

Pagulasorganisatsioonide ümarlaud

Siseministeerium
Pikk 61, 15065 Tallinn

9. august 2013

Ettepanekud ja kommentaarid Varjupaiga- ja Rändefondi kavandatavatele tegevustele perioodiks 2014-2020

Käesolevaga esitab Eesti Pagulasorganisatsioonide ümarlaud oma kommentaarid ja ettepanekud seoses planeeritud tegevustega Varjupaiga- ja Rändefondi (VRF) 2014-2020 eelarveperioodil. Eeskätt puudutavad ettepanekud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi loomisega seotud tegevusi.

Pagulasorganisatsioonide ümarlaud tervitab avatud dialoogi pidamist uue eelarveperioodi tegevuste ja rahastuse planeerimisel. Pagulaste ja varjupaigataotlejatega tegelevad organisatsioonid puutuvad igapäevaselt kokku fondi sihtrühmaga ning on seetõttu üks otsesemaid informatsiooni allikaid eksisteerivate probleemide ja sihtrühma vajaduste osas.

Siseministeeriumi poolt koostatud ülevaade hetkeolukorrast on ülevaatlik, kuid ei sisalda piisavalt detailset olukorra kirjeldust. Hetkeolukorra kirjelduses, millest kavandatud tegevused lähtuvad, on jäänud sõnastamata ministeeriumi enda poolt tellitud uuringutes väljatoodud probleemkohad ja väljakutsed. **Siinkohal kutsume Siseministeeriumi üles tõsisemalt analüüsima uuringutes püstitatud probleeme ja arvestama uuringute raportites sõnastatud ettepanekutega VRF tegevuste kavandamisel.**

Meie arvutuste kohaselt on varjupaigavaldkonnale VRF-st eraldatud kokku 2 746 400€ (sh varjupaiga ja tagasipöördumise segameetmed). See raha jaotub järgnevalt:

- 1 000 000 eurot on eraldatud tugiteenusteks (tegevus nr 11);
- 656 000 eurot erinevateks koolitusteks (tegevused 3, 4, 5, 7, 8, 10 ja 12);
- 470 000 eurot infosüsteemide arendamiseks (tegevused 1 ja 2);
- 302 400 eurot tõlketeenusteks (tegevus 17);
- 150 000 eurot majutusteenusteks (tegevus 19);
- 70 000 eurot saatjata alaealiste esindamiseks (tegevus 18);
- 58 000 eurot uuringuteks (tegevus 6);
- 40 000 eurot haavatavatesse gruppidesse kuuluvate inimeste abivajaduse hindamise instrumendi loomiseks (tegevus 9).

Järgnevalt esitame oma kommentaarid ja ettepanekud planeeritud tegevuste kohta, parimate kavatsustega muuta väljapakutud rahakasutust vajaduspõhisemaks.

-
- 1) Varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saajatele pakutavate tugiteenuste kitsaskohtadest saab lähemat infot Siseministeeriumi tellitud ja Euroopa Pagulasfondist rahastatud uuringutest, sh “Rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioon Eesti ühiskonda: hetkeolukorra kaardistus ning ettepanekud integratsiooni toetavate meetmete täiustamiseks” (2012, <http://www.iom.ee/estco/failid/File/Rahvusvahelise%20kaitse%20saanud%20isikute%20integratsioon%20Eesti%20yhiskonda.pdf>), “Erivajadustega varjupaigataotlejatele pakutavad teenused” (2011, <http://www.ibs.ee/et/publikatsioonid/item/105-erivajadustega-varjupaigataotlejatele-pakutavad-teenused>) ja “Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda” (2011, <http://www.ibs.ee/et/publikatsioonid/item/106-rahvusvahelise-kaitse-saanud-isikute-integreeritus>).

1 -

Tugiteenused

Rakenduskava tegevus nr 11 näeb ette ühe miljoni euro eraldamise toimetulekut ja kohanemist toetavatele teenustele, „sh tugiisikuteenus, psühholoogiline nõustamine jm Varjupaiga- ja Rändefondi määruse eelnõu artiklis 5 ette nähtud võimalikud teenused”. Selle tegevuse eelarvest peaks seitsme aasta jooksul teenuseid pakutama „ligikaudu 600 varjupaigataotlejale ja rahvusvahelise kaitse saajale”.

