

IOM TALLINN

Rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioon Eesti ühiskonda: olemasoleva süsteemi kaardistus ja ettepanekud

Projekt MINAS-5

21.12.2011

See dokument on välja töötatud projekti „Miinimumnõuded varjupaigataotlejate sisserände haldamisele, vastuvõtule ja kaitsele Eestis” (MINAS-5) raames, mida kaasrahastab Euroopa Liit Euroopa Pagulasfondi kaudu ning Siseministeerium.

Sisukord

Sissejuhatus.....	2
Mõisted ja selgitused.....	4
Rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsiooni toetamise eesmärgid	6
Rahvusvahelise kaitse saanud isikutele suunatud integratsioonisüsteem Eestis: praegune olukord ja olemasoleva süsteemi täiendamine	9
Seotud asutused ja nende koostöö.....	10
Rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioonisüsteemi täiustamine.....	13
Varjupaigataotlejatele suunatud teenused	13
Rahvusvahelise kaitse saanud isikutele suunatud teenused	17
Eluaseme leidmine.....	17
Ligipääs sotsiaaltoetustele.....	20
Haridus.....	21
Keeleõpe ja kohanemiskursused	23
Rahvusvahelise kaitse saanud isikute võimalused töökoha leidmisel	24
Vastuvõtvas ühiskonnas valitsevate hoiakute roll rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioonis ühiskonda.....	26
Kokkuvõte	27
LISA 1. Teiste riikide näited rahvusvahelise kaitse saanud isikutele suunatud integratsioonisüsteemidest.	28
Soome	28
Portugal.....	29
LISA 2. Kirjandus	32

Sissejuhatus

Migratsiooni ja varjupaigaga seotud teemade sotsiaalne ning poliitiline tähtsus on viimase 20 aastaga pidevalt kasvanud. Sel ajal on maailmas nähtud üha suurenevat ülemaailmset migrantide, sealhulgas põgenike liikumist. Selles kontekstis on esile kerkinud küsimused ühiskonda saabunud isikute sotsiaalsest sidususest ja üldisest ühiskonna turvalisusest.

Eestis on pakutud rahvusvahelist kaitset 1997. aastast, mil ühineti ÜRO pagulasseisundi konventsiooni (1951) ning pagulasseisundi protokolliga (1967). Kuigi taotlusi on vastu võetud alates 1997. aastast, on Eestis olnud varjupaigataotlejaid teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega võrreldes kõige vähem. Eestisse on saabunud 264 varjupaigataotlejat, kellest rahvusvaheline kaitse on antud 50 isikule. Väikse arvu tõttu on rahvusvahelise kaitse saanud isikute integreerimisele Eesti ühiskonda lähtunud üksikisikupõhiselt. Samas on Eestis varjupaika taotlevate isikute hulk viimastel aastatel pidevalt kasvanud. Kui näiteks 2008. aastal esitati 14 ja 2010. aastal 30 varjupaigataotlust, siis 2011. aasta esimeses kolmes kvartalis on esitatud 56 taotlust. 2011. aastal on rahvusvaheline kaitse antud 6 isikule ning 3 isikut on saanud täiendava kaitse, samal ajal on 5 korral antud elamisloa kaitse saanud isiku pereliikmele.¹

Eeltoodud statistika järgi on oluline, et ka rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsiooni toetamisele pöörataks suuremat tähelepanu. Tõhusa integratsioonisüsteemi eesmärk peab olema pikaajaliste lahenduste tagamine, arvestades seejuures riigi võimalusi ja isikute vajadusi. Eesmärgist lähtuvalt tuleks liikuda süsteemsemate lahenduste poole, et määratleda etapiti, millist tuge integratsiooniprotsessis rahvusvahelise kaitse saanud isikutele pakutakse.

Eestis on uusmigrantide, sh rahvusvahelise kaitse saanud isikute integreerumist soodustavat tegevuskava kirjeldatud arenguplaanis „Eesti lõimumiskava 2008–2013”. Selle kava järgi saab eduka integreerimise tulemusena igaüks end teostada ja turvaliselt tunda ning osaleda ühiskonna majandus-, sotsiaal-, poliitika- ja kultuurielus.² Integratsiooni soodustamise all tuleks mõista eelkõige seda, kuidas isikut rohkem kaasata, et teda ei diskrimineeritaks, et ta saaks ühiskonnas kaasa rääkida ja oma kultuuri säilitada.

Rahvusvahelises kontekstis on kaitse saanud isikute vajaduste ja erisuste põhjal nende integratsiooni eesmärgid määratlenud ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR). UNHCRi mandaadi üks olulisi põhimõtteid on leida kaitse saanute ja ka põgenike integratsioonile pikaajalised lahendused.³ UNHCRi määratletud integratsioonieesmärkide saavutamiseks (neist antakse raportis ülevaade) on tähtis toetada varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute sotsiaalset toimetulekut.

Selleks, et kaitse saanud isikud edukalt ühiskonda lõimuksid, tuleb nende integreerumist toetada kohe, kui nad riiki saavad. Nii on võimalik tagada neile esmased teadmised ja arusaamad Eesti ühiskonnast, kuid samuti suurendada nende motivatsiooni ja moraali neid vastuvõtva ühiskonnaga tutvumiseks. Seega on oluline pöörata rohkem tähelepanu ka juba varjupaigataotlejatele.

Võrreldes teiste uusmigrantidega on rahvusvahelise kaitse saanud isikud küllaltki kehvast olukorrast, kuna nad on olnud sunnitud kodumaalt lahkuma, jättes maha oma dokumendid ja vara, ning on sageli kogenud traumeerivaid sündmusi. Neil esineb sageli posttraumaatiline stress, mis võib pikalt

¹ PPA, 15.11.2011

² Lõimumiskava 2008-2013, lk 3

³ UN High Commissioner for Refugees, Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration, September 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>

vastuvõtukeskuses viibides süveneda. Samuti takistavad puudulikud rahalised võimalused neil pärast kaitse saamist elukohta leida. Tihtipeale on neid sunnitud kodust põgenema, mistõttu neil ei ole kaasas haridust tõendavaid dokumente, mis takistab omakorda töö leidmist ja haridustee jätkamist. Seega erinevad varjupaigataotlejad ja rahvusvahelise kaitse saajad teistest uusmigrantidest just nende sotsiaalse toetamise vajaduse pärast.

Kui rahvusvahelise kaitse saanud isikute sotsiaalne toetamine ei saa vastuvõtvalt riigilt piisavalt tähelepanu, võib sellega kaasneda isiku piiratud ligipääs elukohale, haridusele ja tööturule ning sotsiaalsetele toetustele/tagatistele, õõnestades nii rahvusvahelise kaitse saanud isikute võimalusi, kuid ka entusiasmi ja valmisolekut saada neid vastu võtnud ühiskonna liikmeks, millesse neil oleks võimalik panustada. Isikud võivad koonduda suletud kogukondadesse ega pruugi võtta omaks kaitset pakkunud riigi tõekspidamisi ja ühiskonna norme. Johtuvalt on lõimumiskavas esile toodud eduka integreerumise eesmärke võimalik saavutada alles siis, kui sotsiaalvaldkonnas on isikule abi tagatud.

Varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanute integratsiooni ühiskonda on Eestis ka varem analüüsitud järgmiste uuringute raames:

- 2007. aastal Jaan Tõnissoni Instituudi koostatud raport „Varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioon Eesti ühiskonda”;
- 2011. aastal Balti Uuringute Instituudi koostatud raport „Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda”.

Käesolev raport on valminud projekti MINAS-5 raames kogunenud eksperdirühma koostöö tulemusena. Eksperdirühmas olid esindatud Sotsiaal-, Sise- ja Kultuuriministeerium, Politsei ja Piirivalveamet, Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed, Eesti Maaomavalitsuste Liit, UNHCR ning IOM Tallinn.

Raporti eesmärk oli kaardistada eksperdirühma hinnangutele tuginedes rahvusvahelise kaitse saanud isikute esmase integratsiooni süsteem Eestis. Raportis tuuakse esile integratsioonisüsteemi praegune olukord, puudused, aga ka ettepanekud uusimmigrantide integratsioonisüsteemi parandamiseks, täiustades seda rahvusvahelise kaitse saanutele mõeldud teenuste ja toetustega.

Mõisted ja selgitused

Varjupaigataotleja (*asylum seeker*) – välismaalane, kes on esitanud varjupaigataotluse, mille suhtes ei ole Politsei- ja Piirivalveamet otsust teinud.⁴ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) § 3 lg 2 järgi on kaebamistähtajal ja ka kohtumenetluse ajal välismaalasel samad õigused ning kohustused mis varjupaigataotlejal.

Rahvusvahelise kaitse saanud isik (*beneficiary of international protection*) – välismaalane, kes kardab põhjendatult tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, poliitiliste veendumuste või sotsiaalsesse rühma kuulumise pärast, ning viibib seepärast väljaspool päritoluriiki ega suuda või kardab saada nimetatud riigilt kaitset ja kelle suhtes ei esine pagulasena tunnustamist välistavat asjaolu.⁵ Hõlmab nii pagulast kui ka lisakaitse saajat.

Pagulane (*refugee*) – välismaalane, kellele on antud rahvusvaheline kaitse 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni alusel.⁶

Täiendava kaitse saaja (*recipient of subsidiary protection*) – välismaalane, kes ei kvalifitseeru pagulaseks ja kelle suhtes ei esine kaitse andmist välistavat asjaolu ning kelle suhtes on alust arvata, et tema Eestist tagasi- või väljasaatmine kodumaale võib teda tõsiselt ohustada, sealhulgas:

- 1) talle surmanuhtluse kohaldamise või täideviimise;
- 2) tema piinamise või teiste tema suhtes ebainimlike või inimväärikut alandavate kohtlemis- või karistamisviiside kasutamise;
- 3) konkreetselt tema või üldse tsiviilisikute elu ohtu sattumise või tema või tsiviilisikute kallal vägivalda rakendamise tõttu, mis on põhjustatud rahvusvahelisest või riigisisest relvakonfliktist.⁷

Kultuuriline orientatsioon (*cultural orientation*) – hõlmab teadmisi riigi kultuurist ja ajaloost ning ka eesti keele oskust.

Integreerumine ehk lõimumine (*integration/cohesion*) – Eesti elanike lõimumine on pikaajaline protsess, mille lõppeesmärk on tugeva Eesti riigi identiteediga, ühiseid demokraatlikke väärtusi jagava ning avalikus sfääris eesti keeles suhtleva püsirahvastikuga kultuurilt mitmekesine ühiskond.⁸

Uusmigrantide kohanemisprogramm (*adoption program for newly arrived migrants*) – edukat lõimumist toetav programm, mis hõlmab eesti keele õpet ja teadmisi Eesti ühiskonnast ning aitab ühiskonnas toime tulla.⁹

Tugiisik (*support person*) – isik, kes aitab rahvusvahelise kaitse saajat ja toetab teda erinevate toimingute läbiviimisel.

⁴ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VRKS) §2 lg 1

⁵ VRKS §2 lg 1

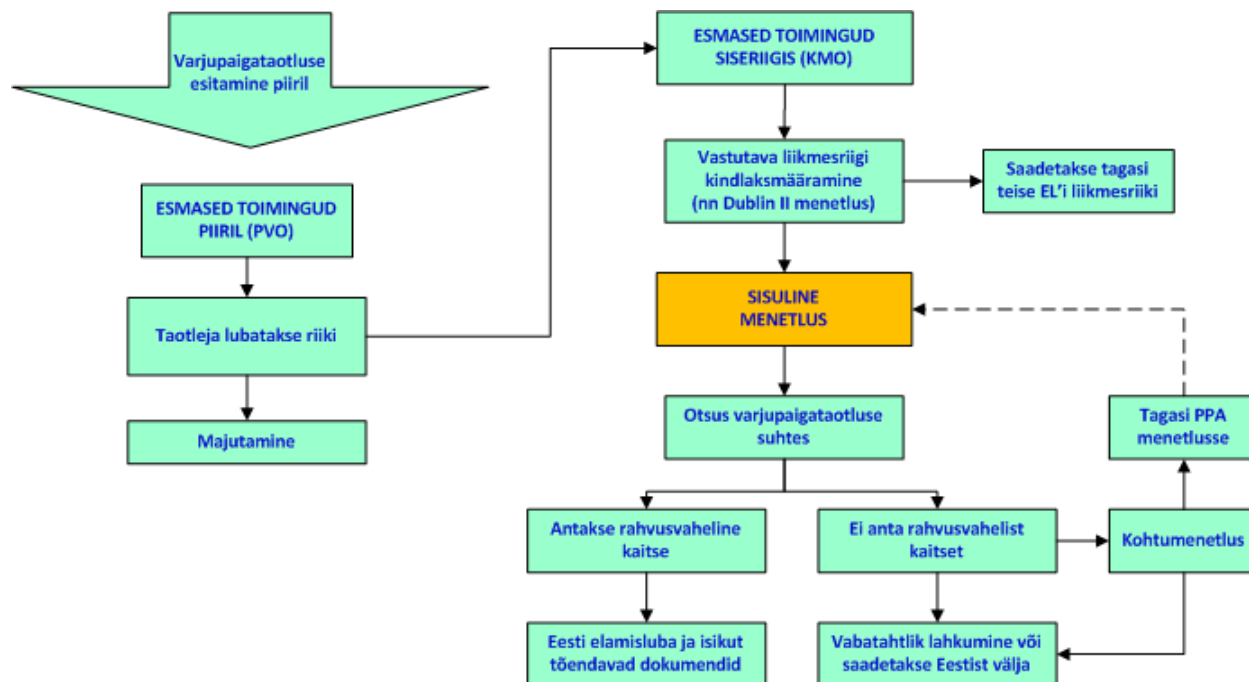
⁶ Pagulasseisundi konventsioon §3

⁷ VRKS §4 lg 3

⁸ Lõimumiskava 2008-2013, lk 3

⁹ <http://kohanemisprogramm.tlu.ee/>

Skeem: varjupaigataotlejate vastuvõtt Eestis: eri etapid



Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet kodakondsus- ja migratsiooni osakond

Rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsiooni toetamise eesmärgid

Rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsiooni toetamisel saab Eesti tugineda rahvusvaheliste standarditele. UNHCRi 2005. aasta Excomi dokumentides (Executive Committee Conclusions) defineeritakse integratsiooni dünaamilise ja kahe-suunalise protsessina, kus ühelt poolt on rahvusvahelise kaitse saaja valmis kohanema teda vastu võtnud ühiskonnaga, kuid samal ajal ei soovi ta oma kultuuriidentiteedist loobuda. Teiselt poolt peavad aga vastu võttev ühiskond ja riigiasutused olema vastuvõtlikud kaitse saanud isikute suhtes ning arvestama nende vajadusi. Integratsiooniprotsess on keerukas ja järkjärguline ning hõlmab õigus-, majandus-, sotsiaal- ja kultuuriaspekte, mis on aluseks kaitse saanud isikute võimalustele saada teda vastu võtnud ühiskonna täisväärtuslikuks liikmeks.¹⁰

UNHCRi dokumentides tuginetakse 1951. aasta ÜRO pagulasseisundi konventsioonile ja 1967. aasta pagulasseisundi protokollile, kus tuuakse esile juriidilised ja sotsiaal-majanduslikud õigused, mis panevad aluse rahvusvahelise kaitse saanud isikute edukale integratsioonile. UNHCR on sätestanud täpsed integratsioonistandardid dokumendis „Note on the Integration of Refugees in the European Union”¹¹ ning vastuvõtu ja integratsiooni käsiraamatus „An International Handbook to Guide Reception and Integration” (2002)¹². Käsiraamat ei erista varjupaigataotlejatele ja kaitse saanutele suunatud integratsiooni eesmärgi. UNHCRi seisukoht on, et integratsioonisüsteemi tõhustamise eesmärgil peaks rahvusvahelise kaitse saanud isikutele suunatud programme laiendama suures osas ka varjupaigataotlejatele.¹³

Euroopa Liidu eesmärk on pikemas perspektiivis välja töötada ühtne varjupaigasüsteem (Common European Asylum System (CEAS)).¹⁴ CEAS tugineb 1997. aasta Amsterdami lepingule ning 1999. aasta Tampere ja 2004. aasta Haagi programmidele. Liikmesriigid on seadnud eesmärgiks tagada rahvusvahelise kaitse saanud isikutele õigused ja vastutusosalad, mis on võimalikult lähedased ELi kodanike omadele. Vastavalt on Euroopa Liidu Nõukogu direktiivides välja töötatud miinimumstandardid varjupaigataotlejate vastuvõtuks (Reception Conditions Directive¹⁵), standardid ühtsetele kaitse andmise tingimustele ELis ja liikmesriikide kohustused defineerida rahvusvahelise kaitse saajate õigused (The Qualification Directive)¹⁶.

¹⁰ EU support for integration: what about beneficiaries of international protection?

A User's Guide to EU Standards, Funds and Cooperation, http://www.migpolgroup.com/public/docs/175.EU_support_for_refugee_integration_UsersGuide_MPG-UNHCR.pdf

¹¹ UN High Commissioner for Refugees, Note on the Integration of Refugees in the European Union, May 2007, lk 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/463b24d52.html>

¹² UN High Commissioner for Refugees, Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration, September 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>

¹³ UN High Commissioner for Refugees, Note on the Integration of Refugees in the European Union, May 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/463b24d52.html>

¹⁴ Common European Asylum System (CEAS), lk 9 http://ec.europa.eu/homeaffairs/policies/asylum/asylum_intro_en.htm

¹⁵ Council Directive 2003/9/EC, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>

¹⁶ Council Directive 2004/83/EC, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:EN:HTML>

Qualification Directive¹⁷ seab miinimumstandardid muu hulgas perekondade ühendamisele, elamislubadele, reisidokumentidele, tööturule ligipääsule, sotsiaaltoetustele, tervishoiule, majutusele ja liikumisvabadusele, mis on eduka integratsiooni aluseks.

Nimetatud direktiivide sätted ja miinimumstandardid jätavad küllalt palju ruumi tõlgendamisele, kuid tagavad võrreldavad tingimused nii varjupaigataotlejatele kui ka rahvusvahelise kaitse saajatele kõigis ELi maades. Liikmesriike toetab varjupaigaprotsesside tõhustamisel 2000. aastast tegutsev Euroopa Pagulasfond.

Integratsioonieesmärkide püstitamisel saab Eestis lähtuda ka teiste Euroopa riikide seatud standarditest. Siinjuures tuuakse Suurbritannia Refugee Councili dokumendis „Agenda for Integration”¹⁸ esile see, et integratsiooniprotsess algab riiki saabumise hetkest ning kestab nii kaua, kuni rahvusvahelise kaitse saajast saab aktiivne ühiskonna liige. Integratsiooniprotsess ei tohi alata alles siis, kui isik on saanud elamisloa, ning integratsioonimeetmed peavad olema laiendatud ka varjupaigataotlejatele. Integratsiooniprotsessi pikkus võib varieeruda, ulatudes rohkem kui ühe põlvkonnani.

UNHCRi avaldatud „Vastuvõtu ja integratsiooni käsiraamatus” tuuakse esile, varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanutele suunatud integratsioonisüsteemi üheksa põhieesmärki:

- Taastada isiku turvalisus, kontroll ning sotsiaalne ja majanduslik sõltumatus, tagades neile esmavajadused, hõlbustades suhtlemist ning tutvustades neid vastuvõtvat ühiskonda

Kuna riiki saabunud varjupaigataotlejatel on tihti piiratud rahalised võimalused, tuleb neile turvatunde tekitamiseks algusest peale tagada sissetulek, eluase ja arstiabi. Samuti on iseseisvuse saavutamiseks oluline, et isik saaks kasutada tõlketeenust, aga ka kohaliku keele õppimise võimalust, et vastuvõtvas riigis teistega suhelda ja nii sotsiaalseid kontakte luua. Rahvusvahelise kaitse saanud isikute võimalused uues riigis oma elu üles ehitada olenevad sellest, kas nad teavad enda õigusi neid vastu võtvas riigis ning tunnevad selle süsteemi ja programme (nt ligipääs arstiabile, õigus osaleda tööturul, transpordi kasutamine, haridusprogrammid jms). Seega peab tõhus integratsiooniprogramm hõlmama ka rahvusvahelise kaitse saanud isikute teavitamist tema õigustest ja vastuvõtva ühiskonna toimimisest üldiselt.¹⁹

- Luua võimalus ja võimekus uues ühiskonnas elu üles ehitada

Isikule peab olema tagatud võimalus saada eluase ja töökoht, aga ka ligipääs hariduse omandamisele spetsiaalselt antud rühmale loodud programmide abil või samade süsteemide kaudu, mis on mõeldud riigi kodanikele. Need programmid on väga olulised positiivse tuleviku, majandusliku stabiilsuse, aga ka isiku identiteedi jaoks.²⁰

- Toetada perekondade taasühendamise võimalusi ning taastada perekonda toetavad sidemed

¹⁷ Council Directive 2004/83/EC, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:EN:HTML>

¹⁸ UK Refugee Council, Agenda for integration, November 2004, lk 4
http://www.refugeecouncil.org.uk/Resources/Refugee%20Council/downloads/policy_responses/agenda_integ_nov04.pdf

¹⁹ UN High Commissioner for Refugees, Refugee Resettlement: An International Handbook to Guide Reception and Integration, September 2002., lk 27-28

²⁰ Ibid, lk 28

Kuna paljud põgenikud on pidanud jätma maha oma perekonna ja teised lähedased, on pärast kaitse saamist perekondade ühendamise toetamine oluline stressi maandamise, aga ka sotsiaalse ja majandusliku kindluse tagamiseks.²¹

- Toetada koostööd põgeniku ning vabatahtlike ja professionaalide vahel, kes saavad abi anda.

Traumeerivad kogemused võivad olla mõjutanud riigist lahkuma sunnitud isikute usaldust riigiparatuuri suhtes ja ka nende enesehinnangut. See võib oluliselt takistada võimet leida ligipääs formaalsetele või mitteformaalsetele toetusvõrgustikele või teenustele. Seega tuleks tagada, et isikutel on alates riiki saabumisest kontakt inimestega, kes pakuvad tuge ning aitavad mõista uut kultuuri ja ühiskonda. Usaldusele tuginev suhe aitab ka taastada isiku väärikust ning suurendada usaldust teiste vastu.²²

- Taastada kindlustunne riigi süsteemis ja institutsioonides ning tugevdada inimõiguste ja õigusriigi põhimõtet

Rahvusvahelise kaitse saanud isikud on tihti pidanud riigist põgenema, kuna nende valitsus ei ole suutnud nende õigusi kaitsta või on riik ise inimõigusi rikkunud. Vastuvõtva riigi integratsioonisüsteemid saavad siinkohal aidata taastada kindlustunnet riigisüsteemi vastu, tagades ligipääsu riigi teenustele, mis hõlmab ka kokkupuudet ametnikega, näiteks toetuste taotlemisel. Kuna inimõiguste rikkumisi kogunud isikutel võib ametnikega suhtlemine tekitada stressi, tuleb tõsta ka sihtrühmaga kokkupuutuvate ametnike teadlikkust nende koolitamise kaudu.²³

- Edendada kultuurilist ja religioosset terviklikkust ning taastada sidemed; rõhutada osalust kogukonnas, sotsiaalses, majanduslikus ja kultuurilises süsteemis, väärtustades mitmekesisust

Rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioon on edukam keskkonnas, kus nad saavad säilitada oma kultuuri- ja rassiidentiteedi, kuid ühtlasi tuleks neid julgustada osalema ka vastuvõtva ühiskonna elus. Samuti saab rahvusvahelise kaitse saanute oskustest ja omadustest kasu neid vastu võttev ühiskond. Integratsioon on seega kahepoolne protsess, mille raames toimub kohanemine ja teineteiselt õppimine.²⁴

- Toetada vastuvõtvaid ja külalishakkeid kogukondi, kes võitlevad rassismi, diskrimineerimise ja ksenofoobiaga

Rahvusvahelise kaitse saanud isikute kogukonnad võivad olla haavatavad rassismi ja ksenofoobia suhtes. Samuti võib negatiivne või ebatäpne meediakajastus tekitada taotlejate ja kaitse saajate vastaseid emotsioone, kuid samas mõjutada ka nende suhtumist asukohariiki. Paljude riikide integratsiooniprogrammidesse on kaasatud kogukondade teavitamine rahvusvahelise kaitse saajaid puudutavatest temadest.²⁵

- Tekitada tugevaid ja sidusaid pagulaskogukondi ning liidreid

Rahvusvahelise kaitse saanute kogukonnad võivad toimida sillana uute saabujate ja vastuvõtva ühiskonna vahel, teavitades äsja saabunud taotlejaid vastuvõtva ühiskonna väärtustest ning tavadest. Tähtis on ka

²¹ Ibid, lk 29

²² Ibid, lk 30

²³ Ibid, lk 30

²⁴ Ibid., lk 31

²⁵ Ibid, lk 34

laiema kogukonna teavitamine rahvusvahelist kaitset vajavate isikute soovidest. Paljudes riikides toetatakse kaitse saanute kogukondi, mis soosivad integratsiooni riigi- või eraettevõtete rahastusel.²⁶

- Arvestada tingimuste loomisel vanust, sugu, perekonna staatust ja minevikukogemusest tulenevaid vajadusi

Kuigi rahvusvahelise kaitse saanud isikud jagavad tihti ühiseid kogemusi, tuleb neile suunatud programmides eristada ka eri rühmade erinevaid vajadusi. Eelkõige puudutab see alaealisi ja vanureid, aga ka näiteks piinamisohvreid. Integratsiooniprogrammides tuleb kindlasti arvestada ka meeste ja naiste erivajadusi.²⁷

Eeltoodu järgi on paljude UNHCRi integratsioonieesmärkide saavutamiseks vajalikud sotsiaalvaldkonna tegevused. Samuti on Suurbritannia Refugee Councili dokumendis „Agenda for Integration”²⁸ nimetatud holistilist vaatenurka integratsiooni toetamisele, mis tähendab varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute abistamist hariduse, tööturu, majutuse, tervishoiu, aga ka kaitse saanud isikute kogukonna arengu valdkonnas. Samuti rõhutatakse avalikkuse teavitamise olulisust.

Käesolevas raportis keskendutaksegi eelkõige rahvusvahelise kaitse saanud isikute sotsiaalset toimetulekut toetavate süsteemide analüüsile. Eestis on olemas uusimmigrantide integratsiooni toetavad tegevused, kuid need ei hõlma sotsiaalset toimetulekut, mis on aga rahvusvahelise kaitse saanute integreerumisel esmatähtis.

Rahvusvahelise kaitse saanud isikutele suunatud integratsioonisüsteem Eestis: praegune olukord ja olemasoleva süsteemi täiendamine

Järgnevalt tuuakse esile rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsiooniga seotud asutused ning antakse süstemaatiline ülevaade nende lõimumist toetavate tegevuste olukorrast Eestis. Peatükis käsitletakse erinevaid tegevusi ja toetusi raamistavaid seadusi ning analüüsitakse, kas tänapäeval rakendatakse seadustes ette nähtud tegevuskava ka praktikas. Olukorra kirjelduse aluseks on võetud projekti MINAS-5 raames kokku kutsutud integratsiooni eksperdirühma hinnangud, mida täiendatakse Balti Uuringute Instituudi raportiga „Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda” (2011)²⁹. Samuti tuuakse integratsiooni eksperdirühma hinnangute ja teiste riikide näidete põhjal esile ettepanekud olukorra parandamiseks.

²⁶ Ibid, lk 35

²⁷ Ibid, lk 35

²⁸ UK Refugee Council, Agenda for integration, November 2004, lk 4

http://www.refugeecouncil.org.uk/Resources/Refugee%20Council/downloads/policy_responses/agenda_integ_nov04.pdf

²⁹ Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda “Balti Uuringute Instituudi raport”(2011)

Seotud asutused ja nende koostöö

- Siseministeerium

Siseministeerium töötab välja Eesti rände- ja varjupaigapoliitika ning viib seda ellu oma valitsemisalas oleva Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) kaudu. Siseministeeriumi migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakond puutub kokku ka lõimumise valdkonnaga, mille üks eesmärke on vähendada määratlemata kodakondsusega isikute arvu. Siseministeeriumi migratsiooni- ja piirivalvepoliitika osakonna ega ka kohaliku omavalitsuse ja regionaalhalduse osakonna pädevusse ei kuulu üksikküsimustega tegelemine. SiM MPPO saab aga regulaarselt statistikat rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohta.

