

# Riigi ja kohalike omavalitsuste valmisolek võtta vastu rahvusvahelise kaitse taotlejaid ja saanuid

*Kas riik on valmis täitma endale seadusega võetud  
kohustusi?*



## Head lugejad

Euroopa Liit on oma ajaloo suurimas, rändest tingitud kriisis.

Mugavuse, suutmatuse ja veel nii mõnegi muu põhjuse tõttu ei pööranud ühendus tervikuna ega ka liikmesriigid õigel ajal tähelepanu meid puudutavas kauguses tekkinud kriisikolletele. Nüüd ei ole nende kriiside puudutus Euroopas mitte ainult näha, vaid see on ka tunda. Eesti pole siin kuidagi eriline, pigem tüüpiline Euroopa riik – ka siin ei teadvustatud pikka aega, et rändekriis Euroopas sedavõrd teravalt esile võib tõusta. See on inimlikult ja poliitiliselt mõistetav – eks kõik loodavad, et ebameeldivad probleemid lahenevad iseenesest. Nii ei olulisustanud Eesti pikka aega signaale, et põgenike teemast pole pääsu ning varem või hiljem aktualiseerub põgenikekoorma jaotamise küsimus. Eelmise aasta hiliskevadel tabaski ühiskonda ootamatult tõdemus, et Eesti ei olegi üksik saar keset Vaikset ookeani, vaid osa Euroopast koos kõige sellega kaasnevaga. Jõudis teadvusse, et riigi ja ühiskonna valmisolek rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saanute vastuvõtu hüppeliseks kasvuks oli vähene ning tegevuskava nendega tegelemiseks tuli hakata koostama kiirkorras.

Tunnustust väärivad mitmed riigiasutused ja pagulasteomadega tegelevad kolmanda sektori organisatsioonid, kes on püüdnud olukorda parandada. Kuid nagu näitab ka käesolev Riigikontrolli audit, on veel väga palju teha, et Eesti riik oleks suuteline täismahus täitma kohustusi, mida oleme endale võtnud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusega ning rahvusvaheliste õigusaktidega.

Meid tabavaid probleeme süvendab ka asjaolu, et reageerime tihtipeale tagantjärele. See ei puuduta ainult põgenikekriisi, vaid ka muid teemasid. Ka Euroopa Liidus tuleks meil olla lahenduste otsimisel algusest peale kaasas ja aktiivselt panustada. Me ei tohiks lubada endale mugavpositsiooni, et hakkame mõtlema alles siis, kui tuleb välja midagi Eestit otseselt puudutavat, mis on juba jõudnud ettepaneku või eelnõu vormi. Väikeriigile on ülimalt oluline jälgida pidevalt maailmas, sealhulgas mujal Euroopas toimuvat, tähtsustada diplomaatilist teabe kogumist ja tegelda meid puudutavate temadega proaktiivselt.

On vaja kujundada Eesti seisukohad rändedebatis Euroopa Liidu tasandil, sealhulgas nn Dublini määruse muutmise ja võimaliku ühtsema asüülipoliitika asjus. Meie riigil peavad olema oma selged ja põhjendatud seisukohad ning pakkuda ka lahendused. Peamine on muidugi, et Euroopat ümbritsevatesse kriisikolletesse saabuks rahu ning inimesed, kes on olnud sunnitud põgenema, saaksid minna koju tagasi.

Kiireid lahendusi paraku ei paista ja seetõttu ei ole globaalse reaalsusega kuigivõrd kooskõlas, et valitsus käsitleb olukorda, kus Euroopa rändekava alusel jaotakse laiali 160 000 inimest, neist 550 Eestisse, ühekordse juhtumina. Pigem tuleks nende esimeste sõjapagulaste vastuvõttu käsitleda pilootprojektina, et luua töötav püsimehhanism pagulastega toimetulekuks ja nende lõimimiseks Eesti ühiskonda. Erinevalt tavarändega viimasel kümnendil Eestisse tulnud mitmekümnest tuhandest inimesest tuleb nüüdsete pagulaste puhul arvestada oluliste

kultuuriliste erisustega. Seepärast ei piisa nende käsitlemisest ühtmoodi tavarändajatega. Kriisipiirkonnast saabuvad inimesed, eriti lapsed, on eriliste vajadustega.

Seepärast ongi Riigikontrolli peamiseks soovitusel valitsusele: töötada välja pikaajaline ja süsteemne rahvusvahelist kaitset vajavaid isikuid puudutav aktiivne poliitika ja tegevuskava. Selle kavaga peavad kaasnema ka piisav inimjõud ja raha.

Uus reaalsus nõuab mitmekülgset kohanemisvõimet nii sisserändajatelt kui ka põliselanikelt. Loodusteadlasena võin kinnitada, et eluslooduses võimaldab kohanemine organismidel leida ja rakendada võimalikult optimaalset talitlusviisi ning toimida seeläbi erinevates keskkonnatingimustes. Kohanemisvõimel on tähtis roll nii liigi kui ka iga konkreetse organismi arengus ja igapäevases elus. Liigid, kes ei suuda kohaneda muutuvate tingimustega, on määratud hääbumisele ja siis hukule.

Sarnase arusaama võib üle kanda ka riigile ja ühiskonnale. Teatavasti on aga igasugusel kohanemisel piirid, olgu see siis organism või ühiskond, ning piiride ületamisel tekib paratamatult mingi talitluse häire või kahjustumine.

Nii saab ka Eesti pakkuda uut kodu vaid inimestele, kes tulevad rahuga ja soovivad saada osaks meie ühiskonnast, austada ja järgida Eesti põhiseadust ning selle väärtusi, siinset elulaadi ning anda oma panuse meie ühiskonna ja majanduse arengusse. Kes seda ei soovi, neil pole põhjust Eestisse tulla või siia jääda.

Põgenike teemat tuleb käsitleda ausalt, asjatundlikult ning tasakaalukalt – siin tuleb ka paljudele põliselanikele kasuks oluliselt avardada oma arusaamu maailmas toimuvast, saada üle suletusest ning loobuda katsetest külvata maailma mitmekesisust vähe kogenud inimeste hulgas hirmu.

Seda, kuivõrd Eesti plaanid põgenikke vastu võtta ja neid integreerida ka tegelikkuses töötavad, saame näha alles siis, kui pagulased on kohal – siis saab selgeks, mida me ei ole ette näinud, samuti see, mida me asjata kartsime. Reaalne elu aitab meil siis oma vastuvõtusüsteeme (peen)häälestada.

