

13. Varjupaigataotlejad ning rahvusvahelise kaitse saanud isikud

Kristi Toodo

Võrreldes eelneva aastaga kasvas 2011. aastal varjupaigataotlejate arv Eestis poole võrra. Kui 2010. aastal esitati Eestis kokku 33 varjupaiga taotlust,¹ siis 2011. aastal oli esitatud taotluste arv juba 67 (vt tabelit).² Kõige enam esitati taotlusi Kongo Demokraatlikust Vabariigist (kokku üksteist) ning Afganistanist (kokku kaheksa) tulnud inimeste poolt.³ 2011. aastal anti varjupaika, ehk tunnustati pagulaseks, kaheksa isikut (see tähendab kolmeaastast elamisluba) ning täiendav kaitse⁴ anti kolmele

Ajavahemikul 01.01–31.12.2011 esitati kokku 67 varjupaigataotlust, mis kodakondsuste lõikes jaguneb järgnevalt:	
Kongo DV	11
Afganistan	8
Armeenia	7
Gruusia	6
Valgevene	4
Venemaa	4
Kamerun	3
<i>kodakondsuseta</i>	3
Liibüa	3
Somaalia	3
Usbekistan	3
Iraak	2
Palestiina okupeeritud ala	2
Ukraina	2
Côte d'Ivoire	1
Guinea	1
India	1
Kõrgõzstan	1
Türgi	1
Bangladesh	1
KOKKU	67

⁴ Vastavalt välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (RT I 2006, 2, 3 ... RT I, 09.12.2010, 1) § 4 lg 3: Täiendava kaitse saaja on välismaalane, kes ei kvalifitseeru pagulaseks ja kelle suhtes ei esine täiendava kaitse andmist välistavat asjaolu ja kelle suhtes on alust arvata, et tema Eestist tagasi- või väljasaatmine päritoluriiki võib talle nimetatud riigis kaasa tuua tõsise ohu, sealhulgas: 1) talle surmanuhtluse kohaldamise või täideviimise või 2) tema piinamise või tema suhtes ebainimlike või inimväärikust alandavate kohtlemis- või karistamisviiside kasutamise või 3) konkreetselt tema või üldse tsiviilisikute elu ohtu sattumise või tema või tsiviilisikute kallal vägivaldiga rakendamise rahvusvahelise või riigisisese relvakonflikti tõttu.

isikule (see tähendab üheaastast elamisluba); lisaks anti kuus elamisluba rahvusvahelise kaitse saanud isikute perekonnaliikmetele.⁵Eesti vastavas seadusandluses ja suhteliselt konservatiivses migratsioonipoliitikas olulisi muudatusi 2011. aastal ei olnud. Küll aga valmis Sotsiaalministeeriumil asutusesiseseks kasutamiseks mõeldud tegevuskava, mis reguleerib erinevate valitsusasutuste tegevust ja koostööd põgenike võimaliku massilise sisserände korral.⁶

Varjupaigataotlejate vastuvõtt

2000. aasta mais avatud ja Sotsiaalministeeriumi haldusalasse kuuluv Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskus (edaspidi IVV) on Eesti ainuke selline vastuvõtukeskus. Kauge ning eraldatud asukoha tõttu satub see keskus aastast aastasse nii meedia, ÜRO pagulaste ülemvoliniku ameti (edaspidi UNHCR) kui ka taotlejatega tegelevate valitsusväliste organisatsioonide kriitika alla.⁷

Olulisi muudatusi ega parendusi vastuvõtutingimustes 2011. aastal ei toimunud. Jätkuvalt on probleemiks harv bussiühendus kõige lähemal asuva linna Jõhviga, eesti keele õppe ebaregulaarne toimumine ning huvitegevuste/vabaaja veetmise võimaluste vähene olemasolu ning arstiabi kättesaadavus. Viimase kohta on Eesti Inimõiguste Keskus (edaspidi EIK) esitanud järelepärimise Sotsiaalministeeriumile ning konkreetsetest juhumitest informeeriti ka õiguskantsleri bürood. Suurimaks muudatuseks 2011. aastal oli EIK „Varjupaigataotlejatele õigusabi osutamise pilootprojekt“, mida kaasrahastavad Siseministeerium ja Euroopa Pagulasfond. Selle raames said varjupaigataotlejad nii esmast õigusalast nõustamist kui ka vajadusel

⁵ Statistika saadud Politsei- ja Piirivalveameti kodakondsus ja migratsiooni osakonna staatuse määratlemise büroo rahvusvahelise kaitse talituse peaspetsialistilt.