Viidatud artikkel 5 näeb ette järgmiseid tegevusi:

- a) materiaalse abi, hariduse, koolituse, tugiteenuste, tervishoiuteenuste ja psühholoogilise abi pakkumine;
- b) sotsiaabi, haldus- ja/või õigusformaalsustega seotud teabe või abi pakkumine ning teabe või nõustamise pakkumine seoses varjupaigamenetluse võimalike tulemustega (sh vabatahtlik tagasipöördumine);
- c) õigusabi ja keelelise abi andmine;
- d) eritoetus kaitsetutele isikutele (alaealised, saatjata alaealised, puudega inimesed, inimkaubanduse ohvrid jne);
- e) teave kohalikele kogukondadele ning koolituse pakkumine kohalike ametiasutuste töötajatele, kes suhtlevad vastuvõetud isikutega;
- f) integratsioonimeetmete pakkumine.

Leiame, et tugiteenustele eraldatud eelarvesumma on seitsme aasta peale liiga väike, kuna see ei kata ära juba käimasolevaid tugiteenuste projekte, rääkimata nende mahu suurendamisest või uute tugiteenuste käimalükkamisest. Näiteks Eesti Inimõiguste Keskuse varjupaigataotlejatele õigusabi osutamise projekt ja Johannes Mikkelsoni Keskuse tugiisikute teenuse projekt on varasemalt saanud Euroopa Pagulasfondist keskmiselt vastavalt 53 246 eurot ja 79 189 eurot aastas (summade hulka ei ole arvatud 25% riigi kaasrahastust). Nimetatud tugiteenuste samas mahus jätkumisel seitsme aasta vältel kuluks ühest miljonist eurost VRF-s tugiteenustele ettenähtud rahastusest ca 93%. Ühtegi teist tugiteenuste projekti nende kõrval VRF-st seega enam rahastada ei saaks (sh samuti käimasolevaid IOMi varjupaigavaldkonna projekte), kuigi nimetatud artikkel 5 lubaks antud meetme alt rahastada ka näiteks materiaalse ja psühholoogilise abi, koolituste ja hariduslike teenuste, nõustamisteenuse ja kohanemiskursuste pakkumist, avalikkuse teavitamise kampaaniaid ning eritoetusi haavatavatele gruppidele, mis kõik vajaksid käesoleval hetkel parandamist. Lisaks, nagu ka kavandatavate tegevuste konsultatsioonidokumendi sissejuhatuses märgitakse, on varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saajate arv kasvutrendis, mistõttu on oodata tugiteenuste projektide mahtude ja seega ka kulude suurenemist. Hetkel väljapakutud rahastuskava ei taga seega juba käimasolevate projektide jätkusuutlikkust ega luba tugiteenuste pakkumist lähema seitsme aasta jooksul mahult suurendada ja kvaliteedilt parandada.

Kõige murettekitavam on see, et tegevuskavast on täielikult välja jäänud eesti keele õppe toetamine rahvusvahelise kaitse saajatele vaatamata sellele, et keeleõppe on üks olulisemaid kohanemise ja lõimumise meetmeid. Tasuta eesti keele õppe vajalikkusele on viidanud kõik rahvusvahelise kaitse saajatega läbiviidud uuringud,¹ kuid kahjuks on seni selle teenuse pakkumine riigi poolt olnud puudulikult korraldatud. **Leiame, et tasuta eesti keele õppe võimaldamine rahvusvahelise kaitse saajatele peaks olema VRF-i kavandatud tegevustes eraldi väljatoodud.**

1) Keeleõppe kättesaadavust ja kvaliteeti käsitleti 2011. aastal läbiviidud uuringus “Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda” (<http://www.ibs.ee/et/publikatsioonid/item/106-rahvusvahelise-kaitse-saanud-isikute-integreeritus>).