Riigikontroll plaanib erapooletu hindajana jälgida, kuidas on läinud auditis välja toodud probleemide lahendamine.



Alar Karis  
riigikontrolör

18. jaanuaril 2016

# Riigi ja kohalike omavalitsuste valmisolek võtta vastu rahvusvahelise kaitse taotlejaid ja saanuid

*Kas riik on valmis täitma endale seadusega võetud kohustusi?*

---

## Kokkuvõte auditeerimise tulemustest

### Mida Riigikontroll auditeeris?

Riigikontroll hindas auditi käigus riigi ja kohalike omavalitsuste valmisolekut võtta Eestisse Euroopa Liidu rändekava alusel vastu rahvusvahelise kaitse saanud ümberpaigutatavad ja ümberasustatavad inimesed. Eesti on avaldanud valmisolekut võtta vastu 550 rahvusvahelise kaitse saanud isikut. Oma hinnangus lähtuti ennekõike välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusest, millega on sätestatud riigi kohustused rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saanute ees.

### Riigikontrolli põhijäreldus

Riigikontrolli hinnangul on riigi ja omavalitsuste valmisolek hüppeliseks pagulaste arvu kasvuks osaline. Auditis hinnatud seadusest tulenevast 17 kohustusest suudab Eesti praegu täita täielikult kolme – riigil on täisvalmisolek maksta kaitse saanutele toetusi ja pensione ning omavalitsused suudavad pakkuda samu teenuseid nagu ülejäänud elanikele. Samuti on töötukassa valmis aitama kaitse saanud hõivesse. Osaliselt suudab riik täita 13 kohustust. Ühe kohustuse täitmiseks on Eesti valmisolek veel vähene: riigis pole välja arendatud võimekust kaitse saanu staatuse perioodiliseks ülevaatamiseks.

Puudujääkide korvamiseks on riik küll koostanud tegevuskava, kuid see ei asenda muutunud globaalses olukorras riigi pikaajalist rahvusvahelise kaitse poliitikat. Eestis ei olnud laiemalt teadvustatud võimalus, et rändeteema Euroopa Liidu tasandil nii teravalt esile võib kerkida. Euroopa Liidu rändekriisi mõjudega pikemas perspektiivis toimetulekuks ja probleemi kompleksseks lahendamiseks tarvilik plaan vajab alles kujundamist.

### Riigikontrolli peamine soovitus

Töötada välja riigi pikaajaline rahvusvahelist kaitset vajavaid isikuid puudutav poliitika, milles arvestataks pagulaste hulga võimalikku kasvu ning vajadust neid ühiskonda lõimida.



## Sisukord

<b>Valdkonna ülevaade</b>	<b>6</b>
<b>Valmisolek menetleda varjupaigataotlusi</b>	<b>8</b>
<b>Valmisolek aidata rahvusvahelise kaitse saanuid Eestis</b>	<b>10</b>
<b>Valmisolek kujundada pikaajalist rahvusvahelise kaitse poliitikat</b>	<b>19</b>
<b>Riigikontrolli soovitusel ning siseministri, tervise- ja tööministri ning haridus- ja teadusministri vastused</b>	<b>26</b>
<b>Auditi iseloomustus</b>	<b>34</b>
<b>Riigikontrolli varasemaid auditeid rände valdkonnas</b>	<b>37</b>
<b>Lisa A. Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu Nõukogu tegevused Euroopa rändekava rakendamisel</b>	<b>38</b>

## Valdkonna ülevaade

1. Eestis reguleerib rahvusvahelise kaitse valdkonnaga seotud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. Riigikontroll on oma auditis aluseks võtnud selles seaduses toodud riigi ja omavalitsuste kohustused, mis on seotud rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saanutega.<sup>1</sup> Rahvusvaheliselt reguleerivad pagulaste kohtlemist 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsioon ning selle 1967. aasta New Yorgi protokoll. Eesti ühines mõlemaga 1997. aastal.

### Kes on pagulane?

2. Eelnimetatud õigusnormidest lähtudes määratletakse valdkonnaga seotud mõisted järgmiselt:

- **Põgenik** on üldtermin kõigi nende kohta, kes on põgenenud päritoluriigist olenemata põhjustest, sealhulgas majandusmigrandid. Näiteks kui saabub paaditais põgenikke, võivad need inimesed kuuluda eri rühmadesse (majandusmigrandid, tagakiusatud jt).
- **Rahvusvahelise kaitse taotleja ehk varjupaigataotleja** on põgenik, kes on esitanud taotluse enda rahvusvahelise kaitse saajana tunnustamiseks, kuid kelle taotluse kohta ei ole veel otsust langetatud.
- **Rahvusvahelise kaitse saaja** on katustermin välismaalase kohta, kes on tunnustatud pagulaseks või täiendava kaitse saajaks ja kellele on antud teises riigis elamisluuba.
- **Pagulane** on välismaalane, kelle kaitsevajadus on tuvastatud. See tähendab, et tal on põhjendatud tagakiusukartus rassi, usu, rahvuse, ühiskondlikku rühmitusse kuulumise või poliitilise meelsuse alusel ning talle on antud kaitse 1951. aasta Genfi pagulasseisundi konventsiooni alusel.
- **Täiendava kaitse saanud isik** on inimene, kes ei kvalifitseeru pagulaseks, kuid kelle väljasaatmine või kodumaale tagasisaatmine võib talle kaasa tuua tõsise ohu (nt surmanuhtlus, piinamine, muu ebainimlik või inimväärikust alandav kohtlemine ja karistamine, rahvusvaheline või riigisisene relvakonflikt).