- Politsei- ja Piirivalveamet (PPA)

Politsei- ja Piirivalveamet on Siseministeeriumi valitsemisalas olev asutus, kes tegeleb rahvusvahelise kaitse küsimuste õigusliku aluse ja dokumenteerimisega ning otsustab, kas varjupaigataotlejale antakse rahvusvaheline kaitse või mitte. Kui kaitse antakse, siis annab PPA välja isikutunnistuse ja soovi korral reisidokumendi. PPA jurisdiktsioon on ka otsustada väljaantud elamisloa pikendamise üle.

- Sotsiaalministeerium

Sotsiaalministeerium lähtub oma tegevuses peamiselt välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusest (VRKS) ning sotsiaalteenuse osas sotsiaalhoolekandeseadusest. Sotsiaalministeerium vastutab varjupaigataotlejate vastuvõtmise, sh majutusküsimuste eest. Samuti korraldab ta koostöös kohalike omavalitsustega rahvusvahelise kaitse saanud isikute elama asumist kohaliku omavalitsuse üksusesse.

Sotsiaalministeeriumi hallatav Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus pakub rahvusvahelise kaitse taotlejate majutamise teenust. Juhtumipõhist koostööd tehakse MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskusega, kes pakub varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saanutele tugiisikuteenust.

- Kohalikud omavalitsused

Pärast rahvusvahelise kaitse saamist korraldab Sotsiaalministeerium või selle valitsemisala asutus koostöös kohaliku omavalitsusega VRKSi § 73 lg 2 järgi isiku elama asumise kohaliku omavalitsuse territooriumile. VRKSi § 73 lg 4 järgi võtab kohaliku omavalitsuse üksus rahvusvahelise kaitse saaja vastu ning osutab talle vajaduse korral kaasabi: eluaseme leidmisel, selle üürimisel, remontimisel ja sisustamisel; sotsiaal- ja tervishoiuteenuste saamisel; tõlketeenuse ja eesti keele õppimise korraldamisel; tema õiguste ja kohustuste kohta teabe hankimisel; muude küsimuste lahendamisel.

- Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus

VRKSi § 12 lg 4 järgi võib sotsiaalminister esmase vastuvõtukeskuse ja vastuvõtukeskuse ülesannete täitmise anda üle halduskoostöö seaduses sätestatud korras sõlmitud halduslepingu alusel füüsilisest isikust ettevõtjale või juriidilisele isikule. Praegu asub varjupaigataotlejate vastuvõtukeskus Jaama külas Illuka vallas. Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus on põhimääruse järgi Sotsiaalministeeriumi valitsemisalas olev riigiasutus, kelle ülesanne on osutada varjupaigataotlejatele vajalikke teenuseid või neid korraldada.³⁰

³⁰ <https://www.riigiteataja.ee/akt/22794>

- Harku Väljasaatmiskeskus

Väljasaatmiskeskus (VSK) kuulub PPA haldusalasse. VSKsse paigutatakse muu hulgas isikud, kelle varjupaigataotlus on tagasi lükatud ning kes saadetakse seetõttu Eestist välja. Samuti viibivad VSKs need, kes on riigis illegaalina kinni peetud ja kes on esitanud oma varjupaigataotluse alles kinnipidamisel. Kinnipeetud isikud viibivad VSKs kuni varjupaigamenetluse lõpuni, positiivse otsuse korral nad vabastatakse ja neile antakse elamisluba, negatiivse otsuse korral saadetakse nad riigist välja.

- Töötukassa

Töötukassa väljastab tööandjatele lube kolmandate riikide kodanike töölevõtmiseks. VRKSi § 75 lg 1 järgi on rahvusvahelise kaitse saajal Eestis viibimise ajal õigus saada tööturuteenuseid ja -toetust samadel õigusaktides sätestatud alustel nagu Eesti püsielanikul. Töötukassa pakub tööturukoolitusi, karjäärinõustamist, tööpraktikat, tööharjutust, eesti keele õpet ja ettevõtluse alustamise toetust.

- MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus

MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus (JMK) on sotsiaalala töö- ja tugikeskus, kes pakub kombineeritud tugiteenust varjupaigataotlejatele, aga ka rahvusvahelise kaitse saanutele pärast vastuvõtukeskusest lahkumist.

JMK kombineeritud tugiteenuse peamõte seisneb üksteist täiendavate teenuste pakkumises, arvestades seejuures varjupaigataotleja või rahvusvahelise kaitse saanud isiku vajadusi. See hõlmab eri teenuseid – tugiisikute individuaalne töö varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanutega, psühholoogiline nõustamine (mida viib vastuvõtukeskuses läbi terapeut-psühholoog), huvitegevuse korraldamine vastuvõtukeskuses ning tõlketeenuse osutamine. Tugiteenus jätkub pärast rahvusvahelise kaitse saamist juhul, kui kaitse saaja on sellest huvitatud. Tugiisik aitab kaitse saanud inimesel eluaset ja töökohta otsida ning vajaduse korral erinevate institutsioonidega (haigla, Töötukassa, kool jms) suhelda. Järgmisel aastal kavatab JMK alustada eesti keele õpetamist rahvusvahelise kaitse saanud isikutele. Tugiteenust pakutakse praegu projektipõhiselt ning Euroopa Pagulasfondi ja Siseministeeriumi antud vahenditest.

- MTÜ Eesti Pagulasabi

MTÜ Eesti Pagulasabi (edaspidi: Pagulasabi) eesmärk on abistada varjupaigataotlejaid ja rahvusvahelise kaitse saanuid Eestis. Alates 2011. aastast aidatakse rahvusvahelise kaitse saanuid nende elu sisseadmisel Eestis alates elu- ja töökoha leidmisest kuni keeleõppe korraldamise ning Eesti ajaloo ja kultuuri õpetamiseni. Pagulasabi teine põhieesmärk on teavitada Eesti elanikke, eelkõige noori, rahvusvahelise kaitse saanute ja varjupaigataotlejatega seotud teemadel, et anda ülevaade nende inimeste olukorrast Eestis ja mujal maailmas. Pagulasabi soovib tekitada Eestis teavitatud ja tasakaalustatud diskussiooni varjupaigataotlejate ning rahvusvahelise kaitse saanute olukorra, nende probleemide ja ülesannete üle Eestis ja muudes riikides.

- Kultuuriministeerium

Kultuuriministeeriumi ülesanne on toetada Eestis elavate rahvusvähemuste kultuurielu ning aidata säilitada nende kultuuri omapära ja keelt. Ministeerium toetab põhimääruse järgi rahvusvähemuste kultuuriseltide tegevust ning aitab nende kultuurielu edendada vastavalt kehtivatele õigusaktidele. Kultuuriministeerium tegeleb ka integratsioonipoliitikaga, täpsemalt koordineerib Eesti lõimumiskava (2008–2013) integratsioonitegevust, täidab vastutava asutuse ülesandeid Euroopa Kolmandate Riikide

Kodanike Integreerimise Fondi (2007–2013) rakendamisel ning on Integratsiooni ja Migratsiooni SA Meie Inimesed (MISA) riigipoolne asutajaõiguste teostaja.

- Migratsiooni ja Integratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed (MISA)

MISA ülesanne on soodustada Eesti ühiskonda lõimumist, koordineerida sisse- ja väljarändega seotud tegevust, avaldada vastavasisulist teavet ning koostada ülevaateid. Sihtasutuse tegevuse alus on valdkondlik arengukava „Eesti lõimumiskava 2008–2013”. Sihtasutus viib lõimumiskava tegevust ellu selle nimel, et Eesti elanikud jagaksid ühiseid väärtusi ja osaleksid aktiivselt kodanikuühiskonnas ning Eestis elavad rahvusrühmad saaksid säilitada oma emakeele ja kultuuri. Sihtasutus algatab ja toetab Eesti ühiskonna integreerumisele suunatud projekte/tegevust ning koordineerib ressurside tõhusat kasutamist selles valdkonnas.

MISA on „Eesti lõimumiskava 2008–2013” meetmete eest vastutavate ministeeriumide koostööpartner. MISA saab oma tegevuseks ministeeriumide eelarve kaudu (sh ELi programmidest) riigieelarvelisi ja välisvahendeid.

MISA pakub koostöös Kultuuriministeeriumiga teenuseid, mis soodustavad lõimumist, sh kohanemiskursused ja nõustamine. MISA kohanemiskursused on välja töötatud uusimmigrantidele, kelle hulka loetakse kõik täiskasvanud sisserändajad, kellel on kolmandate riikide kodakondsus ja kes on Eestis elanud alla kolme aasta. Lisaks sisaldab kohanemisprogramm tugiteenust, mille kaudu antakse abi näiteks teabeotsingutel, eluaseme ja töökoha leidmisel ning tervishoiu-, sotsiaal-, haridus- ja kutseõppeteenuste saamisel.

MISA kohanemisprogrammi ja tugiisikuteenust rahastatakse Euroopa kolmandate riikide kodanike integratsioonifondist, kuid selle asutamisosuse järgi ei kohaldata fondi rahastavat tegevust, sh integratsiooniprogrammi, varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saajatele.

Euroopa Kolmandate Riikide Kodanike Integreerimise Fond ja Pagulasfond tegutsevad 2013. aastani. 2014. aastast alustab tegevust Varjupaiga- ja Rändefond (Asylum and Migration Fund), mille sihtrühma kuuluvad ka rahvusvahelise kaitse saajad. Seega saavad 2014. aastast MISA programmides osaleda ka rahvusvahelise kaitse saajad.

- ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees)

UNHCRi peaesmärk on kaitsta rahvusvahelise kaitse saanud isikute õigusi ja heaolu, muu hulgas leida lahendusi, mis aitaks neil oma elu rahu ning väärikalt uuesti üles ehitada. UNHCR aitab kaitse saanud isikuid kolmes valdkonnas: repatrieerumine, integratsioon vastuvõtvasse riiki ning ümberasumine kolmandasse riiki, kui isik ei saa oma päritoluriiki tagasi pöörduda. Praegu ei ole UNHCR Eestis esindatud, nende lähim kontor asub Stockholmis Rootsis.

VRKSi § 73 sätestab koostöö rahvusvaheliste organisatsioonide ning Euroopa Liidu institutsioonide ja liikmesriikidega. VRKSi § 76 lg 1 järgi teevad Sise- ja Sotsiaalministeerium ning Politsei- ja Piirivalveamet ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga koostööd, et lahendada rahvusvahelise kaitse saajate probleemid, ning pakuvad abi seaduste, välislepingute ja Euroopa Liidu õigusaktide kohaldamise järelevalves. VRKSi § 76 lg 2 kohaselt edastavad Sise- ja Sotsiaalministeerium ning Politsei- ja Piirivalveamet ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametile teavet ja statistikaandmeid kehtivate ja kehtestatavate õigusaktide kohta, mis käsitlevad rahvusvahelise kaitse saajate olukorda ning õigusaktide kohaldamist. Seega peavad ühelt poolt Sotsiaal- ja Siseministeerium ning Politsei- ja Piirivalveamet edastama olukorra kaardistuse ja statistika UNHCRle, teiselt poolt peab UNHCR pakkuma lahendusi kaitse saanud isikute olukorra parandamiseks.

Rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioonisüsteemi täiustamine

Kui eespool anti lühiülevaade rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioonisüsteemis seotud asutuste rollist, siis järgnevas peatükis keskendutakse eelkõige isikule suunatud teenustele ja toetustele enne ning pärast kaitse saamist. Kõigepealt käsitletakse tegevust ja toetusi reguleerivaid seadusi, antakse ülevaade praegusest olukorrast ning tehakse ettepanekud integratsioonisüsteemi täiustamiseks.

Varjupaigataotlejatele suunatud teenused

Selles raportis lähtutakse UNHCRi seatud standarditest, mille kohaselt on eduka integratsiooni aluseks juba varjupaigataotlejatele suunatud programmid ja toetused.³¹

Kuigi varjupaigataotlejatele suunatud tegevus kuulub peamiselt sotsiaalvaldkonda, on vastuvõtukeskuses sotsiaalse toimetuleku toetamine otseselt seotud isiku võimaluste ja sooviga saada teda vastu võtnud ühiskonna liikmeks. Olenemata sellest, kas isikule antakse või ei anta elamisluba, on tähtis säilitada tema töövõime, ka juhul, kui otsus varjupaigataotluse suhtes on negatiivne. Menetlusprotsess võib olla küllaltki pikk, mistõttu jätab tegevusetu olemine isiku edasisele elule negatiivse jälje.³²

- Varjupaigataotlejatele suunatud teenuste seaduslik alus

Lähtudes Euroopa Liidu Nõukogu direktiivist 2003/9/EÜ, mis sätestab miinimumstandardid varjupaigataotlejate vastuvõtuks, on liikmesriigid kohustatud direktiivi eesmärgipäraselt riigisisese õigusega kohandama³³. Eestis põhinevad varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele suunatud teenused peamiselt välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusel (VRKS).

VRKSi § 34 lg 4 järgi makstakse varjupaigataotlejale rahatoetust, mis on võrdne kehtiva minimaalsetest tarbimiskulutustest lähtuva toimetulekupiiriga. 2011. aastal on toimetulekupiiri määr 76,70 eurot kuus üksi elavale inimesele või perekonna esimesele liikmele ning 61,36 eurot pere teisele ja igale järgnevale liikmele.³⁴

VRKSi § 73 lg 1 sätestab, et rahvusvahelise kaitse saaja võib vastuvõtukeskuses või Sotsiaalministeeriumi või selle valitsemisala asutuse määratud kohas viibida nii kaua, kuni ta asub elama kohaliku omavalitsuse üksusesse. VRKSi § 12 lg 3 järgi tagab esmase vastuvõtukeskuse (praegu esmane vastuvõtukeskus Eestis puudub) ja vastuvõtukeskuse ülesannete täitmise Sotsiaalministeerium või selle valitsemisala asutus. VRKSi § 12 lg 2 järgi võib sotsiaalminister anda vastuvõtukeskuse ülesannete täitmise üle halduskoostöö seaduses sätestatud korras sõlmitud halduslepingu alusel füüsilisest isikust ettevõtjale või juriidilisele isikule.

Sotsiaalministeeriumi hallatav varjupaigataotlejate vastuvõtukeskus asub Ida-Virumaal Illuka vallas Jaama külas.