Kuigi keeleõppe võimaluste pakkumine varjupaigataotlejatele (VRKS §12 lõige 2) ja rahvusvahelise kaitse saajatele (VRKS §73 lõige 4) on riigi kohustus, on teenuse tegelik kättesaadavus äärmiselt piiratud. Illuka Vastuvõtukeskuses toimunud keeleõppekursused on enamasti piiratud üksikute tundidega mitmete kuude peale ning ka rahvusvahelise kaitse saajatele on kvaliteetne ja piisava intensiivsusega keeleõpe jäänud seni kättesaamatuks. Eesti keele kursuste pakkumine tuleks seega muuta VRF-is üheks prioriteediks ning selle jaoks raha eraldada iseisvalt eelarverealet.

2 -

Koolitused

Kavandatavates tegevustes on seitse erinevat eelarverida varjupaigavaldkonna koolituste läbiviimiseks, koolituskeskkonna loomiseks ja EASO EAC koolitusmaterjalide tõlkimiseks. Selleks on ette nähtud ligi veerand varjupaigavaldkonnale ettenähtud rahadest. **Leiame, et koolitusrahade planeerimisel ei ole antud piisavalt selgitusi ega põhjendusi erinevate koolituste vajaduste ja koolitusteks planeeritavate summade kohta.** Näiteks on tegevuses nr 10 ette nähtud 210 000 eurot koolitusteks ja praktiseerimisvõimalusteks, millega kavatsetakse koolitada 45 inimest, mis teeb lausa 4667 eurot koolitusraha ühe inimese kohta. Samal ajal on tegevuses nr 4 ette nähtud 8000 eurot 9 erineva koolituse läbiviimiseks (keskmiselt 889 eurot koolituse kohta) ning tegevuses nr 23 koolitatakse 100 inimest 10 000 euro eest (keskmiselt 100 eurot inimese kohta).

Samuti märgime, et seitsmest koolituste eelarverealet on vabaühendustele ligipääsetavad vaid kaks (tegevused 10 ja 12). Vabaühendused on otseses kontaktis sihtrühmaga ning sageli sõltub vabaühenduste töötajate teadmistest ja oskustest see, kui hästi saab hakkama klient. Vajadus koolitada kõiki teenuste osutajaid, sealhulgas ka vabaühenduste töötajaid ja vabatahtlikke on ilmne. Samas me ei näe põhjust, miks tuleks omavahel selgelt eristada riiklike ja KOV teenuste osutajate ja vabaühenduste teenuste osutajate koolitused. Samamoodi ei näi olevat põhjendatud loodavate ja tõlgitavate koolitusmoodulitele ligipääsu piirangute seadmine erinevatele sihtrühmadele. **Seetõttu teeme ettepaneku suunata tõlgitavad koolitusmoodulid ja loodav koolituskeskkond ka vabaühendustele ja nende töötajatele, kes on otseses kontaktis sihtrühmaga.**

3 -

Tasuta riigi õigusabi

VRF kavandatud tegevuskava näeb ette uue tegevusena varjupaigataotlejatele riigi poolt pakutava tasuta õigusabi kvaliteedi tõstmist läbi koolituste ja seminaride. Ümarlaud toetab kindlasti seda eesmärki ja tegevust. Eesti Inimõiguste Keskus on tasuta õigusabi pakkunud varjupaigataotlejatele alates 2011. aastast ning võib oma kogemusest märkida, et tasuta riigi õigusabi ei ole varjupaigataotlejatele kättesaadav erinevatel põhjustel ning lisaks on probleemiks ka abi kvaliteet. Nii näiteks ei suuda riigi poolt määratud advokaat sageli õigeaegselt ja kvaliteetselt abi osutada seetõttu, et kohus ei kata kliendiga suhtlemisel tekkinud tõlkekulud või tõlke kvaliteet ei ole rahuldav. Lisaks ei suuda varjupaigataotlejad sageli riigi õigusabi taotlust täita seetõttu, et seda on võimalik teha vaid eesti keeles. Samuti tuleks kaaluda võimalust anda kvaliteetset õigusabi võimalikult varjases staadiumis, võimalusel niipea kui isik on varjupaika taotlenud (sh piiripunktis). See tähendaks olulist hilisemat kulude kokkuhoidu nii varjupaigamenetluses kui võimalikus kohtumenetluses.