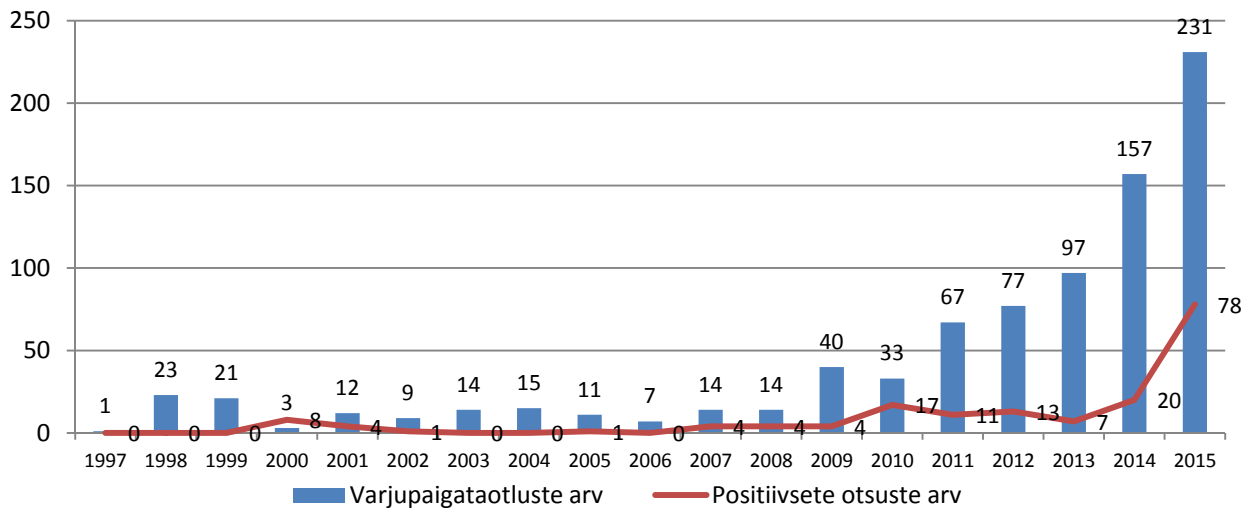
3. Perioodil 1997–2015 on Eestile esitatud rahvusvahelise kaitse saamiseks 846 (vt jaotumist aastate kaupa jooniselt 1) taotlust, millest 88 juhul on Eesti andnud varjupaiga ja 84 juhul täiendava kaitse. Need isikud, kes on Eestis rahvusvahelise kaitse saanud, töid 2015. aastal kokku pererände raames siia 22 pereliiget.

---

<sup>1</sup> Kui see seadus nägi ette pagulaste võrdset kohtlemist ülejäänud Eesti elanikega, siis võeti hinnangu andmise aluseks ka teisi seadusi.



Joonis 1. Varjupaigataotluste arv koos positiivsete otsuste arvuga 1997 – 2015



Allikas: Politsei- ja Piirivalveamet; MTÜ Eesti Pagulasabi

### Mis on Euroopa Liidu rände tegevuskava?

**Ümberpaigutamine (relocation)** ehk nn ELi-sisene ümberasustamine – rahvusvahelist kaitset vajavate isikute vastuvõtmine teisest ELi liikmesriigist.

**Ümberasustamine (resettlement)** – rahvusvahelist kaitset vajavate isikute vastuvõtmine ÜRO juhtimisel kolmandatest riikidest.

4. Euroopa Liidu (EL) liikmesriigid on kokku leppinud ühtsetes varjupaigataotlejate vastuvõtmise ja taotluse menetlemise põhimõtetes (nn Dublini määrus<sup>2</sup>), kuid ühtset ELi rahvusvahelise kaitse poliitikat välja töötatud ei ole.<sup>3</sup>

5. Seoses üha kasvava rändesurvega ELi lõuna- ja kagupiiril võttis Euroopa Komisjon 13.05.2015 vastu Euroopa rände tegevuskava, mille eesmärk oli 60 000 rahvusvahelist kaitset vajavat inimest ümber jaotada. Nendest 40 000 planeeriti jaotada **ümberpaigutamise** ning 20 000 **ümberasustamise** teel.

6. 27.05.2015 võttis komisjon vastu Euroopa rändekava esimese rakenduspaketi. 20.07.2015 leppisid ELi siseministrid kokku liikmesriikide panused 60 000 kaitset vajava isiku ümberjaotamisel. 09.09.2015 võttis Euroopa Komisjon vastu Euroopa rändekava teise rakenduspaketi.

7. Uus rändepakett sisaldas muu hulgas kohustusliku ümberpaigutamise püsimehhanismi eelnõu ja täiendavat erakorralise ümberpaigutamise ettepanekut 120 000 isiku ümberpaigutamiseks Itaaliast ja Kreekast. 22.09.2015 võtsid ELi siseministrid vastu nõukogu otsuse Itaalia ja Kreeka täiendavaks abistamiseks rahvusvahelise kaitse valdkonnas (peamine eesmärk on ümber paigutada kokku 120 000 kaitset vajavat isikut) (täpsemalt loe lisast A).

8. Eesti on seni kinnitanud valmisolekut 329 rahvusvahelist kaitset vajava isiku ümberpaigutamiseks Itaaliast ja Kreekast ning 20 isiku ümberasustamiseks Türgi põgenikelaagrist. Vabariigi Valitsuse

<sup>2</sup> Dublini menetluse põhireegel on, et isiku rahvusvahelise kaitse taotluse peaks läbi vaatama see liikmesriik, mille kaudu Dublini menetlusega hõlmatud liikmesriikide (ELi riigid ning Island, Norra, Šveits ja Liechtenstein) territooriumile siseneti. Kui tõendatakse, et rahvusvahelise kaitse taotleja on enne liikmesriiki saabumist viibinud mõnes teises liikmesriigis (kasutades seda riiki transitriigina), siis tuleks taotleja sinna tagasi saata ning tema varjupaigataotluse läbivaatamisega tegeleb edasi juba vastutav liikmesriik. Dublini määruse järgi peaks rahvusvahelise kaitse taotluse läbivaatamise eest vastutama teine liikmesriik ka näiteks siis, kui isikul on mõne teise liikmesriigi kehtiv elamis luba/viisa.

<sup>3</sup> Euroopa Liit on loonud siiski ühetaolise varjupaigaõiguse, mille järgi peaksid liikmesriigid rakendama ka ühetaolist varjupaigapoliitikat.

06.08.2015. aasta kabinetiistungil kinnitati „Tegevuskava Euroopa Liidu ümberasustamise ja ümberpaigutamise tegevuste elluviimiseks“, kus arvestati 180 isiku tulekuga. Valitsuse 08.10.2015. aasta kabinetiistungil kinnitati täpsustatud tegevuskava, kus on arvestatud 550 kaitset vajava isiku vastuvõtuga kahe aasta jooksul. Seisuga 11.01.2015 pole veel tegevuskava finantsplaani kinnitatud ja Rahandusministeerium ei oska ka öelda, millal see juhtuda võiks. Samas on valitsus 2016. aasta riigieelarve seadusega kinnitanud, et reservist on võimalik vajalik raha eraldada.