³¹ UN High Commissioner for Refugees, Note on the Integration of Refugees in the European Union, May 2007, lk 3, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/463b24d52.html>

³² Varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioon Eesti ühiskonda “Jaan Tõnissoni Instituudi raopr” (2007) lk 16

³³ Ibid, lk 16

³⁴ https://www.eesti.ee/est/toetused_ja_sotsiaalabi/toetused_ja_huvitised/toimetulekutoetus/

VRKSi § 12 lg 2 järgi on vastuvõtukeskuse tegevuse eesmärk tagada:

- 1) majutamine;
- 2) toitlustamine või varustamine toiduainetega, esmavajalikud riietus- ja muud tarbeesemed, hügieenivahendid ning raha hädapärasteks pisikulutusteks VRKSi § 36 lg-s 6 sätestatud määras või vastuvõtukeskuse pakutavate teenuste asemel rahatoetuse maksmine sama seaduse § 36 lg-tes 4 ja 5 sätestatud mahus;
- 3) vältimatu abi ja tervisekontroll;
- 4) hädavajalikud tõlketeenused ja eesti keele õpetamine;
- 5) taotleja teavitamine tema õigustest ja kohustustest;
- 6) seaduse alusel tehtavateks toiminguteks vajalik transpordiühendus;
- 7) muud esmavajalikud teenused.

VRKSi seaduse § 34 lg 2 järgi ei maksta rahatoetust ega osutada vastuvõtukeskuse pakutavaid teenuseid taotlejale, kes elab väljaspool vastuvõtukeskust, v.a juhul, kui taotleja elab väljaspool vastuvõtukeskust turvalisuskaalutlusel. Samuti ei maksta VRKSi § 34 lg 2 järgi rahatoetust vastuvõtukeskuses elavale taotlejale, kellele on antud luba Eestis töötada.

VRKSi § 10¹ lg 1 kohaselt on varjupaigataotlejal õigus Eestis töötada Politsei- ja Piirivalveameti loal, kui see ei ole tema varjupaigataotluse suhtes ühe aasta jooksul alates varjupaigataotluse esitamisest varjupaigataotlejast olenemata põhjusel otsust teinud.

- Praegune praktika

Tänapäeval on enamik VRKSiS ettenähtud tegevusi ja toetusi Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskuses tagatud. Siiski on keskuse küllaltki kõrvalise asukoha tõttu teatud teenuste osutamine raskendatud. Näiteks ei toimunud seal pikka aega eesti keele õpet, mis peab olema tagatud VRKSi § 12 lg 3 järgi. Nüüdseks on keeleõpet uuesti alustatud, kuid vastav tund toimub ainult kord nädalas, mis ei pruugi olla keele omandamiseks piisav. Eesti keele õpe on tähtis, sest vastuvõtukeskuse asukoht peamiselt venekeelses kogukonnas ei anna isikutele eesti keelest põhiteadmisi. Seetõttu on raskendatud nende hilisem lõimumine ühiskonda. Siiani on rahvusvahelise kaitse saanud isikud integreerunud eelkõige venekeelsesse elanikkonda.

Igapäevaselt tegelevad vastuvõtukeskuses viibivate isikutega vastuvõtukeskuse juhataja ning sotsiaaltöötaja. Siiski on tänapäeval probleemiks täiskohaga ja vajaliku väljaõppega sotsiaaltöötaja puudumine, kes annaks varjupaigataotlejatele igakülgset tuge. Tegevusetus ja abituse võib isikute arengut pärssida või mõjuda neile manduvalt. Praegu täidab seda lünka (teatud ulatuses) kodanikuühiskond, kes pakub teenuseid eelkõige koostöös Sotsiaalministeeriumiga ning Euroopa Pagulasfondi ja Siseministeeriumi rahastusel. Praegu on üks suurimaid teenusepakkujaid MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus (JMK), kes osutab varjupaigataotlejatele tugiisikuteenust.

JMK tugiisikud aitavad eelkõige varjupaigataotlejaid, aga ka rahvusvahelise kaitse saajaid Eesti ühiskonnas kohanemisel, suunates ja juhendades neid tööhõive, tervishoiu, hariduse ja sotsiaalteenuste valdkonnas. Tugiisikuteenus tähendab isikute üldist toetamist, selgituste jagamist Eesti ühiskonna toimimisest ning kontaktide vahendamist ametiasutuse ja isiku vahel. Samuti pakub JMK psühholoogilist tuge, näiteks käib vastuvõtukeskuses seal viibivate isikutega regulaarselt kohtumas terapeut. Eelnevalt on tegevusse kaasatud ka jurist, kes koostab vajaduse korral koos tugiisikutega eitava vastuse saanud taotleja nimel kaebuse. Praeguseks on õigusabi suuresti üle võtnud SA Inimõiguste Keskuse vabatahtlikud.

Peale MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse tugisikute ja SA Inimõiguste Keskuse vabatahtlike, pakub vastuvõtukeskuses viibijatele tegevust ka MTÜ Eesti Pagulasabi, kelle peamine sihtrühm on siiski rahvusvahelise kaitse saanud isikud. MTÜ Eesti Pagulasabi plaanib koostöös Töötukassa Jõhvi bürooga teha Eesti tööturгу ja -lepinguid ning CV koostamist tutvustava seminari. Samuti korraldatakse vastuvõtukeskuses vabaajategevust.

Tugisikuteenuse osutamine jätkub pärast rahvusvahelise kaitse saamist, kui kaitse saaja on koostöö jätkumisest huvitatud.

- Süsteemi täiustamine

Kuigi üldiselt on VRKSi seatud tingimused vastuvõtukeskuses tagatud, võib esile tuua soovitusi, mis toetaks isiku integreerumist ühiskonda pärast kaitse saamist.

Balti Uuringute Instituudi (BUI) raporti järgi on isikutel pärast rahvusvahelise kaitse saamist probleeme töökoha leidmisega ning tihti töötatakse vähemalt esialgu ebaseaduslikult.³⁵ Et pärast kaitse saamist kiiremini tööd leida, võiks võimaldada juba varjupaigataotlejatel tööle asuda. Olemasolev töökogemus Eestis oleks kaitse saanule tööturul konkureerides kasulik. Samuti annaks tööl käimine varjupaigataotlejatele tegevust, mis aitaks hoida vaimset tervist, mis vastuvõtukeskuses tegevuseta olekus halveneda võib. Samuti vähendaks tööle asumine sõltuvust sotsiaaltoetustest, mis omakorda kahandaks riigi ja kohaliku omavalitsuse koormat. Lisaks aitab töökäimine ühiskonnas kiiremini kohaneda. Ekspertühma kohtumisel Illuka valla esindajatega toodi esile, et Illuka vallas oleks võimalikke töökohti küll, peamiselt hooajatööd.

Euroopa Komisjon on nimetanud, et liikmesriigid määravad kindlaks aja, mis algab varjupaigataotluse esitamise kuupäeval ja mille kestel ei ole taotluse esitajal juurdepääsu tööturule.³⁶ Eestis on VRKSi § 10¹ lg 1 järgi lubatud varjupaigataotlejatel töötada juhul, kui Politsei- ja Piirivalveamet ei ole varjupaigataotluse suhtes teinud otsust ühe aasta jooksul alates varjupaigataotluse esitamisest varjupaigataotlejast olenemata põhjusel. Siinkohal on eeskujuks Soome, kus varjupaigataotlejatel lubatakse tööle asuda pärast kolme kuud riigis viibimist. Eesti kontekstis võib teha ettepaneku võimaldada neil tööle asuda pärast kuus kuud riigis viibimist.

Kindlasti peab vastuvõtukeskuses jätkuma eesti keele õpe. Keskuse asukoha tõttu on aga probleemiks eelkõige õpetaja leidmine.

Praegu tegelevad vastuvõtukeskuses viibijatega nii Johannes Mihkelsoni Keskus, SA Inimõiguste Keskus, kui ka MTÜ Eesti Pagulasabi. Edaspidi võiks erinevate MTÜde vahel ära jaotada, kes tegelevad kaitse saajatega ning kes taotlejatega, et tugiteenus oleks fookuseritum. Samuti tuleb MTÜde tugisikutele tagada järjepidevad koolitused, pidades sealjuures eelkõige silmas sõltuvussuhte vältimist.

Integratsiooni eksperdirühma hinnangul ei tohiks tugisikuteenust pakkuda liiga kaua, et vältida õpitud abituse tekkimist. Tugiteenus peaks suunama inimest iseseisva elu poole ning hästi korraldatud tugisikuteenus vähendaks ka KOVde koormust. Ekspertühma hinnangul võiks tugisikuteenust pakkuda keskmiselt üheksa kuud pärast rahvusvahelise kaitse saamist. Kui tugiteenus toimib, siis on ka KOVdele lihtsam selgitada ja näidata, et nende koormus sellega oluliselt ei kasva.

³⁵ Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda "Balti Uuringute Instituudi raport"(2011), lk 16

³⁶ Council Directive 2003/9/EC, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>

Soomes koostatakse rahvusvahelise kaitse saanud isikule individuaalplaani koostöös inimese enda, KOV ja Töötukassaga. Kõigil välismaalastel on rahvastikuregistrisse kandmise hetkest kuni kolm aastat õigus individuaalsele integratsiooniplaanile. Seda õigust on võimalik pikendada kõige rohkem kaks aastat.³⁷ Soomes on kõigil KOVdel kohustus koostada integratsiooniprogramm ning tagada vahendid ja võimalused lõimumiseks. Lisaks vastutavad nad sellise programmi elluviimise, arendamise ja jälgimise eest.³⁸

Samuti tuleb Eestis määratleda, millised on integratsiooniplaani eesmärgid eri etappides. Täna paeval toetavad rahvusvahelise kaitse saanud isikuid oma eesmärkide saavutamisel tugiisikud, kuid juhtumikorraldaja teenust, mis eeldab eraldi väljaõpet ning tihedat koostöö võrgustikku, tugiisikud ei paku. Ühe võimalusena võiksid 2014. aastast integratsiooniplaane hakata välja töötama ning nende elluviimist jälgima Migratsiooni ja Integratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed (MISA), kelle tugiisikud asuvad üle Eesti.

Juhul kui aga mõni MTÜ-dest hakkab koostama võrgustiku plaane ning pöördub nendega KOV-i sotsiaaltöötaja poole et teatud teenust saada, siis võib osutada probleemiks kas KOV-i sotsiaaltöötaja arvestab MTÜ poolt koostatud integratsiooniplaaniga.

Kuna MISA sõltub eelkõige Euroopa Liidu rahastusest, oleks riigi pakutav rahastamisskeem siinjuures püsivam lahendus. Tulevikus, kui vajadus sellise teenuse järele kasvab, võib palgata suurematesse maakondadesse ja linnadesse erikoolituse saanud juhtumikorraldajad, kes integratsiooniplaane koostama hakkaksid.

Kui tänapäeval tutvustavad Eesti ühiskonna toimimist tugiisikud, suheldes individuaalselt varjupaigataotlejaga, siis edaspidi tuleks korraldada vastuvõtukeskuses ka süsteemsemaid ja kompaktsemaid kultuurikursusi. See valmistab isikuid ette ühiskonda astumiseks. Kuna kaitse saanutele on siiski esmatähtis töö leida, ei pruugi nad pärast kaitse saamist leida aega (päevastel) intensiivkursustel osalemiseks. Kui isik ei saa kaitset, on ta siiski omandanud mingid teadmised, mida on võimalik elus kasutada, ning siis on pakutud isikutele tegevust keskuses viibimise ajaks. Lisaks tuleb vastuvõtukeskuses korraldada huvitegevust. Tuleks kaaluda ka täiskohaga sotsiaaltöötaja palkamist.

- **Ettepanekud:**

- 1) tagada vastuvõtukeskuses korrapärane eesti keele õpe;
- 2) korraldada vastuvõtukeskuses süsteemseid ja kompaktseid kultuurikoolitusi, mis on aluseks edaspidisele integratsioonile;
- 3) erinevate MTÜde vahel ära jaotada, kes tegelevad kaitse saajatega ning kes taotlejatega;
- 4) koolitada teenusepakkujaid süstemaatiliselt ja järjepidevalt;
- 5) luua Sotsiaalministeeriumi ja MTÜde koostöös isikule teenuste pakkumiseks individuaalplaani. MTÜd püstitavad eesmärgid või selgitatakse konkreetselt, mis on isikuvajadused ja mis teenuseid on talle pakutud;
- 6) korraldada MTÜde, aga ka keskuse kaudu huvitegevust;
- 7) võimaldada tööle asumine hiljemalt kuus kuud pärast varjupaigataotluse esitamist;
- 8) palgata vastuvõtukeskusesse täiskohaga sotsiaaltöötaja;
- 9) töötada välja juhtumikorraldaja kontseptsioon (MISA, SoMi ja KOVde koostöös);
- 10) muuta MISA tugiisikuteenus rahvusvahelise kaitse saanud isikutele kättesaadavaks;

³⁷ Seppelin, Markus Finnish Integration Policy. Act on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers. 2010, www.peer-review-social-inclusion.eu

³⁸ Ibid

- 11) pakkuda tugiisiku- ja juhtumikorraldaja teenust keskmiselt üheksa kuu jooksul, sh teha kindlaks teenuse pikendamiseks vajalikud alused.

Rahvusvahelise kaitse saanud isikutele suunatud teenused

Järgnevalt antakse ülevaade valdkondadest, mille toetamine on kaitse saanud isikute eduka integratsiooni aluseks. Esmalt analüüsitakse elukoha leidmist, sotsiaaltoetuste kättesaadavust, ligipääsu haridusele ning keele ja kohanemisprogrammidele, töökoha leidmist, aga ka vastuvõtvas ühiskonnas valitsevate hoiakute rolli, mis edendavad rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsiooni. Samuti tuuakse esile see, kui tihedalt on need valdkonnad omavahel seotud, näiteks raskused elukoha leidmisel takistavad tööleasumist.

Eluaseme leidmine

Pärast rahvusvahelise kaitse saamist võib isik viibida vastuvõtukeskuses neli kuud. Selle aja vältel tagatakse neile tasuta elamispiind ja koostöös Illuka Vallavalitsusega toimetulekutoetus. Seejärel tuleb leida endale elukoht väljaspool vastuvõtukeskust.