⁶ Pors, Merje (2011). „Riigil valmis plaan massilise sisserändega toimetulekuks“. Postimees. 03.08.2011. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.postimees.ee/518750/riigil-valmis-plaan-massilise-sisserandega-toimetulekuks/>.

⁷ Vt näiteks: A. Raun. „Eesti oma Siber?“ Postimees. 04.06.2011. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://arvamus.postimees.ee/459920/alo-raun-estti-oma-siber/>. Lisaks, A. Raun. „Sotsiaalministeerium: plaanime parandada Eestisse põgenenute elutingimusi“. Postimees. 27.05.2011. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.postimees.ee/451718/sotsministeerium-plaanime-parandada-esttisse-pogenenute-elutingimusi/>.

kohtus esindamiseks advokaadi.⁸ Kokku nõustati ja esindati esimese nelja kuu jooksul viieteistkümnet varjupaigataotlejat ning vajadus ja nõudlus nimetatud teenuste järgi oli suur. See projekt jätkub ka 2012. aastal.

2011. aastal valmis Balti Uuringute Instituudi uuringuaruanne „Erivajadustega varjupaigataotlejatele pakutavad teenused“, mis kinnitas juba eelpool mainitud vastuvõtutingimuste kitsaskohti ning teenuste kehva ja ebaregulaarset kättesaadavust.⁹ Samuti on uuringus välja toodud ühe suure üldise probleemina keelebarjäär, mille tulemusena on varjupaigataotlejatel ja rahvusvahelise kaitse saanutel raskendatud eneseväljendamine, kõikvõimalike eestikeelsete avalduste/taotluste täitmine ja probleemide selgitamine nii ametiasutustes kui vabaiühenduste esindajatega suheldes. Samalaadseid probleeme tunnistavad ka kõik sihtrühmaga kokkupuutuvad abiorganisatsioonid. Lisaks on 2011. aastal tulnud varjupaigataotlejaid, kes suhtlevad keeles, mille jaoks on Eestis raske tõlki leida. See on raskendanud suhtlust varjupaigataotlejatega veelgi enam.

Aastatepikkuse kriitika tulemusena jõudsid Sotsiaalministeeriumi 2011. aasta tööplaani tegevused varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse reorganiseerimise ettevalmistamiseks.¹⁰ Analüüsis koguti kokku kõigi asjaosaliste arvamused vastuvõtukeskuse tingimuste kohta ning analüüsiti ka rahvusvahelist praktikat. EIK järelepäringust Sotsiaalministeeriumile selgus, et 2011. aastal tehti ettevalmistavaid tegevusi ning 2012. aasta esimese poole jooksul viiakse läbi hange IVVs pakutavate teenuste läbiviija leidmiseks.

Varjupaigataotlejad Harku Väljasaatmiskeskuses

Harku Väljasaatmiskeskusesse (edaspidi VSK) paigutatakse välismaalane kuni tema väljasaatmiseni juhul, kui tema väljasaatmist ei ole olnud võimalik teostada 48 tunni

⁸ Rohkem informatsiooni projekti kohta EIK kodulehelt: <http://humanrights.ee/keskus/projektid/pagulasabi-projekt/>.

⁹ Uuringuga on võimalik tutvuda: <http://www.ibs.ee/et/publikatsioonid/item/105-erivajadustega-varjupaigataotlejatele-pakutavad-teenused>.