9. Käesoleva auditi menetlustoimingud tehti perioodil 04.08.–09.10.2015. Riigikontroll hindas auditi käigus riigi ja omavalitsuste<sup>4</sup> valmisolekut ELi rändekava alusel Eestisse ümberpaigutatavate ja -asustatavate rahvusvahelist kaitset vajavate isikute vastuvõtuks. Eesti on avaldanud valmisolekut vastu võtta 550 rahvusvahelist kaitset vajavat isikut. Hinnangu andmisel lähtus Riigikontroll eelkõige välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusest, kus on sätestatud riigi kohustused rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saanute ees.

10. Auditi tulemusena on Riigikontroll andnud hinnangu sellele, kas riik on valmis rahvusvahelise kaitse saajate arvu hüppeliseks kasvuks ning suudab täita kõiki kohustusi. Kui Riigikontrolli hinnangul kohustusi täita ei suudeta, siis vaadati täiendavalt, kas on olemas tegevuskava, sh kas riik teab, kui palju on vaja kohustuse täitmiseks lisaraha ning millal kohustuste täitmiseks valmis ollakse.

## Valmisolek menetleda varjupaigataotlusi

**Kas Politsei- ja Piirivalveamet on valmis suuremas mahus varjupaigataotlusi menetlema?**

11. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse kohaselt on määratud kindlad reeglid, kuidas tuleb varjupaigataotlusi menetleda. Kuigi Euroopa Komisjoni 13.05.2015 kinnitatud ELi rände tegevuskava alusel paigutatakse või asustatakse rahvusvahelist kaitset vajavad isikud ümber teise riiki, tuleb nende rahvusvahelise kaitse saamise taotlusi menetleda niisama põhjalikult nagu nendel, kes taotleavad rahvusvahelist kaitset Eesti piiril või Eestis.

12. Vabariigi Valitsus on oma tegevusi planeerides arvestanud ümberpaigutamise ja -asustamise protsessis kahe variandiga, millest ühe puhul viib Eesti mentelusmeeskond suurema osa menetlustoimingutest läbi kahepoolsete kokkulepete alusel Itaalias ja Kreekas ning teise puhul viivad menetluse sisulise osa läbi Itaalia ja Kreeka ametiasutused koostöös Euroopa Liidu agentuuridega. Mõlemal juhul menetletakse ümberpaigutatavate ja -asustavate isikute kaitse saamise taotlusi seega väljaspool Eestit. Politsei- ja Piirivalveamet (PPA), kelle ülesanne on taotlusi menetleda, on arvestanud oma menetlusmeeskonna (meeskonda kuuluvad ka Sotsiaalministeeriumi ja Kaitsepolitsei ametnikud) saatmisega Itaaliasse, Kreekasse ning ümberasustamise puhul väljaspool ELi asuvasse ÜRO pagulaslaagrisse. Sellise korralduse rakendumise eelduseks on kahepoolsete ühisavalduste sõlmimine Kreeka ja Itaaliaga ning koostöölepingu sõlmimine ÜRO pagulaste ülemvoliniku ametiga.

13. Sellise kahepoolse ühisavalduse on Eesti ja Itaalia siseminister sõlminud 2. oktoobril 2015. Avaldus on üldsõnaline deklaratsioon, kus ei

<sup>4</sup> Auditeeritute hulgas oli kuus omavalitsust: Tallinna, Tartu, Maardu ja Võru linn ning Väike-Maarja ja Saku vald.

ole sõnagi kirjas varjupaiga taotlemise menetluse korralduse kohta Itaalias ega antud täiendavate kokkulepeteta kindlust, et kohapeal saab menetlust läbi viia. Kreekaga seni sellist avaldust tehtud ei ole.<sup>5</sup>

14. Ühe võimalusena on üles kerkinud stsenaarium kaitse saanuid paigutada ümber ka Rootsist. 07.01.2016. aasta seisuga pole aga Euroopa Komisjon vastavat ettepanekut Euroopa Liidu Nõukogule teinud. Siseministerium on kinnitanud, et juhul, kui komisjon sellise ettepaneku teeb, on Eesti valmis toetama Rootsi abistamist 2015. aasta septembris vastuvõetud teise erakorralise ümberpaigutamise otsuse raames, arvestades kehtivat mandaati ümberpaigutatavate arvu kohta.

15. Riigikontroll hindas, kas Eesti saab hakkama olukorras, kus tuleb menetleda 550 varjupaigataotlust väljaspool Eestit ning kus samal ajal kasvab Eesti piiril esitatavate varjupaigataotluste arv.

16. PPA hinnangul on nad täiendava rahastamise saamisel võimalised menetlema 550 varjupaigataotlust väljaspool Eestit ning on arvestanud, et kasvab ka Eesti piirile saabunud isikute esitatud rahvusvahelise kaitse taotluste arv. PPA on selleks koostanud ja esitanud kalkulatsioonid täiendava rahalise vajaduse kohta (sh lisanduvad ametikohad, töötajate koolitus jms). PPA arvestab, et Eesti piirile saabub 2016. aastal kuni 300 rahvusvahelist kaitset taotlevat isikut. 2015. aastal esitas rahvusvahelise kaitse taotluse 231 isikut.

17. Vabariigi Valitsus on oma tegevuskavas eelduseks võtnud, et ümberpaigutatavate puhul menetletakse varjupaigataotlusi väljaspool Eestit. See tähendab, et Eestisse tuleks juba kaitse saanud isikud, kes lähevad neile eraldatud eluruumidesse ning kellele osutatakse teenuseid, mis on seaduse järgi ette nähtud kõigile rahvusvahelise kaitse saanud isikutele. Seega ei ole praeguste plaanide korral arvestatud kuludega, mida võib kaasa tuua olukord, kui 550 põgeniku avaldusi hakatakse menetlema Eestis sarnaselt Eesti piirile saabunud rahvusvahelise kaitse taotlejatega.

18. Euroopa Liidu Nõukogu 22. septembri otsuse 2015/1601 kohaselt suurendavad liikmesriigid oma operatiivtuge koostöös Itaalia ja Kreekaga, saates kohe appi Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiameti meeskonnad. Muu hulgas peetakse mainitud toe all silmas Itaaliasse ja Kreekasse saabuvate kolmandate riikide kodanike kontrollimist, sh isikute tuvastamist, sõrmejälgede võtmist ja registreerimist ning Itaalia või Kreeka palvel varjupaigataotluste esmast menetlemist.