- Seaduslik alus eluaseme leidmisele

VRKSi § 73 lg 1 järgi võib rahvusvahelise kaitse saaja viibida vastuvõtukeskuses või Sotsiaalministeeriumi või selle valitsemisala asutuse määratud kohas nii kaua, kuni ta asub elama kohaliku omavalitsuse üksusesse. VRKSi § 73 lg 2 sätestab, et Sotsiaalministeerium või selle valitsemisala asutus korraldab kokkuleppel kohaliku omavalitsusega rahvusvahelise kaitse saaja elama asumise kohaliku omavalitsuse üksusesse, arvestades rahvusvahelise kaitse saaja terviseseisundit, sugulaste ja hõimlaste elukohta, töötamis- ja elamisvõimalusi, sealhulgas rahvusvahelise kaitse saajate proportsionaalset jaotumist kohaliku omavalitsuse üksuste vahel, ning muid tähtsaid asjaolusid. Vajaduse korral on Sotsiaalministeeriumil või selle valitsemisala asutusel õigus kohaliku omavalitsusega kokkuleppimise menetluse kaasata Siseministeeriumi esindaja. Rahvusvahelise kaitse saaja võib osaleda talle sobiva kohaliku omavalitsuse üksuse otsimises. VRKSi § 73 lg 3 järgi korraldab Sotsiaalministeerium või selle valitsemisala asutus rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse asumise nelja kuu jooksul alates välismaalasele elamisloa andmise päevast. Kui sellel tähtajal kohaliku omavalitsuse üksusega kokkuleppele ei jõuta, osutab rahvusvahelise kaitse saajale VRKSi § 73 lg-s 4 nimetatud teenuseid Sotsiaalministeerium või selle valitsemisala asutus. VRKSi § 73 lg 4 sätestab, et kohaliku omavalitsuse üksus korraldab rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtmise ning osutab talle vajaduse korral kaasabi: eluaseme leidmisel, üürimisel, remontimisel ja sisustamisel; sotsiaal- ja tervishoiuteenuste saamisel; tõlketeenuse ja eesti keele õppimise korraldamisel; tema õiguste ja kohustuste kohta teabe saamisel; muude küsimuste lahendamisel. Sealjuures kaetakse VRKSi § 73 lg 5 järgi riigieelarvest järgmised rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumisel tekkivad kulud:

- 1) rahvusvahelise kaitse saaja kasutusse antava eluaseme üürikulu talle esmakordselt väljastatud elamisloa kehtivusajal;
- 2) rahvusvahelise kaitse saaja kasutusse antava sotsiaalkorterite remondikulu;
- 3) rahvusvahelise kaitse saaja kasutusse antava eluaseme sisustamise kulu;

4) rahvusvahelise kaitse saajale esmakordselt väljastatud elamisloa kehtivusajal võimaldatava eesti keele õppe kulu;

5) rahvusvahelise kaitse saajale esmakordselt väljastatud elamisloa kehtivusajal võimaldatava tõlketeenuse kulu.

VRKSi § 73 lg 3 sätestab, et rahvusvahelise kaitse saaja, kes keeldub elama asumast kohaliku omavalitsuse üksusesse, kus ollakse tema vastuvõtmiseks valmis, peab ise otsima elukoha ja kandma sellega seotud kulud. Rahvusvahelise kaitse saajale võimaldatakse majutus vastuvõtukeskuses kahe kuu vältel nimetatud keeldumisest arvates.

Seega peab seaduse järgi Sotsiaalministeerium koostöös kohalike omavalitsustega korraldama eluruumi kasutamise võimaluse, lähtudes inimese ja tema perekonna võimalustest ning vajadustest. Samuti tuleb arvestada konkreetse kohaliku omavalitsuse võimalusi. Praktikas see koostöö siiski ei toimi.

- Praegune praktika

Balti Uuringute Instituudi (BUI) raportist selgus, et nendest isikutest, kellele seni Eestis on rahvusvaheline kaitse antud, ei olnud 2011. aasta seisuga leidnud keegi elamispinda kohaliku omavalitsuse abiga ning väga vähesed neist olid teadlikud, et seaduse järgi on neil selleks õigus. KOVd selgitavad rahvusvahelise kaitse saajatele, et sotsiaalkorteri saamise eelduseks on sissekirjutus KOV territooriumil.³⁹ KOVd on piiritlenud sotsiaalkorterite sihtrühma näiteks eakate, puudega inimeste ja üksikvanematega, kes on juba omavalitsusse sisse kirjutatud.

Rahvusvahelise kaitse saanud isikutele korraldatud elamispind ei pea tingimata olema sotsiaal- või munitsipaal korter, vaid korteri võib üürida ka vabalt turult nagu kaitse saanud isikud üldjuhul seni ise, ilma kohalike omavalitsuste abita on teinud.

BUI tehtud intervjuudest selgus, et Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskusest lahkutakse kaitse saamisel esimesel võimalusel ning vajaduse korral veedetakse mingi aeg sõprade või sugulaste elamispinnal. Oma elukoht on leitud interneti teel, sõprade või tugiisiku abiga ning elatakse üürikorteris. Enamik rahvusvahelise kaitse saajaid elab Tallinnas ning mõni üksik ka Tartus, Pärnus, Kohtla-Järvel ja Illuka vastuvõtukeskuses.⁴⁰ Tallinna kolitakse eelkõige seetõttu, et seal on lihtsam tööd leida ja haridust omandada, aga ka end teostada, kultuurisündmustel osaleda ning usurühmadega koostööd teha.⁴¹ Seega ei ole rahvusvahelise kaitse saajad jaotunud kõigi omavalitsuste vahel proportsionaalselt, millega VRKSi § 75 lg 2 järgi tuleb kaitse saanutele elamiskoha leidmisel arvestada. Lisaks tekitab see marginaliseerumist ja kogukonnakeskseks jäämist ega toeta isikute lõimumist Eesti ühiskonda.

Kui rahvusvahelise kaitse saajatel tuleb leida endale üürikorter ise, kaasnevad sellega erinevad probleemid. Elukoha leidmine vabal üüriturul eeldab ettemaksude ja vajaduse korral ka sisustuse soetamise tõttu esimestel kuudel suuri summasid, kuid see raha kaitse saanutele üldjuhul puudub. Samuti ei pruugi korteriomanikud, ilmselt eelarvamuste tõttu, võõramaise välimusega inimesi üürnikena aktsepteerida ning seetõttu keelduvad nendega üürilepingut sõlmimast või ei anna nõusolekut üürivat eluruumi rahvastikuregistris registreerida. See aga seab teatud tegevustele ja võimalustele piirid.

³⁹ Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda "Balti Uuringute Instituudi raport"(2011), lk 13

⁴⁰ Ibid. lk 12-13

⁴¹ Ibid. lk 12

Siinjuures on seni kaitse saanud aidanud MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus ja MTÜ Eesti Pagulasabi tugiisikud, kes on korteriomanikega suhelnud. Pagulasabi hinnangul ollakse nõus korterit üürima siis, kui lepingu sõlmimisel viibib ka MTÜ liige, kuid kui kaitse saaja läheb üksi lepingut allkirjastama, siis jääb leping tavaliselt sõlmimata.

- Süsteemi täiustamine

Rahvusvahelise kaitse saanud isikute elamispinna leidmise ja selle eest tasumise probleemi leevendaks see, kui nende puhul rakendataks eespool toodud VRKSi § 73 lg 5.

Maksimumhüvitis on 9500 – 12 700 eurot, mida on võimalik kasutada kuni kolme aasta jooksul (võimalik suurendada kõige rohkem 20%) olenevalt elamisloa kehtivuse pikkusest. Raha peaks taotlema juhtumipõhiselt Vabariigi Valitsuse reservist. Seni ei ole KOVd nimetatud hüvitist taotlenud. Oluline oleks, et antud võimalusest teavitataks KOVsid, tuues välja, et kaitse saanu elamine nende territooriumil ei too KOVle märkimisväärseid lisakulutusi. Samuti võiks KOVde motiveerimiseks maksta iga vastuvõetud rahvusvahelise kaitse saanud isiku eest pearaha.

Kuna tänasel päeval on seaduse järgi toetuse taotlemine otseselt seotud KOVga, kes ei ole rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmisest kuigi huvitatud, võib ühe lahendusena kaaluda MTÜde suuremat kaasamist, kuhu suunas ka hetkel liigutakse. Seaduse laiendamise kaudu saaks suunata riigi toetuse MTÜde vahendusel rahvusvahelise kaitse saanud isikutele osutavate teenuste kompensatsiooniks. Näiteks võiks rahvusvahelise kaitse saanud isikutega tegelev MTÜ leida neile korteri ja teha vastava taotluse Sotsiaalministeeriumile ning kui vajalikud vahendid on tagatud, saab isik korteri üürida. Siinjuures oleks tegemist toetusega korteri sissemaksiks ning vajaduse korral selle sisustamiseks, sest üürikulu saab kaitse saanud isik tasuda toimetulekutoetusest. Seega võiks rahvusvahelise kaitse saanud isikule elukoha sissemaksiks raha taotleda nii KOVd kui ka MTÜd. Kolmanda võimalusena võib elukoha leidmist pärast rahvusvahelise kaitse saamist hakata korraldama riigiasutus, näiteks Sotsiaalkindlustusamet.

VRKSi § 73 lg 5 rakendamiseks peab olema selgelt kirjeldatud protsess, kuidas MTÜd, aga ka KOVd rahvusvahelise kaitse saanute jaoks toetust taotleda saaksid. Samuti tuleb selgitada, millises mahus kindlal etapil saab raha taotleda. Samuti võiks kaaluda ka võimalust, et antud hüvitis kätkeks teisi lõimumist toetavaid teenuseid.

Seega on rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioonisüsteemi parandamiseks vaja selget rahastamisskeemi. Siinjuures paistab nimetatud riigipoolse kompensatsiooni täpne määratlemine kaitse saanud isiku elukoha leidmise seisukohalt väga tähtis.

- **Ettepanekud:**
 1. SOM peaks määratlema, millises mahus on kindlal etapil VRKSi § 73 lg 5 järgi riigieelarvest tulevast rahast ette nähtud rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumisel eluaseme üüri, sisustuse või sotsiaalkorteri remondikulu tasumiseks ning kui suur osa eesti keele õppe ja tõlketeenuse katmiseks;
 2. SOM peaks teavitama KOVsid ja MTÜsid, kuidas riigieelarvest juhtumipõhiselt raha taotleda;
 3. Maksta rahvusvahelise kaitse saanud isiku vastuvõtnud KOVle isiku kohta pearaha.

Ligipääs sotsiaaltoetustele

- Seaduslik alus

Sotsiaalhoolekande seaduse § 4 lg 3 sätestab, et Eestis viibival rahvusvahelise kaitse saajal on õigus saada sotsiaalteenuseid, -toetusi ja muud abi. Peale eespool väljatoodud riigipoolse kompensatsiooni on isikul pärast rahvusvahelise kaitse saamist VRKS § 75 lg 1 järgi õigus saada Eestis viibimise ajal riiklikku pensioni, tööturuteenuseid, pere-, tööturu- ja sotsiaaltoetust ning muud abi samadel õigusaktides sätestatud alustel nagu Eesti püsielanikul.

Enamiku teenuste ja toetuste puhul on vajalik elukoha registreerimine rahvastikuregistris, v.a riiklikud sotsiaalkindlustusameti makstavad peretoetused, pensionid ja ka ohvriabiteenus. Samuti on isikul igal ajal olenemata elukoha registreerimisest õigus saada kohaliku omavalitsuse makstavat vältimatut sotsiaalabi. Piirangut ei ole ka tööturuteenustel, kuid näiteks ravikindlustus ei laiene isikule, kellel puudub registreeritud elukoht.

VRKSi § 75 lg 2 sätestab, et kui isiku varaseis ei võimalda elamist korraldada omal kulul, maksab kohalik omavalitsus talle toimetulekutoetust. Seejuures lähtutakse inimese sissetulekust. Kehtib põhimõte, et kui pärast eluasemekulude maksmist jääb inimesele alles vähem kui kehtiv minimaalne toimetulekupiir, siis kaetakse see vahe toimetulekutoetuse vahenditest. Samuti tasutakse eluasemekulud, kui inimesel endal selleks raha pole. Kui aga rahvusvahelise kaitse saanule hüvitatakse VRKSi § 73 lg 5 järgi eluasemekulud, saab ta toimetulekutoetust siis, kui pärast eluasemekulude katmist jääb talle kasutamiseks kätte vähem raha, kui kehtiv toimetulekupiir ette näeb.

Toimetulekutoetus ei eelda seaduse järgi elukoha registreerimist, toimetulekutoetust saab taotleda kohalikult omavalitsuselt, kelle halduspiirkonnas isik ajutiselt või püsivalt elab. Kuigi selline regulatsioon võimaldaks taotleda toimetulekutoetust väljaspool rahvastikuregistri järgset elukohta, eeldavad kohalikud omavalitsused üldjuhul siiski, et isik oleks ka rahvastikuregistri järgi nende elanik. Seda põhjusel, et suuremates kohalikes omavalitsustes puudub kindlus (suurus, inimeste puudus jne), et isik ka tegelikult taotluses viidatud aadressil elab.

Seega võib väita, et rahvusvahelise kaitse saanud isikule on seaduse järgi tagatud toimetulekuks vajalikud toetused. Siiski ei pruugi need kaitse saanud isikutele kättesaadavad olla.

- Praegune praktika

Kuni rahvusvahelise kaitse saanud isik elab vastuvõtukeskuses, maksab talle toimetulekutoetust Illuka vald. Pärast vastuvõtukeskusest väljakolimist ja juhul, kui rahvusvahelise kaitse saanud isik ei leia endale töökohta, maksab toimetulekutoetust kohalik omavalitsus, kuhu isiku elukoht on registreeritud. Ei ole teada, kui palju kaitse saanud isikuid on elukoha rahvastikuregistris registreerinud. Kui neil see puudub, ei pääse nad ka eespool nimetatud teenustele ligi. Seega on praegu rahvusvahelise kaitse saanud isikute jaoks tõsine probleem teenuste kättesaadavuse seotus elukoha registreerimisega rahvastikuregistris.