Riigi õigusabi kvaliteedi tõstmise tegevusteks on eraldatud 9000 eurot (tegevus nr 7). Samas on tegevuse kirjelduses tähelepanuta jäänud riigi tasuta õigusabi kättesaadavus. Õigusabi kvaliteedi parandamine ei vii lähemale seatud eesmärgile, kui sellega ei kaasne selle abi kättesaadavuse parandamine. **Teeme siinkohal järgmised ettepanekud:**

- Lisaks õigusabi kvaliteedi parandamisele läbi advokaatide ja õigusnõustajate koolitamise tuleb planeerida ja ellu viia tegevused, mis parandavad õigusabi kättesaadavust. Sellisteks tegevusteks on tasuta kvaliteetse tõlkeabi võimaldamine riigi õigusabi taotlemisel ja ka advokaadiga suhtlemisel. Riigi õigusabi korras teenust pakkuvale advokaadile tuleb tasuda kõik tõlkekulud kuna need on vältimatud ja vajalikud varjupaigamenetluses.
- Suurendada riigi õigusabi kättesaadavuseks ja kvaliteedi parandamiseks planeeritud tegevuste eelarvet. Leiame, et lisaks kättesaadavuse parandamise meetmete sisseviimisele on vajalik suurendada ka advokaatide koolitustele planeeritud eelarvet, mis meie hinnangul ei ole hetkel piisav (eriti pidades silmas teisi sarnaste koolituste eelarveid antud kavandatud tegevuste dokumendis). Samuti peaks selle või eraldiseisva tegevuse alt rahastama kohtunikele suunatud valdkondlikke koolitusi.
- Kaaluda võiks ka antud tegevuse avamist nendele vandeadvokaatidele, kelle teenuste eest maksavad varjupaigataotlejad ise.

4 -

Tõlketeenused

VRF-i kavandatavate tegevuste tegevus nr 17 näeb ette 302 400 euro eraldamist tõlketeenuse osutamiseks varjupaigataotlejatele ja tagasispöördujatele, kusjuures „fondist kavatakse toetada haruldasemate keelte tõlketeenust”. Pagulasorganisatsioonide kogemus aga näitab, et probleemiks ei ole üksnes haruldaste keelte tõlketeenuse kättesaadavus, vaid ka levinud keelte tõlke kvaliteet. Varjupaigamenetluses läbiviidud intervjuude tõlked on pahatihti vigased, tõlgid unustavad lauseid või ei oska korrektselt tõlkida. Tõlkide töö kvaliteedi puudustele on tähelepanu juhtinud ka intervjuerijad, s.t menetlejad ise. Kuna intervjuu on varjupaigamenetluse kõige olulisem osa, on menetluse õigsuse ja õigluse huvides vaja tagada pädev ja kvaliteetne tõlketeenus kõikides enimkasutatavates keeltes, aga ka haruldasemate keelte tõlketeenuse kättesaadavus.

Kirjeldatust lähtudes leiame, et fondist on vaja toetada nii haruldasemate keelte tõlketeenuse kättesaadavuse parandamist, aga ka levinumate keelte tõlketeenuse kvaliteedi tõstmist. Teeme ettepaneku rahastada antud meetme alt lisaks järgmisi tegevusi:

- Professionaalsete varjupaigamenetluses koolitatud tõlkide ettevalmistamine, sh enamlevinud keelesuundade inglise-eesti-inglise ja vene-eesti-vene tõlkide ettevalmistamine. Varjupaigamenetluses töötavad tõlgid peavad valdavama eesti keelt kõrgel tasemel ning mitte üksnes suhtlustasandil. Asjaolu, et isik õpib või on elanud Eestis ei näita automaatselt seda, et ta orienteerub eesti keeles väga hästi. Kui Eestis ei ole pädevat tõlki võimalik leida, tuleb tõlk palgata muust liikmesriigist ning seda mitte ainult haruldasemate keelte puhul.
- Tõlkidele koolituste korraldamine, et nad tunneksid sihtrühma, varjupaigamenetlust ning –poliitikat.