19. Seda, milles esmane menetlemine täpselt seisneb ning kas see hõlmab lisaks isikutuvastusele, registreerimisele, sõrmejälgede võtmisele jm ka sisulist taotluste menetlust, otsusest ei selgu. Samuti ei täpsustata otsusega, kas esmasele menetlemisele järgneb teine või täiendav menetlusetapp, milles see seisneb, kes selle võiks läbi viia ning kus see võiks toimuda. Seega pole selle otsuse põhjal Riigikontrollil kindlat veendumust, et kõigi rahvusvahelist kaitset taotlevate isikute taotluste menetlus korraldatakse väljaspool Eestit. Siseministerium on osutanud, et ELi Nõukogu otsuses 2015/1523 ei ole piiratud liikmesriigi õigust enne

<sup>5</sup> ELi ümberasustamise ja ümberpaigutamise tegevuste elluviimise täpsustatud tegevuskava kohaselt on Kreekaga läbirääkimiste algus planeeritud jaanuari või veebruari 2016.

**Kas riigil on plaan, kui ümberpaigutatavate varjupaigamenetlust ei ole võimalik viia läbi väljaspool Eestit?**

isiku vastuvõtmist teha kindlaks isiku kaitsevajadus (seda ka juhul, kui paigutatakse ümber taotlejaid).

20. Juhul kui varjupaigataotlejad tuuakse menetluse läbiviimiseks Eestisse, siis peaks riik arvestama lisakuludega: tuleks luua uusi varjupaigataotlejate majutuskeskusi (praegu on Eestis üks keskus Vao külas) ning pakkuda rahvusvahelise kaitse taotlejatele seaduses ettenähtud teenuseid. Sotsiaalministeerium on seisukohal, et kuigi hetkel puudub valmisolek majutada suuremat hulka varjupaigataotlejaid, on vajaduse tekkides raha selleks olemas ning koostöös ASiga Hoolekandeteenused võimalik leida ka sobivad elupinnad.

21. Praegu saabki seaduse kohaselt varjupaigataotlusi menetleda ainult Eestis. Selleks et seda oleks võimalik mujal teha, on Riigikogus teisel lugemisel seaduse muutmise eelnõu. Seaduse jõustumise algne tähtaeg 02.02.2016 on nüüdseks edasi lükatud. 07.01.2016. aasta seisuga ei osanud Siseministeerium uut tähtaega nimetada.

22. Siseministeeriumi kinnitusel on neil kava ka juhuks, kui 550 ümberpaigutatava taotlusi peab menetlema Eestis ja seda olukorras, kus Eestisse või Eesti piirile saabuvate rahvusvahelise kaitse taotluse esitajate arv hüppeliselt kasvab. Ministeeriumi sõnul koolitab Politsei- ja Piirivalveamet perioodil novembrist 2015 kuni maini 2016 välja 180 reservametnikku, kes kõik on pädevad tegelema rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõtmise ja esmaste menetlustoimingutega ning kellest vähemalt 60 ametnikku oskavad läbi viia rahvusvahelise kaitse sisulist menetlust. Siseministeeriumi väitel on tehtud ka ettevalmistused, et vajaduse korral tagada rahvusvahelise kaitse menetlusüksuse töö ümberkorraldamine selliselt, et rahvusvahelise kaitse taotluste hüppelise kasvu korral oleks võimalik tööülesanded operatiivselt ümber jagada.

**23. Riigikontroll rõhutab, et kuigi PPA võimekust tõstetakse, ei seisne võimekus Eestis kohapeal sadu taotlusi menetleda ainult piisavas politsei mehitatuses ja inimeste piisavates oskustes. Kui menetlust hakatakse viima läbi Eestis, siis peaks riik arvestama lisakuludega: tuleks luua uusi varjupaigataotlejate majutuskeskusi ning pakkuda rahvusvahelise kaitse taotlejatele piisavas mahus seaduses ettenähtud teenuseid. Praegu on probleeme nii majutuskohadega kui ka teenuste pakkumisega.**

**24. Riigikontrolli hinnangul on Politsei- ja Piirivalveamet lisaressursside saamisel valmis tegelema 550 varjupaigataotlejaga väljaspool Eestit. Arvestades, et 2015. aastal esitati Eestis ja Eesti piiril 231 rahvusvahelise kaitse taotlust, võib Euroopa rändekriisi jätkudes 2016. aasta prognoos (kuni 300 rahvusvahelise kaitse taotlejat) olla Riigikontrolli hinnangul liiga optimistlik.**

## **Valmisolek aidata rahvusvahelise kaitse saanuid Eestis**

25. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse alusel peab rahvusvahelise kaitse saanule osutama spetsiaalselt neile mõeldud teenuseid ning muudes küsimustes kohtlema neid samaväärselt teiste Eesti inimestega. Riigikontroll hindas, kuidas on riik ja omavalitsused valmis rahvusvahelise kaitse saajate arvu kasvu korral nendele teenuseid osutama.

## Kas riik suudab pakkuda kõigile rahvusvahelise kaitse saajatele tugiisikuid?

### Teadmiseks, et

2015. aasta lõpuks on MTÜ-l Johannes Mihkelsoni Keskus 40 tugiisikut ning MTÜ-l Eesti Pagulasabi niisama palju vabatahtlikke tugiisikuid.

Allikas: Sotsiaalministeerium

26. Omavalitsus peab korraldama rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtmise ning osutama talle vajaduse korral kaasabi.<sup>6</sup> Seni on Eestis tugiisiku teenust pakkunud siiski kolmas sektor: MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus, mille tegevust rahastatakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist; ning MTÜ Pagulasabi, mille tegevus põhineb muu hulgas vabatahtlikkusel.

27. MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse esindajate hinnangul<sup>7</sup> ei ole Eestis praegu nii palju tugiisikuid, et katta vajadus abistada ühel ajal 550 rahvusvahelise kaitse saajat, kuid on olemas valmisolek koolitada need inimesed välja. Kuigi esialgse tegevusplaani kohaselt oli Sotsiaalministeeriumil kavas kuulutada välja hange tugiisiku teenuse pakkujate leidmiseks, loobuti 2015. aasta oktoobris sellest mõttest ning need isikud loodetakse leida kolmanda sektori võimekust suurendades.

28. Praegune peamine teenuseosutaja MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus teab juba praegu, et ei suuda teenust osutada igal pool üle Eesti. MTÜ Pagulasabi tugiisikud töötavad vabatahtlikkuse alusel ja nad võivad võrgustikust teenuse osutamise kestel väljuda. Kui varem puudus MTÜ-l Pagulasabi raha nii täiendavate tugiisikute koolitamiseks kui ka tugiisiku koordinaatori ametikoha täitmiseks, siis 19.10.2015 otsustas Hasartmängumaksu Nõukogu neid tegevusi ajutiselt rahaliselt toetada.