- Ettepanekud

1. **Rahvusvahelise kaitse saanud isikuid võiks toetada elukoha leidmisel ja selle registreerimisel rahvastikuregistris (vt ettepanekud, ptk „Eluaseme leidmine”).**

Haridus

- Seaduslik alus

VRKSi § 75 lg 6 sätestab, et rahvusvahelise kaitse saajal on Eestis viibimise ajal õigus saada haridust ja töötada siin seadustes sätestatud alustel ning korras. Samuti on VRKSi § 75 lg 7 järgi samad õigused rahvusvahelise kaitse saaja pereliikmel, kes on saanud VRKSi alusel elamisloa. Eesti õigusaktides (haridusseadus, põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, kutseõppeasutuse seadus), mille järgi haridust korraldatakse, ei ole eraldi sihtrühmana rahvusvahelise kaitse saanud esile toodud. Haridusseaduse § 4 lg 1 sätestab, et „riik ja kohalik omavalitsus tagavad Eestis igaühe võimalused koolikohustuse täitmiseks ja pidevõppeks õigusaktides ettenähtud tingimustel ja korras“. Eestis on rahvusvahelise kaitse saanud isikutele tagatud lasteaia- ning koolikoht samadel tingimustel nagu Eesti Vabariigi kodanikele. Alates 7. eluaastast on põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 9 lg 2 järgi õppimine kohustuslik kõigile lastele kuni põhihariduse omandamiseni või 17aastaseks saamiseni. Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 9 lg 2 sätestab, et koolikohustuslikud on kõik Eestis elavate välisriikide kodanike ja kodakondsuseta isikute lapsed, välja arvatud välisriikide esindajate järeltulijad.

Klassi määramine õpilase hariduskogemuse põhjal on koolide enda otsustada, kuid põhikriteeriumina soovitatakse arvestada õpilase vanust ja seni omandatud haridust.⁴² Gümnaasiumiastmesse vastuvõttu võib taotleda põhihariduse või sellele vastava välisriigi haridustaseme omandanud isik õppeasutuse kehtestatud vastuvõtutingimustel.⁴³

Rahvusvahelise kaitse saanud isikutele on õigus saada ka kutseharidust. Kutseõppeasutuse seaduse § 14 lg 1 järgi võivad kutsekooli, mis tegutseb põhihariduse baasil, õppima asuda isikud, kellel on üld- või kutsekeskharidus. Õpingute jätkamiseks tuleks esitada vastuvõtutingimustes määratletud dokumendid, muu hulgas põhiharidust tõendav tunnistus. 2007. aastal muudetud kutseõppeasutuse seaduse järgi võib haridustasemest olenemata asuda kutseasutusse õppima isik, kes on vähemalt 17aastane.⁴⁴ See võimaldab rahvusvahelise kaitse saajatel, kes on vähemalt 17 aastat vanad ja kes ei ole omandanud põhiharidust või ei suuda põhihariduse omandamist dokumentide puudumise tõttu tõestada, siseneda Eesti haridussüsteemi ja soovi korral jätkata keskhariduse omandamist täiskasvanute gümnaasiumis või kutseõppeasutuses.

Samuti on rahvusvahelise kaitse saanud isikutele õigus astuda kõrgkooli samadel tingimustel nagu Eesti Vabariigi kodanikel. Kõrgkooli sissesaamise tingimused ja korra kehtestavad õppeasutused. Sisseastumise eeldus on keskharidust tõendava tunnistuse olemasolu.

- Praegune praktika

Varjupaigataotlejate lapsed on koolikohustuslased ja võivad haridust omandada tavalises üldhariduskoolis. Seni on koos perekonnaga Eestisse saabunud lapsi suunatud õppima Jõhvi Vene Gümnaasiumi ja Illuka Põhikooli, kus on ka vastav ettevalmistus pedagoogidele. BUI raportist selgus, et lastega peredel on Eesti koolidega positiivsed kogemused ning lapsed on õppinud ära eesti keele.⁴⁵

Haridustee jätkamine on kindlasti üks raskemaid küsimusi, eriti olukorras, kus puuduvad haridust tõendavad dokumendid. Kaitse saanud pärinevad eri haridussüsteemiga riikidest ning samuti on

⁴² Õpilase kooli vastuvõtmise üldised tingimused ja kord ning koolist väljaarvamise kord § 5 lg 2

⁴³ Õpilase kooli vastuvõtmise üldised tingimused ja kord ning koolist väljaarvamise kord § 6 lg 1

⁴⁴ Eesti kutseharidussüsteemi arengukava 2009—2013“ Haridus- ja Teadusministeerium“ (2009), lk 73

⁴⁵ Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda “Balti Uurigute Instituudi raport”(2011), lk 19

taotlejate seas isikuid, kes ei oska piisaval tasemel vene keelt (eesti keele oskus puudub täielikult). See oluliselt raskendab koolikonteksti lõimumist. Kool on üks parimaid institutsioonilahendusi, mis võimaldaks eelkõige noortel, kuid ka vanematel rahvusvahelise kaitse saanutel ühiskonda sulanduda. Selleks on aga vaja keeleoskust.

BUI raportis toodi esile, et hiljuti rahvusvahelise kaitse saanud isikud olid huvitatud kutseoskuste omandamisest või täiendusõppest. Samal ajal oli huvi väiksem pikemat aega riigis viibinud isikutel, ilmselt seetõttu, et neil oli töökoht juba olemas.⁴⁶ Kutsekooli õppima asumine võib olla rahvusvahelise kaitse saanud isikute puhul raskendatud, kuna neil ei pruugi olla põhiharidust tõendavat dokumenti Eestis kaasas. Siinkohal toetab neid MTÜ Eesti Pagulasabi, kes suhtleb ENIC-NARICga, et nende kvalifikatsiooni tunnustataks. BUI raportis toodi välja, et mõned rahvusvahelise kaitse saajad soovivad astuda ka kõrgkooli.⁴⁷

- Süsteemi täiustamine

Kesk- ja põhikooli tasemel tuleks luua testid, millega selgitada isiku teadmiste tase. Samuti võiks esmalt toimuda õpetöö individuaalse õppekava järgi, mil omandatakse keelt, kuid ka harjutakse siinse koolisüsteemiga. Siinjuures on võrdluseks Portugal, kus rahvusvahelise kaitse saanud lapsed omandavad sama õppekava mille kohalikud, kuid nad peavad käima täiendavates portugali keele tundides.

Soovitused haridusvaldkonnas puudutavad eelkõige kutseõppe kättesaadavust rahvusvahelise kaitse saanud isikutele. 2007. aastal muudetud kutseõppeasutuse seadus võimaldab kutseõppesse asuda ka üle 17 aastasel rahvusvahelise kaitse saajal, kes ei ole omandanud põhiharidust või ei suuda põhihariduse omandamist dokumentide puudumise tõttu tõestada. Siinkohal võiks riik sõlmida kokkulepped kutsekoolidega ja tugiisikuteenuse vahendusel suunata kaitse saanud isikud kutseõppesse. Kaitse saanud isikutele võiks võimaldada kutseõppes osalemise ajal elamiskoha ühiselamus samadel tingimustel nagu Eesti Vabariigi kodanikele.⁴⁸

Kuna vajadus lihttööliste järele pidevalt väheneb, annaks kutsehariduse omandamine rahvusvahelise kaitse saanud isikutele võimaluse kergemini ja paremini tasustatud tööd leida. Kuigi kutseõppe kompenseerimine oleks riigile algul kulukas, koormab kaitse saanud isik pärast kutse omandamist ja kindla töökoha leidmist riigi sotsiaalsüsteemi vähem. Lisaks õpiks isik kutsekoolis tundma nii eesti (töö)kultuuri kui ka (töö)tavasid.

- Ettepanekud:

- 1) tagada koolikohustuslike rahvusvahelise kaitse saajatele individuaalõppe programmid, mis lihtsustavad kooliellu sisseelamist;
- 2) haridus- ja teadusministeerium peaks koostama haridustaseme tuvastamise eksami, mida saaks teha nii inglise kui ka prantsuse keeles;
- 3) koolitada õpetajaid rahvusvahelise kaitse saanud lastega toime tulemisel;
- 4) tugiisikuteenuse vahendusel toetada rahvusvahelise kaitse saanud isikute asumist kutseõppesse;
- 5) Kutseõppe asutusel tagada rahvusvahelise kaitse saajatele kutseõppe ajal elamiskoht.

⁴⁶ Ibid. lk 20

⁴⁷ Ibid. lk 20

⁴⁸ Kohtumine Kristina Kallasega (Eesti Pagulasabi) 27.10.2011

Keeleõpe ja kohanemiskursused

- Seaduslik alus

VRKSi § 73 lg 4 järgi osutab kohaliku omavalitsuse üksus kaasabi eesti keele õppimise korraldamisel. VRKSi § 73 lg 5 järgi kaetakse riigieelarvest rahvusvahelise kaitse saajale esmakordselt väljastatud elamisloa kehtivusajal eesti keele õppe kulu.

- Praegune praktika

Tänapäeval on juurdepääs keelekursustele piiratud ning tihti peavad taotlejad selle eest ise tasuma, milleks üldjuhul raha puudub. Samas on keeleoskus kõige järgneva alus. Näiteks Töötukassa pakutavate koolituste puhul on vajalik teatav eesti keele oskuse tase. BUI raportis toodi esile, et kaitse saajatele teeb muret pikk tööpäev ja töötamine nädalavahetustel ning seega jääb väga vähe aega muude tegevuste jaoks.⁴⁹ Seega on tänapäeval probleem selles, et rahvusvahelise kaitse saanud isikutel ei ole erinevatel põhjustel võimalik käia keelekursustel ega osaleda kutseõppekoolitustel. MISA kohanemisprogramm käsitleb kahte teemat – keeleõpet (eesti keel A2-tasemel) ja kohanemist (Eesti elu ning ühiskonda tutvustavad loengud ja ekskursioonid, tööturuks ettevalmistamine). Eesti ühiskonda käsitletavates loengutes antakse ülevaade Eesti ajaloo, loodusest, kultuurist, ühiskonnatavadest ja väärtustest. Samuti tutvustatakse riigis kehtivaid seadusi ja elanike õigusi. Selline kohanemisprogramm oleks selles osalejatele väärtuslik kaitse, kuid paraku ei ole programmi abikõlblikuks sihtrühmaks rahvusvahelise kaitse saanud isikud, mistõttu tuleks neil osalus katta oma vahenditest.

- Süsteemi täiustamine

Rahvusvahelise kaitse saanud isikutele eesti keele õppe korraldamisega kavatseb järgmisel aastal tegeleda MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus. Samuti on keelekursuste ja kohanemisprogrammi osas võimalik lahendus MISA pakutavad kursused, mis peaksid muutuma kaitse saajatele kättesaadavaks 2014. aastast.

MISA tugiisiku- ja kohanemisprogramm on mõeldud ka teineteist täiendama, kuna järgmine aasta loodetakse, et tugiisikud hakkavad tooma kliente ka kohanemisprogrammidesse. Kui MISA pakuks ka juhtumikorraldaja teenust, saaksid juhtumikorraldajad suunata kaitse saanud isikud keele- ja kohanemisprogrammidesse.

MISA või mõne muu asutuse pakutavaid keelekursusi saaksid kaitse saajad ka praegu kasutada, kui riik need hüvitaks. Lähtudes VRKSi § 73 lg-st 5, võiks riik arvestada konkreetse osa toetusest keeleõppe tagamiseks. Siinjuures peaksid MTÜd või KOVd teadma, kuidas riigilt hüvitist taotleda, suunama isiku kursustele (näiteks MISA) ja seejärel esitama kompensatsioonitaotluse. Kuna MISA keelekursuste kohad saavad tihti kiiresti täis, võib rahvusvahelise kaitse saanud isikute jaoks igale keelekursustele reserveerida paar kohta. Seega saaks keelekursusi pakkuv firma koostada ühe arve MISAle ning teise tänase päeva seisuga KOVle, kes rahvusvahelise kaitse saanud isikute keelekursuste eest, riigipoolset toetust kasutades, tasub.

Rahvusvahelise kaitse saanud isikute keelekursuste rahastamiseks oleks seega kaks võimalust: riigieelarveline rahastamine ja/või Euroopa Komisjoni vahendite kasutamine, mis võiks avalduda näiteks selles, et MISA pakub 2014. aastast keelekursusi tasuta.

⁴⁹ Ibid. lk 17

Kuigi VRKSi § 73 lg 5 ei erista on sõnastuses kohanemiskursusi, peaks ekspertgrupi hinnangul ka tänasel päeval seadus võimaldama kohanemiskursusi koos keelekursustega rahvusvahelise kaitse saanute jaoks kompenseerida.

Et võimaldada rahvusvahelise kaitse saanud isikutel keele või kohanemiskursustele kohale jõuda, tuleks neile kompenseerida ka sõidukulud. Kuigi MISA keele ja kohanemiskursused toimuvad pärast tavatööpäeva lõppu, ei ole tihti võimalik toitlustusasutustes töötavatel rahvusvahelise kaitse saajatel oma töötundide tõttu nendes osaleda. Seega on nii kohanemiskursuste kui ka keeleõppe tagamine juba vastuvõtukeskuses, lõimumist silmas pidades, äärmiselt olulise tähtsusega.

- **Ettepanekud:**
 - 1) määratleda, millises mahus on riigi poolset hüvitist võimalik kasutada keeleõppe ja kohanemisprogrammide finantseerimiseks;
 - 2) selgitada MTÜdele ja KOVdele, kas ja kuidas riigilt hüvitist taotleda;
 - 3) suunata rahvusvahelise kaitse saanud isikud MTÜde või KOVde abil keele ning kohanemiskursustele ning kasutada nende eest tasumisel riigilt saadavat hüvitist;
 - 4) võimaldada rahvusvahelise kaitse saanud isikutele osalemine MISA keele- ja kohanemisprogrammides hiljemalt aastast 2014;
 - 5) Transpordikulude kompensatsioon keele ja kohanemiskursustel osalevatele rahvusvahelise kaitse saajatele.

Rahvusvahelise kaitse saanud isikute võimalused töökoha leidmisel

- Seaduslik töötamise alus

VRKSi § 76 lg 6 järgi on rahvusvahelise kaitse saajal Eestis viibimise ajal õigus töötada seadustes sätestatud alustel ja korras. Samuti sätestab VRKS § 75 lg 1, et rahvusvahelise kaitse saajal on õigus saada tööturuteenuseid ja -toetust samadel õigusaktides sätestatud alustel nagu Eesti püsielanikul. VRKS § 10¹ lg 1 alusel võib Politsei- ja Piirivalveameti loal ka juba varjupaigataotleja Eestis töötada, kui Politsei- ja Piirivalveamet ei ole tema varjupaigataotluse suhtes ühe aasta jooksul alates varjupaigataotluse esitamisest varjupaigataotlejast olenemata põhjusel otsust teinud. Lisaks on rahvusvahelise kaitse saajal või varjupaigataotlejal, kelle suhtes pole aasta jooksul tehtud otsust, õigus osaleda Töötukassa pakutavatel tööturukoolitustel, karjäärinõustamisel, tööpraktikal, tööharjutusel ja eesti keele õppel. Samuti on neil õigus saada toetust ettevõtte alustamisel ja palga maksmisel samadel alustel nagu Eesti Vabariigi kodanikel.