- Oluline on ka värvatavate tõlkide taustakontrolli teostamine ning selleks ressursside eraldamine. Praktikas on ette tulnud olukordi, kus tõlkima tuleb isik, kes on pärit samast linnast, kust taotleja või tema perekond – see viitab huvide konfliktile.

5 - Infosüsteemide arendamine

Tervelt 470 000 eurot ehk umbes 17% varjupaigavaldkonnale eraldatud rahast on ette nähtud infosüsteemide arendamiseks. Sellal kui 70 000 eurot sellest on selge otstarbega (VIS päringute tegemise võimaldamine), siis ülejäänud 400 000 eurot, mida näeb ette tegevus nr 2, on mõeldud varjupaigavaldkonnaga seonduvate *võimalike* infotehnoloogiliste arendustööde teostamiseks. Samapalju on *võimalike* infotehnoloogiliste arendustööde teostamiseks „reservi” paigutatud ka kolmandate riikide kodanike integreerimise ja seadusliku rände valdkonnas. Eriti kummaline tundub niivõrd suurte summade kasutamine prognoositud suhteliselt väikese arvu varjupaigataotlejate menetlemiseks, eriti kuna eeldatavalt on varjupaigataotlejate ja pagulastega seotud andmestik võimalik integreerida juba olemasolevate infotehnoloogiliste lahendustega. **Soovik-sime saada selgitusi põhjustest niivõrd suure summa eraldamise kohta ebamääraseks tegevuseks.**

6 - Uuringud

Varjupaiga valdkonna uuringute läbiviimiseks on rakenduskavas eraldatud 58 000 eurot, mille eest kavatsetakse seitsme aasta jooksul läbi viia kolm uuringut (tegevus nr 6). Siseministeerium on lühikese ajavahega tellinud kaks meetoodiliselt identset uuringut rahvusvahelise kaitse saajate lõimumisest Eesti ühiskonnas (2011 ja 2013). Juhime siinkohal ministeeriumi tähelepanu asjaolule, et kuna uuringu sihtrühm on väga väike ja väga raskesti kättesaadav, on sellise uurimismeetod (kvalitatiivne süvaintervjuu) ennast pikaks ajaks ammendanud. Senised läbiviidud uuringud kipuvad üksteist üle kordama ja nad kannavad vähe uut informatsiooni. Lisaks on tekkinud sihtrühma koormatuse probleem, ehk siis lõputult ühtede ja samade informantide intervjuerimine võib viia negatiivse suhtumise kujunemiseni (a la „ma olen sellest juba nii palju rääkinud, kuid midagi ju ei muutu”).

Küll on aga mitmeid probleemseid valdkondi, mida ei ole täna veel piisavalt uuritud ja analüüsitud. **Meie hinnangul vajavad tähelepanu järgmised teemad:**

- riikliku tasuta õigusabi kättesaadavus ja kvaliteet (vaata punkti 3 eespool);
- kohtukaasuste analüüs eesmärgiga analüüsida Euroopa Kohtu ning Euroopa Inimõiguste Kohtu lahendeid, mille abil tekiks selge visioon kuidas kohaldatakse pagulasõigust ning Euroopa inimõiguste ja põhivabaduste konventsioonist tulenevaid õigusi ning kohustusi;
- rahvusvahelise kaitse saanute haridusvajaduste ja -võimaluste kaardistamine, sh eesti keele õppe vajadus ja korraldatus rahvusvahelise kaitse saajatele;
- rahvusvahelise kaitse saanute töövõimaluste ja tööturule sisenemise kaardistamine, sh Eesti tööturumeetmete sobivusest sellele sihtgrupile.

7 -

Kohanemisprogramm

VRF-i kavandatud tegevus nr 20 näeb ette kolmandate riikide kodanikest uussisserändajatele suunatud kohanemiskoolituste arendamist ja pakkumist. Sealjuures pakutakse kohanemiskoolitusi üksnes „kolmandatest riikidest pärit uussisserändajatele, kes soovivad pikendada oma tähtsajalist elamisluba, mille aluseks on pereränne või välisleping”.