29. Lisaks suudab teatud määral tugiisiku teenuse vajadust katta ka 2015. aastal asutatud MTÜ Pagula, kuid nende tegevus puudutab ainult Läänemaale elama asuvaid rahvusvahelise kaitse saanuid, kelle hulk ei ole praegu teada.

30. Nii Sotsiaalministeerium kui ka Siseministeerium on veendunud, et tugiisikute leidmisega probleeme pole ning arvestada tuleb sellega, et kaitset vajavad isikud ei saabu korruga. Ka ELi ümberasustamise ja -paigutamise tegevuste elluviimise tegevuskava rahastusplaanis<sup>8</sup> on arvestatud lisakuludega.

31. Auditeeritud omavalitsused pole valmis tugiisiku teenust ise osutama ja leiavad pigem, et selleks, et rahvusvahelise kaitse saajale saaks pakkuda teenuseid, on ennekõike vaja tugiisikut, kelle peaks leidma riik. Ka MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus, kes on siiani olnud peamine tugiisiku teenuse pakkuja, on kinnitanud, et omavalitsustelt teenuse pakkumisel toetust oodata ei ole ning nende roll on väga passiivne.

**32. Riigikontrolli hinnangul ei ole praegu võimalik üle Eesti ühtlaselt 550 kaitse saanule tugiisikuteenust pakkuda, kuid riigil on plaan, kuidas võimekust edaspidi suurendada.**

33. Kui kaitset vajavad isikud Eestisse saavad, ei oska nad veel eesti keelt ning seaduse kohaselt peab neile tagama tõlketeenuse kahe aasta jooksul. Kuludeks on ette nähtud 720 eurot<sup>9</sup> inimese kohta kahe aasta jooksul.<sup>10</sup> Praegu peab tõlketeenuse tagama AS Hoolekandeteenused,

<sup>6</sup> Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 73 lõige 4.

<sup>7</sup> MTÜ hinnangul on keskmiselt vaja üht tugiisikut 4 pagulase kohta ühe aasta jooksul.

<sup>8</sup> 11.01.2016. aasta seisuga veel kinnitamata.

<sup>9</sup> Alates 2016. aastast on kavas see summa tõsta 1040 euro peale.

<sup>10</sup> Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 73 lõige 5 punkt 5.

## Kas riik suudab pakkuda kõigile kaitset vajavatele isikutele tõlketeenust?

kuid ümberpaigutatavatele tõlkide leidmiseks viiakse läbi hange veebruaris 2016. See, millise tulemusega hange võib lõppeda, pole teada.

34. Seniste rahvusvahelise kaitse saanute puhul on leitud küll tõlgid, kuid alati pole ettenähtud summaga hakkama saanud. Osal juhtudel on täiendavalt tõlketeenuse eest tasunud kolmanda sektori organisatsioonid. Riigikontrolli tehtud intervjuudest selgus, et Eestis ei ole probleeme vajalike tõlkide leidmisega, kuid nende kättesaadavus piirkondlikult ei pruugi olla ühtlane. Sotsiaalministeeriumi hinnangul lahendab osaliselt probleemi see, et tõlki on võimalik kasutada ka telefoni teel või interneti (nt Skype'i) kaudu, kuid kindlasti ei ole see lahenduseks kõikides olukordades, kus on vaja tõlketeenust osutada.

**35. Riigikontrolli hinnangul on reaalne pakkuda vajalikus mahus tõlketeenust kuni 550-le rahvusvahelise kaitse saajale, kui need isikud asuvad elama kindlatesse piirkondadesse. Kõikides Eesti piirkondades ei ole teenus võrdse mahu ja kvaliteediga tagatud.**

36. Kõik rahvusvahelise kaitse saanud suunab PPA osalema kohanemisprogrammis.<sup>11</sup> Rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohanemisprogramm koosneb baasmoodulist ja teemamoodulitest. Kokku on teemamoduleid 6 ning ühe mooduli pikkus on ligikaudu 8 tundi. Kuna teemamoduleid on mõeldud eri sihtrühmadele, ei osale kaitse saanu kõikides teemamoodulites. Lähtudes 01.08.2015 jõustunud siseministri määrusest „Kohanemisprogramm“, ei osale rahvusvahelise kaitse saajad kohanemisprogrammi keeleõppes, vaid eraldi välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse alusel kehtestatud süvendatud keeleõppes.

37. Kohanemisprogrammis osalemine on soovituslik, seega jääb lõplik otsus, kas ja millistes moodulites osaleda, rahvusvahelise kaitse saanu enda otsustada. Kui isik ei soovi, siis ei võta ta kohanemisprogrammist osa. Praegu ei ole võimalik öelda, kas ja millises ulatuses kohanemisprogramm rahvusvahelise kaitse saanutele huvi võiks pakkuda.

38. Eraldi probleemiks võib kujuneda kaitse saanute vähene võime kohanemisprogrammist aru saada, juhul kui seda ei pakuta isikule tema emakeeles. Kohanemisprogrammi kõiki moduleid (v.a rahvusvaheline kaitse) pakutakse ainult inglise ja vene keeles. Juhul kui soovitakse kohanemisprogrammi pakkuda rohkemates keeltes, on vaja kuulutada välja täiendav hange.

39. Kohanemisprogramm ja tugiisikuteenus (mida osutatakse vajaduse järgi üldjuhul 1–2 aasta jooksul) on viie esimese aasta jooksul ainukesed otseselt kohanemisele<sup>12</sup> ja lõimumisele<sup>13</sup> suunatud meetmed, mille riik on

<sup>11</sup> Siseministri 13.08.2014. aasta määrus nr 34.

<sup>12</sup> Kohanemine on protsess, mille käigus riiki (ümber)asunud uussisserändajad kohanevad uue keskkonna ja vastuvõtva ühiskonnaga. Protsessi iseloomustab teadmiste ja oskuste omandamine, mis aitab uues keskkonnas toimida nii igapäeva-elu puudutavas sfääris (elukoha leidmine, kooli- ja lasteaiakohad, maksud, tervishoiu- ja sotsiaalteenused, keeleõppe võimalused jm), riigisfääris (ühiskonna korraldus, seadused, riigi toimimise põhimõtted, teise riigi kodakondsusega isikute õigused ja kohustused, elamisloa ja elamisõigusega seonduv jm) kui ka käitumuslikus sfääris (esmane arusaam vastuvõtva ühiskonna alusväärtustest, kultuurilistest tavadest, esmatasandi keeleõpe jm).