- Praegune praktika

Töökoha omamine on rahvusvahelise kaitse saanud isiku integratsioonist lähtudes väga oluline, sest see mõjutab tema heaolu, tema suhtumist teda vastuvõtnud riiki ja soovi saada uue ühiskonna liikmeks.

BUI raportis tuuakse samuti esile, et üks põhitakistusi töö leidmisel on puudulik eesti keele oskus. Töölepingu sõlmimisel on kaitse saanud isikud kaitsetus olukorras, kuna nad ei valda kohalikku keelt ega pruugi aru saada lepingus seatud tingimustest. Samuti ei ole nad tihti teadlikud oma õigustest, sealjuures sellest, milline on miinimumpalk. On esinenud olukordi, kus pärast kaitse saamist on mõned rahvusvahelise kaitse saajad töötanud vähemalt esialgu ka ebaseaduslikult. Mustalt töötamise puhul suureneb ekspluateerimisoht, millega võivad kaasneda pikad töötunnid ja madal palk, mis mõjutab

omakorda inimese tervist ja piirab tema võimalusi uude ühiskonda sulanduda.⁵⁰ Suur osa rahvusvahelise kaitse saanud isikuid on tööd saanud eelkõige baarides või restoranides.

Tänapäeval on MTÜ Eesti Pagulasabi prioriteet leida töö rahvusvahelise kaitse saanud isikutele. Tööd aitavad leida ka MTÜ JMK tugiisikud. Tugiisikuteenust tutvustavas peatükis toodi välja, et tugiisikud korraldavad karjäärivestlusi, otsivad töökuulutusi ja suhtlevad tööandjaga. MTÜ Eesti Pagulasabi plaanib ka koostöös Töötukassa Jõhvi bürooga teha Eesti tööturgu ja -lepinguid ning CV koostamist tutvustava seminari vastuvõtukeskuses.

Lisaks suhtlevad Eesti Pagulasabi liikmed ENIC-NARICuga, kes verifitseerib kvalifikatsioone. See võimaldab haridusteed jätkata, aga kindlasti on kasuks ka töö leidmisel. Kaitse saanud isikutega suheldakse peamiselt e-posti või Skype'i teel. Seni on MTÜ Eesti Pagulasabi toel leidnud töö kolm rahvusvahelise kaitse saajat.⁵¹

- Süsteemi täiustamine

Euroopa Komisjon on miinimumstandarditega määratlenud, et juurdepääs tööturule peaks olema tagatud rahvusvahelise kaitse taotluse esitamisest kuue kuu möödumisel.⁵² Soomes võimaldatakse varjupaigataotlejal tööle asuda juba pärast kolme kuud riigis viibimist. Seega võiks ka Eestis varjupaigataotlejad tööle asuda vähemalt pärast kuut kuud kaitse taotluse esitamise kuupäevast. See annaks neile tegevust, säilitaks tööharjumust ning suurendaks rahalisi võimalusi, et peale kaitse saamist elukoht leida. Pärast kaitse saamist oleks isikul võimalik vajaduse korral suurematesse keskustesse kolida. Juba olemasolev töökogemus Eestis lihtsustab kindlasti ka edaspidi tööle asumist. Praegu on aga probleem elukoha leidmine suuremates keskustes. Seega on tööleidmise alus püsiva elamispinna olemasolu, mille tagamiseks tuleks rakendada eespool nimetatud riigipoolne toetus.

Samuti tuleb jätkata tööturukoolitusi nii varjupaigataotlejatele kui ka rahvusvahelise kaitse saajatele. Lisaks tugiisikutele, kes individipõhiselt tööturgu ja töötavasid tutvustavad, peaks vastavaid koolitusi korraldama ka suurematele rühmadele. Alates 2014. aastast saaksid kaitse saajad osaleda MISA kohanemisprogrammis, mis hõlmab ka töötamist puudutavaid teemasid.

Haridusvaldkonda tutvustavas peatükis toodi esile, et kutseõppe võimaldamine on kaitse saajatele tähtis. Selline lähenemine vähendaks koormust Eesti sotsiaalsüsteemile, kuna võimaldaks kaitse saanutel pärast eriala omandamist kergemini tööd leida.

- Ettepanekud:

- 1) korraldada MTÜ-de või teiste asutuste kaudu vastuvõtukeskuses tööturgu ja -tavasid tutvustavaid koolitusi;
- 2) võimaldada varjupaigataotlejatele juurdepääs tööturule hiljemalt kuus kuud pärast varjupaigataotluse esitamist;
- 3) toetada rahvusvahelise kaitse saanuid elukoha leidmisel ja selle registreerimisel rahvastikuregistris (vt ettepanekud, ptk „Eluaseme leidmine”);
- 4) toetada kaitse saanud isikute asumist kutseõppesse ning tagada neile ühiselamukoht.

⁵⁰ Ibid. lk 16

⁵¹ Kohtumine Kristina Kallasega (Eesti Pagulasabi) 27.10.2011

⁵² Direktiivi 2003/9/EÜ rakendamine Euroopa Liidus: kodanikevabaduste, justiits- ja siseasjade komisjoni külastused ajavahemikul 2005-2008, Euroopa Liidu Teataja, 18.03.2010

Vastuvõtvas ühiskonnas valitsevate hoiakute roll rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioonis ühiskonda

Lisaks eeltoodud eelkõige sotsiaalvaldkonda puudutavatele aspektidele rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioonisüsteemis rõhutas UNHCR integratsiooni eesmärkide seas ka vastuvõtva ühiskonna hoiakute rolli.

- Praegune olukord

Jaan Tõnissoni Instituudi poolt 2007. aastal valminud raport „Varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioon Eesti ühiskonda” tõi esile, et „... *integratsiooni võtmesõnad on sisserännanute osalus ning austus ühiste väärtuste, normide ja reeglite vastu ning teiselt poolt vastuvõtva ühiskonna teadlikkus sisserännanutest ja selle põhjustest.*”⁵³

Vastuvõtval ühiskonnal tuleks üles näidata sallivat suhtumist ja avatust võtta vastu uusi inimesi ning võimaldada neil siin oma elu alustada. Ühiskond vajab teavet teiste kultuuride kohta, sest teadmatuslega kaasneb hirm uue ja võõra vastu. Turu-uuringute firma Saar Poll OÜ tegi 2010. aastal Siseministeeriumi tellimisel pagulasuuringu „Eesti elanike teadlikkus ja hoiakud pagulasküsimustes”. Selle tulemused näitasid Eesti ühiskonnas valitsevat negatiivset suhtumist pagulastesse. 71% elanikest arvas, et riik peaks rände-, pagulas- ja varjupaigapoliitika osas pigem sisserännet takistama. Inimeste seas on levinud arvamus, et sisseränne koormab Eesti sotsiaalsüsteemi, suurendab tööpuudust, tekitab konfliktiohtu ning ohustab eesti keelt ja kultuuri.⁵⁴ Seega ei ole Eesti ühiskond kuigivõrd valmis rahvusvahelise kaitse saanud isikute integreerimiseks.

Samal ajal peab Eestisse elama asunud inimene ise olema valmis võtma omaks ka uue ühiskonna norme ja tegema koostööd oma edasise elu korraldamisel. Riigi huvides on see, et rahvusvahelise kaitse saanud isikutele suunatud vajalik teave on selgel kujul kättesaadav kõigile. Teabe kättesaadavus on eeldus Eesti elanike ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute vahelise dialoogi tekkimisele, mis omakorda soodustab Eesti-keskse meelsuse süvenemist. Selle kaudu suureneb motivatsioon omandada eesti keel kui kasutoov suhtlusvahend, mis soodustab vastastikust omaksvõttu ja suurendab rahvusvahelise kaitse saanud isikute võimalusi ühiskonnaelus osaleda. Seega on oluline, et lisaks vastuvõtvale ühiskonnale osaleb isik integratsiooniprotsessis võrdväärse partnerina. Tänapäeval teavitavad avalikkust eelkõige Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon (IOM), UNHCR ja MTÜ Eesti Pagulasabi.

- Olukorra parandamine

Integratsioonisüsteem Soomes asetab suurt rõhku ühelt poolt teadmiste andmisele soome keelest ja kultuurist ning töö- ja haridusvõimaluste tutvustamisele, teiselt poolt aga immigrantide kultuuri ja keele säilitamisele. Integratsioon sünnib riigi pakutavate teenuste ja immigrandi enda soovi koosmõjul.⁵⁵ Siinkohal peaks ka Eestis lähtuma seisukohast, et integratsiooni eesmärk ei ole assimileerumine, vaid see peaks andma kaitse saanud isikutele võimaluse oma kultuuri ja keelega tegeleda. Ühtlasi on aga ka eesti keele omandamine ja uue ühiskonna mõistmine integratsiooniprotsessis väga tähtis.

⁵³ Varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioon Eesti ühiskonda “ Jaan Tõnissoni Instituudi raport” (2007) lk 7

⁵⁴ Eesti elanike teadlikkus ja hoiakud pagulasküsimustes. Kvantitatiiv- ja kvalitatiivuuringu aruanne. Saar Poll. Tallinn september 2010 http://www.siseministeerium.ee/public/EPF/Pagulasuuring_ARUANNE.pdf

⁵⁵ Seppelin, Markus Finnish Integration Policy. Act on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers. 2010, www.peer-review-social-inclusion.eu

Samuti on oluline, et Eesti elanike teadlikkus rahvusvahelise kaitse saajatest ja nende kaitse otsimise põhjustest suureneks ning avalikkuse arvamus sellest sihtrühmast muutuks positiivsemaks. Avalikkuse teavitamine on siinjuures väga tähtis.

- **Ettepanekud:**
 - 1) jätkata avalikkuse teavitamist varjupaiga teemal.

Kokkuvõte

Käesolevas raportis „Rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioon Eesti ühiskonda: olemasoleva süsteemi kaardistus ja ettepanekud” toodi esile tänapäeval toimiva rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioonisüsteemi puudused ning ettepanekud olukorra parandamiseks. Raportis keskenduti eelkõige sotsiaalvaldkonna tegevustele, aga ka keele ja kohanemisprogrammidele ning vastuvõtva ühiskonna hoiakutele, mis mõjutavad oluliselt kaitse saanud isikute soove ja võimalusi saada neid vastu võtnud ühiskonna liikmeks. Lisaks eksperdirühma hinnangutele lähtuti ettepanekute osas ka teiste riikide näidetest, keskendudes Soomele ja Portugalile. Kokkuvõtvalt võib öelda, et tänapäeval loovad Eesti seadused piisavalt võimalusi kaitse saanud isikute edukaks integratsiooniks. Probleemiks on aga eelkõige seaduste rakendamine praktikas. Siinkohal rõhutati raportis, et eelkõige VRKSi § 73 lg 5 järgi riigieelarvest kaetavate toetuste rakendamisega laheneks palju probleeme, mis on seotud kaitse saanud isikute integratsiooniga. Sealhulgas muutuks toetuse kehtestamisega kaitse saanud isikul palju lihtsamaks elukoha ja seega ka töö leidmine. Samuti lihtsustaks nimetatud seaduse rakendamine keeleõppe võimalusi. Seega on väga tähtis määratleda täpselt, millises mahus saab toetust kasutada ning kuidas seda KOVde või MTÜde kaudu kaitse saanud isikute huvides kasutada.

LISA 1. Teiste riikide näited rahvusvahelise kaitse saanud isikutele suunatud integratsioonisüsteemidest.

Soome

Soome integratsioonisüsteemi hinnatakse üldiselt väga heaks. Migrant Integration Policy Indexi (MIPEX) uurimuse kohaselt on Soome neljandal kohal pärast Rootsit, Portugali ja Kanadat.⁵⁶ Uuringus osales 31 riiki ning Eesti oli oma tulemustelt 19nes. Seega on Eesti integratsioonisüsteemi tõhustamiseks kasulik analüüsida, millist praktikat on rakendatud Soomes.

Soomes on juba varjupaigataotlejatel lubatud pärast kolme kuud riigis viibimist tööle asuda, mis toetab isikute sotsiaalset toimetulekut ja integratsiooni uude ühiskonda.⁵⁷

Rahvusvahelise kaitse saanud isikutele suunatud integratsioonisüsteem tugineb 1999. aastal vastu võetud immigrantide integratsiooni ja varjupaigataotlejate vastuvõtu seadusele. Integratsiooni edukaks toimimiseks teevad omavahel koostööd Siseministerium, kohalikud majandusarengu-, transpordi- ja keskkonnakeskused (Centres for Economic Development, Transport and the Environment), tööhõive ja majandusarengu bürood (Employment and Economic Development Offices), kohalikud omavalitsused ning immigrandid. Soome integratsioonisüsteem pöörab suurt rõhku ühelt poolt teadmiste andmisele soome keelest ja kultuurist ning töö- ja haridusvõimaluste tutvustamisele, teiselt poolt aga ka immigrantide kultuuri ja keele säilitamisele. Integratsioon sünnib riigi pakutavate teenuste ja immigrandi soovi alusel.⁵⁸

Seotud asutuste vastutusalad jagunevad järgmiselt:

Siseministerium vastutab üldiselt nii varjupaigataotlejate kui teiste immigrantide integratsiooni arendamise, kavandamise, seire ja koordineerimise eest.

Economic Development, Transport and the Environment Centre vastutab immigrantide integratsiooni koordineerimise eest.

Employment and Economic Development Offices vastutab tööturuteenuste edendamise eest ning tööd otsivate registreeritud immigrantide täiendusõppe eest. Kokku on seitse keskust ning lisaks tegeldakse koos KOVdega majutuse ja töömigratsiooni edendamise valdkonnas. Teenuseid pakutakse koostöös Siseministeriumi ja maakonna esindustega (State Provincial Offices).

KOV vastutab integratsiooniprogrammi arendamise ja elluviimise eest.⁵⁹

Kõigil KOVdel on kohustus koostada integratsiooniprogramm ning tagada integratsiooniks vajalikud vahendid ja võimalused. Lisaks vastutavad nad integratsiooniprogrammi elluviimise, arendamise ja jälgimise eest. Integratsiooniga seotud kulud katab Employment and Economic Development Centre riigikassast.