Leiame, et sihtgrupi niivõrd kitsalt piiritlemine ei ole põhjendatud. Kohustus tagada rahvusvahelise kaitse saajatele ligipääs kohanemise ja lõimumise meetmetele on sätestatud Euroopa Liidu kvalifikatsioonidirektiivis (2004/83/EÜ artikkel 33, käesoleva aasta lõpust alates 2011/95/EL artikkel 34). Samas ei ole kohanemiskoolitusi rahvusvahelise kaitse saajatele otseõnu planeeritud ka ühegi teise kavandatava tegevuse raames. Rahvusvahelise kaitse saajate väikest arvu ja uussisserändajatega sarnast lõimumisvajadust (keeleõpe, kohanemiskoolitus, nõustamine) arvestades oleks seega otstarbekas pakkuda kohanemiskoolitusi kõikidele vajajatele ühe programmi raames.

Sarnast tegevuste sihtgruppide sidumise võimalust ja vajadust näeme ka teiste kolmandate riikide kodanike integreerimise meetmete juures. Rahvusvahelise kaitse saajad saaks ja võiks sihtgrupina lisada näiteks tööturualaste infomaterjalide väljaandmise (tegevus nr 27), nõustamis- ja infoteenuse pakkumise (tegevus nr 26), ühiskonna protsessides osalalemise soodustamise (tegevus nr 24), kohanemist soodustavate infokanalite loomise (tegevus nr 22) ja teiste sarnaste, kuid seni liiga kitsalt defineeritud sihtgrupiga meetmete juurde.

8 -

Projektiperioodi pikendamine

Seni on Euroopa Pagulasfondi rahade kasutamine toimunud maksimaalselt üheaastaste projektidena. **Leiame, et projektiperiood peaks pikenema kahe aastani.** Mitmeaastane projektiperiood vähendaks halduskoormust projekti läbiviijatel, lisaks annaks see võimaluse projekti tegevusi pikemalt planeerida ja tegevusi põhjalikumalt läbi viia. Projektiperioodi pikendamise võimaluse on vabaihendustega toimunud arutlustel välja toonud ka Euroopa Pagulasfondi esindajad.

9 -

Konsultatiivkogu loomine

Viimasena, kuid siiski mitte vähem olulisena, **teeme ettepaneku luua konsultatiivkogu nii VRF rakendamise kui muude varjupaigapoliitikaga seotud küsimuste lahendamiseks.** Pagulasorganisatsioonide mitteformaalse ümarlaua loomisest alates on oluliselt paranenud infovahetus ja ka organisatsioonide tegevuste tulemuslikkus tänu regulaarsetele kokkusaamistele. Samas on infovahetus ja dialoog riigiga jäänud tahaplaanile ning sageli tekivad probleemid ja arusaamatused just puudulikust infovahetusest. Lisaks tunnevad allakirjutanud, et riigi soov kaasata sihtrühmaga otseselt kokkupuutuvaid osapooli on olnud liiga tagasihoidlik. Nii näiteks oleks olnud tulusam pagulasorganisatsioonide kaasamine juba kavandatud tegevuste kava koostamisse algusest peale kogudes vabaihenduste ja teenuseosutajate ettepanekuid vajalikeks tegevusteks. Lisaks on seni olnud vaevuline informatsiooni vahetamine Euroopa Pagulasfondi rahadest rahastatavate projektide vahel ning erinevate tegevuste tulemuste tutvustamine. Siseministeeriumi hallatav infolist ei ole infovahetuse rolli täitnud. Konsultatiivkogu eesmärgiks oleks infovahetuse parandamine ning probleemidele ühiste lahenduste leidmine koostöös riigi ja vabaihenduste vahel, kuhu võiks olla kaasatud ka kohalikud omavalitsused.

Täname veelkord Siseministeeriumi ja teisi Varjupaiga- ja Rändefondi tegevuste planeerimisse kaasatus ministeeriume info edastamise ja kaasamise eest. Loodame tulevikus aktiivsemale kaasamisele juba fondi tegevuste planeerimise algusetapist alates.

Allakirjutanud:

Eesti Inimõiguste Keskus SA

Eesti Pagulasabi MTÜ

Johannes Mihkelsoni Keskus MTÜ