¹⁰ Raun, A. „Sotsiaalministeerium: plaanime parandada Eestisse põgenenute elutingimusi“.

jooksul.¹¹ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse kohaselt ei paigutata esmasesse vastuvõtukeskusesse isikut, kes esitas varjupaigataotluse väljasaatmiskeskuses, vanglas või arestimajas viibimise ajal või väljasaatmise täideviimise käigus.¹² Selline taotleja jääb väljasaatmiskeskusesse, vanglasse või arestimajja varjupaigamenetluse lõppemiseni. Selline olukord on inimõiguste seisukohast siiski problemaatiline. Varjupaigataotleja suhtes on väljasaatmismenetlus peatatud ning algatatud on varjupaigamenetlus, mis tähendab, et tema kinnipidamine väljasaatmise eesmärgil ei ole kuidagi õigustatud, kuna varjupaigamenetluses olevat varjupaigataotlejat ei või riigist välja saata. Tegelikuses ei ole täpselt teada kui kaua ühe või teise isiku varjupaigamenetlus ajaliselt kesta võib ning sellest lähtuvalt ei ole ka teada tema kinnipidamise pikkus. Olukord, kus varjupaigataotleja ei tea oma kinnipidamise pikkust, on Eesti Inimõiguste Keskuse õigusekspertide hinnangul lubamatu ning ebaproportsionaalne.

EIK pilootprojekti jooksul on advokaadid kolmel korral kohtus taotlenud varjupaigataotlejate Harku Väljasaatmiskeskusest üleviimist IVVsse, kusjuures ühel juhul oli tegemist saatjata alaealisega, kuid kohus jättis taotluse rahuldamata, rõhutades seaduseparagrahvi, mis lubab varjupaigataotlejat kinni pidada varjupaigamenetluse lõpuni.¹³ Kuu aega hiljem kohus siiski vabastas alaealise ning ta paigutati vastavasse hoolekandeesutusse.¹⁴

Üheks varjupaigataotlejate VSKs kinnipidamise põhjuseks on ka asjaolu et välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse paragrahv 12 näeb ette esmast vastuvõtukeskust varjupaigataotlejate kinni pidamiseks seaduses sätestatud juhtude korral, kuid reaalsuses nimetatud keskust ei eksisteeri ning seetõttu viibivad varjupaigataotlejad VSKs. Varjupaigataotlejate kinnipidamist on kritiseerinud ka UNHCR, viidates 1951. aasta pagulasseisundi konventsiooni sätetele, mis keelavad varjupaigataotleja kinnipidamise ning karistamise põhjusel, et põgenikul puudub riigis

¹¹ Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seadus, RT I 1998, 98, 1575 ... RT I, 22.12.2011, 3, § 33.

¹² Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse, § 33.

¹³ EIK varjupaigataotlejatele õigusabi andmise pilootprojekti käigus kogutud informatsioon.

¹⁴ Samas.

viibimiseks seaduslik alus.¹⁵ EIK jätkab ka 2012. aastal kohtult taotlemist, et varjupaigataotlejad viidakse üle IVVsse või mõnda muusse vastavasse majutusasutusse (nt saatjata alaealised vastavasse hoolekandeesutusse) kuni varjupaigamenetluse lõpuni, mis mõningatel juhtudel võib kesta aastaid.

Rahvusvahelise kaitse saanud isikud – pagulased ning täiendava kaitse saanud isikud – ja elu Eestis

Pagulasstaatuse tunnustamisel antakse isikule elamisluba kolmeks aastaks, täiendava kaitse puhul antakse üheaastane elamisluba.¹⁶ Sotsiaalministeerium või selle allasutus peab kokkuleppel kohaliku omavalitsusega korraldama rahvusvahelise kaitse saaja asumise kohaliku omavalitsuse üksusesse nelja kuu jooksul alates kaitse saamise hetkest.¹⁷ Seda tehes tuleb arvestada rahvusvahelise kaitse saaja terviseseisundit, sugulaste ja hõimlaste elukohta ja muid tähtsust omavaid asjaolusid ning pidada silmas töötamis- ja elamisvõimalusi, sealhulgas rahvusvahelise kaitse saajate proportsionaalset jaotumist kohaliku omavalitsuse üksuste vahel.

Reaalsuses on aga kaitse saanud isikute IVVst välja kolimine ja töö leidmine paljuski nende endi ülesanne. Mõningatel juhtudel on mõnel sihtrühmaga kokkupuutuval organisatsioonil õnnestunud neid selles aidata. Samasugusele järeldusele jõudis ka õiguskantsler oma 2011. aastal läbi viidud menetluses seoses kahe avaldusega, mis puudutavad Sotsiaalministeeriumi tegevust rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamisel ning neile teenuste osutamisel. Õiguskantsler leidis, et Sotsiaalministeerium ei ole täitnud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses ettenähtud kohustust korraldada abipalve esitanud kaitse saanud isiku elama asumine kohaliku omavalitsuse üksusesse pärast rahvusvahelise kaitse saamist. Samuti ei osutanud Sotsiaalministeerium avaldajatele

¹⁵ Samas.