<sup>13</sup> Lõimumine on mitmepoolne sotsiaalse sidususe tekke protsess ühiskonnas eri keelelis-kultuurilise taustaga inimeste vahel. Seda iseloomustab teadmiste, oskuste omandamine ja väärtuste kujunemine, mis panustavad ühiskonna arengusse praktilise koostöö ja vastastikuse avatuse kaudu. Lõimumise tulemusena väheneb ühiskonnaliikmete

**Kas riigil on valmisolek pakkuda rahvusvahelise kaitse saanutele kohanemiseks vajalikke teenuseid?**



ette valmistanud (toetavate tegevustena aitavad kaasa keeleõpe ja tõlketeenus).

40. Kohanemisega tegelemine on Siseministeeriumi ülesanne ning lõimimisega tegeleb Kultuuriministeerium. Kultuuriministeeriumi seisukoht on, et nemad asuvad rahvusvahelise kaitse saanutega tegelema alles siis, kui isik on Eestis elanud vähemalt viis aastat ning pole selle aja jooksul lõimunud. Ka siis pole rahvusvahelise kaitse saanutele ette nähtud eraldi programmi, vaid neid käsitletakse ühetaoliselt kõigi teiste vähelõimunutega.<sup>14</sup> Siseministeerium näeb aga, et kaitse saanud võivad ka oluliselt lühema aja möödudes (sh vahetult pärast kohanemisprogrammi lõppu) suunduda lõimumise eesmärgil saama erinevaid teenuseid, mistõttu tegeleks nendega edasi Kultuuriministeerium.

41. Riigikogus teisel lugemisel oleva välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muudatusega on plaanis kehtestada kaitse saanutele nõue õppida eesti keelt kuni keeletasemeni A2. Sotsiaalministeeriumi plaan on rahvusvahelise kaitse saanutele tagada tasuta keeleõpe kuni keeleoskuse B2-tasemeni. Samas on näiteks Eesti Töötukassa esindajad oma kogemusele tuginedes intervjuus Riigikontrollile öelnud, et isikud võivad küll keelekursuse läbida, kuid tegelikult nad sellisel tasemel keelt ei oska.

42. Keeleõpet rahastatakse Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist. Keeleõppe pakkuja leidmiseks korraldatakse avatud taotlusvoor 2016. aasta veebruaris. Alternatiivi, juhuks kui seeläbi pakkuja leidmine ebaõnnestub, ei ole. Sotsiaalministeerium ja Siseministeerium näevad ebaõnnestumise korral lahendusena tingimuste muutmist ja uue konkursi korraldamist.

**43. Riigikontrolli hinnangul ei ole riigi valmisolek piisav, et tagada rahvusvahelise kaitse saanutele parimal viisil kohanemine ja lõimumine, sest kohanemisprogramm on lühike ning see pole kohustuslik. Lõimumiseks eraldi tegevusi ette nähtud ei ole. Kaitse saanute paremale lõimumisele ei aita kaasa ka Siseministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi erinev visioon kohanemisteenustele järgnema pidavatest lõimumistegevustest.**

**44. Kuigi keeleõpe võib Riigikogu heakskiidul muutuda kohustuslikuks, ei pruugi rahvusvahelise kaitse saanud eesti keelt loodetud tasemel selgeks saada.**

45. Riik peab kaitse saanutele tagama eluruumi kahe aasta jooksul Eestisse saabumisest. Seaduses<sup>15</sup> on määratud maksimaalne summa, mida saab eluasemekulude katteks kulutada, näiteks eluruumi üürikulu 780 eurot kaetakse iga isiku kohta.<sup>16</sup> Juhul kui eluruumi üürib perekond, on

## Kas riigil on valmisolek õpetada rahvusvahelise kaitse saanutele eesti keelt?

### Teadmiseks, et

keeleoskustasemed jagunevad järgmiselt:

- **algtasemel keelekasutaja (A):**  
tase A1 – läbimurre,  
tase A2 – esmane keeleoskus;
- **iseseisev keelekasutaja (B):**  
tase B1 – suhtluslävi,  
tase B2 – edasijõudnu tase;
- **vilunud keelekasutaja (C):**  
tase C1 – vaba suhtluse pädevus,  
tase C2 – haritud emakeelekõneleja tase.

Allikas: Euroopa keeleõppe raamdokument. Õppimine, õpetamine ja hindamine. Haridus- ja Teadusministeerium

## Kas riik suudab pakkuda rahvusvahelise kaitse saanutele elukohti?

---

kultuurilisest, keelelisest, religioosest ja rahvuslikust kuuluvusest tingitud sotsiaal-majanduslik ebavõrdsus ja osalemine ühiskonnaelus ning tekkiv sotsiaalne kapital võimaldab ühiskonnal ühtselt areneda.

<sup>14</sup> Neile pakutavad teenused on näiteks info pakkumine, keeleline ja kultuuriline kumblus ning hoiakute kujundamisega seotud tegevused.

<sup>15</sup> Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 73<sup>1</sup> lõige 1.

<sup>16</sup> Siin tuleb siiski arvestada, et see summa peab katma kõik kulud ühe kuu jooksul, näiteks ka maakleritasu ja tagatisraha, mida tuleb tihti eluruumi üürimisel maksta.

summa suurem.<sup>17</sup> Senine praktika on kujunenud aga selliselt, et kulud on maksimummäärast jäänud oluliselt madalamaks, sest elupinna otsimisel lähtutakse teadmisest, et kaitse saanute sissetulekud ei ole üldjuhul kõrged ning pärast 2 aasta möödumist riigi toetus lõpeb. Seejärel peavad rahvusvahelise kaitse saanud olema suutelised elupinna eest ise tasuma.

46. Seni on n-ö tavamenetluse käigus Eestis rahvusvahelise kaitse saanud inimestele eluaseme leidnud AS Hoolekandeteenused, kellega Sotsiaalministeerium on selleks sõlminud halduslepingu. Seni on eluase saanud üüriturult eraomanike käest. Ka siis on olnud raskusi eluaseme leidmisega suurtele peredele, sest Eestis pole turul piisavalt sobiva suurusega kortereid ning eraomanikud ei soovi tihti oma kinnisvara rahvusvahelise kaitse saanutele üürida. Sotsiaalministeeriumi hinnangul on viimasel ajal olukord üüriturul mõnevõrra siiski paranenud.