⁵⁶ <http://www.mipex.eu/finland>

⁵⁷ <http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?article=3056#4>

⁵⁸ Seppelin, Markus Finnish Integration Policy. Act on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers. 2010, www.peer-review-social-inclusion.eu

⁵⁹ Ibid

EEDC ja KOV võivad paremaks integreerimiseks pakkuda järgmisi teenuseid: nõustamist, teavet Soome ühiskonna toimimise kohta, soome või rootsi keele õpet, täiskasvanuharidust ja tööturu suunamist, kirjutamise ja lugemise õpetamist, alusharidust, tõlketeenuseid, võrdsuse edendamise vahendeid. Sealjuures arvestatakse ka alaealiste immigrantide erivajaduste ja teiste erivajadustega migrantidega ning julgustatakse immigrante püüdlema vajalike oskuste ja teadmiste poole.⁶⁰

Kõikidel immigrantidel on rahvastikuregistrisse sissekandmise hetkest kuni kolm aastat õigus individuaalsele integratsiooniplaanile. Seda õigust saab pikendada veel kõige rohkem kahe aasta võrra, kui see aitab immigrantil kirjutada ja lugema õppida või kui see on seotud tema tervise või vanusega. Integratsiooniplaan aitab isikul ja tema perekonnal Soome ühiskonda paremini sulanduda ning osaleda ühiskonna tegevuses. Integratsiooniplaan võib sisaldada täiendusõpet ning põhi-, kesk- ja kõrgharidust.⁶¹

Plaani koostatavad immigrant, KOV ja Töötukassa omavahelises koostöös. Kui isik ei soovi KOV pakutavaid sotsiaalteenuseid, tehakse plaan ainult immigranti ja Töötukassa koostöös. Kui isik ei soovi Töötukassa abi, tehakse plaan KOVga kahasse. Eesmärk on, et isik alustaks plaanis toodud tegevust ühe kuu jooksul pärast plaani koostamist. Lisaks individuaalplaanile on immigrantil õigus saada integratsiooniabi rahatoetusena. Selle eesmärk on parandada ja edendada immigrantide võimalusi leida tööd või osaleda kursustel, et saada aktiivseks Soome ühiskonna liikmeks.⁶²

Mõni KOV kasutab oma teenuste pakkumisel IOM Helsingi abi. Selleks puhuks on IOM Helsinki välja töötanud kultuuriorientatsiooni programmi „FIN-CO”, mille läbimisel saab isik tunnistuse.⁶³ Lisaks on kohanemisel oma osa ka Soome Pagulasabil, kes toob praktilisi näiteid, kuidas iseseisvalt Soome ühiskonnas hakkama saada.⁶⁴ Üldiselt võib öelda, et Soome süsteem toetab immigrantide enda aktiivset osalust integratsioonis, eriti keeleõpet ja haridust. Samal ajal toetatakse ka immigrantide päritolukultuuri ja -keele allesjäämist. Lisaks määratletakse täpsemalt KOVde integratsiooniprogrammid ning need kavandatakse KOV eelarvesse. Pärast rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtmist määratakse KOVle lisahüvitis kolmeks aastaks.⁶⁵

Portugal

Migrant Integration Policy Indexi (MIPEX) uurimuse kohaselt on Portugali integratsioonisüsteem üks maailma parimaid (pärast Rootsit teisel kohal).⁶⁶ Portugalis toimiva rahvusvahelise kaitse saanud isikutele suunatud integratsioonisüsteemi kirjeldusel lähtutakse käesolevas raportis peamiselt Portugese Refugee Councilile saadetud küsimustikule tulnud tagasisidest. Võrreldes teiste Lääne-Euroopa riikidega saabub Portugali küllaltki vähe põgenikke. 2008. aasta andmetel oli Portugalis aastas keskmiselt alla 300 varjupaigataotleja, mis on Euroopa Liidus üks madalaimaid.⁶⁷

⁶⁰ Ibid

⁶¹ Ibid

⁶² Ibid

⁶³ <http://www.iom.fi/>

⁶⁴ <http://www.pakolaisapu.fi/en/>

⁶⁵ Seppelin, Markus Finnish Integration Policy. Act on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers. 2010, www.peer-review-social-inclusion.eu

⁶⁶ <http://www.mipex.eu/portugal>

⁶⁷ http://refugiados.net/_novosite/dossier_reinstalacao/GuiaOrientacaoCulturalParaRefugiadosReinstalados_VersaoInglesa.pdf

Portugalis on varjupaigataotlusprotsessis vastutavad Portugese Council for Refugees (Conselho Português para os Refugiados), mis on Euroopa liidu fondidest sõltuv MTÜ, ja Borders and Foreigners Service (Serviço de Estrangeiros e Fronteiras / SEF), mis kuulub Portugali Siseministeeriumi alla.⁶⁸

SEFi ülesanne on otsustada, kas varjupaigataotlus rahuldatakse. Portugese Council for Refugees (edaspidi: CPR) toetab varjupaigataotlejaid ja rahvusvahelise kaitse staatuse saanud isikuid, kuni nad on Portugali ühiskonda integreeritud. CPR haldab riigi ainsat vastuvõtukeskust, mis on suunatud varjupaigataotlejatele ja ümberpaigutatud (*resettled*) põgenikele.

Varjupaigataotlejad võivad viibida vastuvõtukeskuses, kuni on tehtud otsus neile kaitse andmise kohta (3-4 kuud). Keskuses toimuvad varjupaigataotlejatele mõeldud portugali keele kursused. Nendel osalemine on tasuta ja vabatahtlik. Pärast kaitse saamist võivad isikud osaleda CPRi, aga ka Institute of Employment and Vocational Trainingi pakutavatel keelekursustel. Nende eesmärk on tagada igapäevaseks suhtlemiseks piisav keeleoskus. Kursuste pikkus oleneb õpet pakkuvast organisatsioonist ja konkreetse isiku vajadustest.

Vastuvõtukeskuses pakutakse ka õigus- ja sotsiaalabi, tööturu teenuseid ning sotsiaalset, kultuurilist ja sportlikku tegevust, mis tutvustavad Portugali ajalugu, kultuuri ja kombeid. Samuti suunatakse varjupaigataotlejaid vabatahtlikele töödele ja jagatakse teavet üritustest, mis vastuvõtukeskuse läheduses aset leiavad.

CPR teeb koostööd erinevate MTÜdega, kes pakuvad sotsiaalteenuseid. Näiteks tagab Jesuiit Refugee Service (JRS) tõlke- ja advokaaditeenuse ning korraldab vastuvõtukeskuses sotsiaalset ja kultuurilist tegevust. Šveitsi NGO Médecins du Monde tagab psühholoogilise ja arstiabi kättesaadavuse.

Rahvusvahelise kaitse saanud isikutele on tagatud ligipääs haridusele, kutseõppele, tervishoiule ja sotsiaalkindlustustele. Portugali Sotsiaalkindlustusamet (Segurança Social) annab rahalist toetust, mida kaitse saanud isikud saavad kasutada korteri üürimiseks ja selle sisustamiseks. Pärast kaitse saamist rendivad isikud CPRi abiga korteri alati vabalt üüriturult.

Samuti pakub CPR sotsiaalset nõustamist pärast kaitse saamist. CPR pakub kaitse saanud isikutele tööturunõustamist. Seda teenust toetab rahaga ka Instituto de Emprego e Formação Profissional (Institut for Employment and Vocational Training).

CPR teeb koostööd ka kohalike omavalitsustega, kes aitavad korraldada transporti kultuurireisideks. Samuti toetatakse CPRi tööpraktikate korraldamisel.

CPR teeb koostööd ka koolide ja kutseõppekeskustega. Hariduse osas omandavad rahvusvahelise kaitse saanud lapsed sama õppekava mille kohalikud, kuid nad peavad käima täiendavates portugali keele tundides. Portugalis ei ole riigi tasandil konkreetselt kaitse saanud isikutele suunatud kutseharidusprogramme, aga kaitse saanutel on õigus kandideerida programmidesse, mida pakub Institute of Employment and Vocational Training (IEFP). IEFP saab kaitse saanud isikuid omakorda suunata CPRisse, kus aidatakse vastavalt oskustele ja kogemustele tööd leida. CPR pakub erinevaid koolitusi, annab juhiseid, kuidas töödandjaga kontakt luua ning osutab individuaalset nõustamisteenust.

⁶⁸http://refugiados.net/_novosite/dossier_reinstalacao/GuiaOrientacaoCulturalParaRefugiadosReinstalados_VersaoInglesa.pdf

Aeg-ajalt korraldab CPR treeningprogramme koostöös teiste organisatsioonidega, nagu Food Vocational Training Centre.⁶⁹

Kaitse saanud isikud saavad osaleda kutseõppes samadel tingimustel nagu Portugali kodanikud. Siinjuures on aga tihti takistuseks puudulik keeleoskus. Samuti on probleem osalemisega kutseõppeprogrammides, mis eeldavad haridustõendit, kuna tihti ei ole kaitse saanud isikutel võimalik seda esitada. Teavet kutseõppevõimaluste kohta saavad rahvusvahelise kaitse saanud isikud CPRilt. Kutseõppeprogrammid on tavaliselt suunatud üle 18 aasta vanustele isikutele, kuid spetsiaalsed programmid on kättesaadavad ka noorematele.

Koostöös eraettevõtetega korraldatakse ka tööpraktikat. Nii tekib Portugali ühiskonnast parem arusaam ja ühtlasi täiendatakse CVd. Samuti saavad rahvusvahelise kaitse saajad, aga ka varjupaigataotlejad osaleda esmaabi- ja väikeettevõtte asutamise kursustel.

Treeningprogrammide kohta on näide aastatest 2005–2008, mil CPR koordineeris programmi VIAAS koostöös peamiselt Euroopa Sotsiaalfondi rahastatud EQUALi projektiga. VIAASi programmi raames töötati välja varjupaigataotlejate oskuste ja teadmiste hindamise süsteem. Osalejaid valiti erinevatesse programmidesse nende oskuste järgi. Kutseharidusprogramme pakuti aladel, kus on töötajatest puudus. Seega said varjupaigataotlejad, aga ka juba rahvusvahelise kaitse saajad õppida näiteks kokaks, pagariks, lihunikuks või restorani ettekandjaks. Ühtlasi arvestati programmis osalejate huve. Kui keegi oli eriti huvitatud näiteks arvutitest või fotograafiast, siis koostati tegevusplaan, kuidas sellest huvist võiks saada elukutse. VIAASi programmi oli kaasatud ka kahekuune praktikavõimalus eri ettevõtetes (näiteks hotellid, restoranid). Kogu programmi vältel õpiti portugali keelt ning suheldi kohalike elanikega.

⁶⁹ Ibid

LISA 2. Kirjandus

Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda “Balti Uurigute Instituudi raport” (2011)

Varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioon Eesti ühiskonda, „Jaan Tõnissoni Instituudi raport” (2007)

Eesti kutseharidussüsteemi arengukava 2009-2013, Haridus- ja Teadusministeerium. Tartu (2009)

Eesti elanike teadlikkus ja hoiakud pagulasküsimustes. Kvantitatiiv- ja kvalitatiivuuringu aruanne. Saar Poll. Tallinn september 2010. http://www.siseministeerium.ee/public/EPF/Pagulasuuring_ARUANNE.pdf

Eesti lõimumiskava 2008-2013, kinnitatud Vabariigi Valitsuse 10.04.2008 korraldusega nr 172, http://www.kul.ee/webeditor/files/integratsioon/Loimumiskava_2008_2013.pdf

2010. aasta Eesti rände- ja varjupaigapoliitika aruanne, SA Eesti Migratsioonifond, ERV Eesti kontaktpunkt, Tallinn 2011, <http://www.sisekaitse.ee/emn>

UNHCR Executive Committee Conclusion No. 104 (LVI) of 2005, on Local Integration, <http://www.unhcr.org/4357a91b2.html> (13.11.2011)

UNHCR Executive Committee Conclusion No. 82 (XLVII) of 1997, on Safeguarding Asylum, para. (vi), <http://www.unhcr.org/3ae68c958.html> (01.12.2011)

UN High Commissioner for Refugees, Note on the Integration of Refugees in the European Union, May 2007, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/463b24d52.html>

UN High Commissioner for Refugees, Refugee Resettlement. An International Handbook to Guide Reception and Integration, September 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/405189284.html>

Seppelin, Markus Finnish Integration Policy. Act on the Integration of Immigrants and Reception of Asylum Seekers. 2010, <http://www.peer-review-social-inclusion.eu/>

Migration Integration Policy Index, <http://www.mipex.eu/finland>

Finnish Immigration Service, <http://www.migri.fi/netcomm/content.asp?article=3056#4>

EQUAL, Practical examples – Asylum seekers, http://ec.europa.eu/employment_social/equal/practical-examples/asyl-07-pt-viaas_en.cfm

Cultural Orientation Leaflet for Resettled Refugees in Portugal: Portugese Refugee Council (CPR), http://refugiados.net/novosite/dossier_reinstalacao/GuiaOrientacaoCulturalParaRefugiadosReinstalados_VersaInglesa.pdf

Common European Asylum System (CEAS), http://ec.europa.eu/homeaffairs/policies/asylum/asylum_intro_en.htm

European Union: Council of the European Union, Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers in Member States, 6 February 2003,

2001/0091 (CNS),

<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:031:0018:0025:EN:PDF>

Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted, <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:EN:HTML>

Õigusaktid:

Välismaalaste seadus, RT I 2010, 3, 4, www.riigiteataja.ee

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, RT I 2006, 2, 3, www.riigiteataja.ee

Pagulaste seadus, RT I 1997, 19, 306, www.riigiteataja.ee

Pagulasseisundi konventsioon, RT II 1997, 6, 26, www.riigiteataja.ee

Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, RT I 2010, 41, 240, www.riigiteataja.ee

Koolieelse lasteasutuse seadus, RT I 1999, 27, 387, www.riigiteataja.ee

Kutseõppeasutuse seadus, RT I 1998, 64, 1007, www.riigiteataja.ee

EV haridusseadus, RT 1992, 12, 192, www.riigiteataja.ee

Põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, RT I 2010, 41, 240, www.riigiteataja.ee

Sotsiaalhoolekande seadus, RT I 1995, 21, 323, www.riigiteataja.ee

Tööturuteenuste- ja toetuste seadus, RT I 2005, 54, 430, www.riigiteataja.ee

Toimetulekupiir ja toimetulekutoetus,
https://www.eesti.ee/est/toetused_ja_sotsiaalabi/toetused_ja_huvitised/toimetulekutoetus/