¹⁶ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, § 37-38.

¹⁷ Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, § 73.

mitmeid seaduses ettenähtud teenuseid. Seetõttu jõudis õiguskantsler järelduseni, et Sotsiaalministeeriumi tegevusetus on selles osas õigusvastane.¹⁸

Alates 2011. aastast on taas tegutsema hakanud ka Eesti Pagulasabi MTÜ, kes tegeleb rahvusvahelise kaitse saanud isikute abistamisega igapäevaselt, aidates neil oma elu Eestis sisse seada. „Alates 2011. aasta maikuust oleme aidanud viiel inimesel leida kas töö- või elukohta, saada külastusaega silmaarstile või ajada Eestis korda nende endi või nende pereliikmete dokumendid. Jätkame ka edaspidi nende tegevustega ja püüame aidata nii palju kui on meie võimuses.“¹⁹ Samalaadseid tugiteenuseid pakub ka Johannes Mihkelsoni Keskus ning koos üritatakse tagada kaitse saanud isikutele nende seadusest tulenevad õigused ja parem integratsioon Eesti ühiskonda.

Lisaks õiguskantsleri tähelepanekutele ning soovitudele on oma järeldused ja ettepanekud kirja pannud ka Balti Uuringute Instituut oma 2011. aasta uuringuaruandes „Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda“.²⁰

Kokkuvõte

Kokkuvõtteks võib öelda, et 2011. aasta möödus väheste muudatustega. Sisulisi muudatusi seadusandluses või varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanud isikute olukorras ei toimunud ning sihtrühmaga tegelevad organisatsioonid jätkavad oma igapäevatööd projektipõhiselt, üritades seeläbi paremaks muuta nii vastuvõtutingimusi IVVs kui ka kaitse saanud isikute lahkumist IVVst ning integreerumist Eesti ühiskonda.

EIK suhteliselt lühikest aega kestnud õigusnõustamise käigus on ilmnenu juba nii mõnedki vastuolud Eesti seadusandluse ning üldtunnustatud rahvusvaheliste

¹⁸ Õiguskantsler. „Soovitused õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks ning märgukiri õigusaktide eelnõude algatamiseks“. 6-2/111418/1105245 (09.01.2012). Arvutivõrgus kättesaadav: http://oiguskantsler.ee/sites/default/files/field_document2/6iguskantsleri_soovitus_rahvusvahelise_kaitse_saanud_isikute_vastuvotmine.pdf.

¹⁹ Eesti Pagulasabi MTÜ <http://www.pagulasabi.ee/tegevus/>.

²⁰ Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda. Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.ibs.ee/et/publikatsioonid/item/106-rahvusvahelise-kaitse-saanud-isikute-integreeritus>.

normidega. Samas on enamus alustatud kohtukaebusi veel lõpliku otsuseta ning seetõttu on põhjalikuma järelduse tegemine ennatlik.

Vaatamata asjaolule, et õiguskantsler ei teinud aastal 2011 ühtegi kontrollkäiku IVVsse, menetles ta mitmeid taotlusi, mida esitasid nii sihtrühm kui abiorganisatsioonid.

Soovitused

- Jätkata püüdlusi IVV Tallinnale lähemale toomiseks, kuna Tallinnas asub varjupaigamenetlust läbi viiv riigiasutus. Tagada seeläbi ka varjupaigataotlejatele seaduses ettenähtud teenuste järjepidevus, kvaliteetsus ning korrektsus.
- Viia seadusandluses sisse vajalikud muudatused, mis võimaldaksid vajadusel varjupaigataotleja Harku Väljasaatmiskeskusest IVVsse üleviimist.
- Suurendada püüdlusi võimaldamaks rahvusvahelise kaitse saanud isikutel IVVst lahkuda ja mujal elama asuda, tööd leida ning täielikult Eesti ühiskonda integreeruda.