47. Sotsiaalministeerium pöördus 24.08.2015 kõikide omavalitsuste poole, et muu hulgas uurida nende valmisolekut pakkuda kaitse saanutele sobivaid eluasemeid. 12.01.2016. aasta seisuga oli vaid 3–4 omavalitsust valmis rahvusvahelise kaitse saanutele elupinda pakkuma.

48. Ka Riigikontrolli auditeeritud kuues omavalitsuses polnud vabasisid munitsipaal- ja/või sotsiaalpindu, et neid rahvusvahelise kaitse saanute majutamiseks kasutada ning kuna osas omavalitsustes on sellistele pindadele järjekorrad, siis soovitakse täita kohustused ennekõike oma elanike ees. Seega ei ole omavalitsustel võimalik väga suures ulatuses rahvusvahelise kaitse saanutele elupinda pakkuda.

49. Ka Sotsiaalministeerium on kinnitanud, et kaitse saanutele praegu piisavalt eluruume pole. Ministeeriumi kinnitusele on neil eluase olemas orienteeruvalt 100–150 rahvusvahelise kaitse saanu majutamiseks. Eesti Evangeelse Luterliku Kiriku kogudustel on pakkuda eluruumi kuni 20 perele ning Riigi Kinnisvara ASi omandis on 10–15 eluruumi, mida on kaitse saanutele võimalik majutamiseks kasutada.

50. Eluruumidega tegeleja leidmiseks oli Sotsiaalministeeriumil 2015. aasta novembris plaanis välja kuulutada hange. Praeguseks on aga hanke väljakuulutamine edasi lükatud 2016. aasta veebruarini. Hanke tulemusi on olemasolevale infole tuginedes keeruline prognoosida. Riigikontrollile teada olevalt ei ole Sotsiaalministeerium kujundanud välja plaani juhaks, kui hange ebaõnnestub.

**51. Arvestades, et omavalitsustel eluruume pakkuda ei ole, riigile kuuluvatest eluruumidest kõikidele rahvusvahelise kaitse saanutele ei jagu ning et üüriturult on raske leida sobivaid elamispindu, puudub Riigikontrollil kindlus, et 550 kaitse saanule leitakse elamispind.**

<sup>17</sup> Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse §73<sup>1</sup> tulenevalt lähtutakse kaitse saaja eluaseme üürikulu katmisel elamuseaduse §-st 7, mis kehtestab eluruumi sotsiaalselt põhjendatud normi ulatuses kuni 0,3 toimetulekupiiri määra ruutmeetri kohta. Vabariigi Valitsuse 26.01.1999. a määruse nr 38 „Eluruumidele esitatavate nõuete kinnitamine“ alusel kaetakse eluruumi üürikulu 18 m<sup>2</sup> üldpinda perekonna iga liikme kohta ja lisaks 15 m<sup>2</sup>, kui tegu on perekonnaga.



## Kas pagulaste lapsed saavad minna kooli ja nende erivajadustega arvestatakse?

52. Omavalitsus peab tagama koolikohustuslikule isikule, kelle elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, võimaluse omandada põhiharidus.<sup>18</sup> Seega on omavalitsuste ülesanne rahvusvahelise kaitse saanute lastele leida koolikoht.
53. Auditi käigus selgus, et auditeeritud kuuest omavalitsusest üks leidis, et tal ei ole pakkuda kohta eestikeelses koolis, kuna seal on juba nii palju eesti keelest erineva emakeelega õppureid, et muud päritolu õppuri lisandumine klassi mõjutaks oluliselt hariduse kvaliteeti. Haridus- ja Teadusministeerium (HTM) on seisukohal, et vaatamata eelnimetatule on koolil igal juhul kohustus need lapsed vastu võtta ja kvaliteetset õpet pakkuda. HTM aga ei täpsusta, kuidas seda täpselt tegema peaks. Ülejäänud auditeeritud omavalitsused olid valmis rahvusvahelise kaitse saanutele õppimisvõimalust pakkuma.
54. Siiski leidsid kõikide auditeeritud omavalitsuste esindajad, et kooli töötajatel puudub vajalik ettevalmistus, et tegeleda teisest kultuuriruumist pärit lastega. Kõik need lapsed on erivajadusega, sest nende emakeel ei ole eesti keel ja nad on pärit teisest kultuuriruumist. Seega vajavad need õpilased kooli töötajatelt rohkem tähelepanu ja seetõttu nõuab nende koolitamine rohkem raha. Õpetajaid ja tugipersonali (logopeedid, psühholoogid, eripedagoogid) on ka praegu keeruline leida. Igas koolis pole kaitse saanutest lastega tegelemise kogemust (sh laste erineva kultuuritausta tõttu), mistõttu oodatakse riigilt nii meetoodilist tuge kui ka koolitusi.
55. Omavalitsused ei plaani ise oma pedagooge ega muud kooliperet koolitada, lootes, et seda teeb HTM. Kui riik HTMi näol seda teeks, saaksid kõik omavalitsused sellest kasu. Ka oleks jagatav info sama kogu Eestis. HTMi kinnitusel on 2015. aasta sügisel koolides, kus õpib uussisserändajatest lapsi, korraldatud nõustamisi ja koolitusi. 2016. aastasse on planeeritud nii alus- kui ka üldhariduse pedagoogidele täienduskoolitusi. Riigikontrolli arvates on aga pagulaslastega tegelemiseks vajalikud kultuurilistest ja olustikulistest eripäradest tingitud erioskused, mida tavaliste uussisserändajatega tegelemise koolitus ei pruugi hõlmata. Ministeeriumi hinnangul peaksid ülikoolid pikemas perspektiivis üle vaatama oma õppekavad, et valmistada õpetajaid ette töötama üha rahvusvahelisemas õpikeskkonnas.
56. Seni puudub väljakujundatud süsteem eraldi rahvusvahelise kaitse saanud õppurite kohtlemiseks ning HTMi hinnangul tuleb neid õpilasi kohelda koolis nagu kõiki uussisserändajaid. Riigikontroll on seisukohal, et lisaks keeleoskuse puudumisele ja erinevale kultuuriruumile tuleb võrreldes ülejäänud uussisserändajatega kaitse saanute puhul arvestada ka sellega, et nad tulevad kriisipiirkonnast, kus neid võib olla taga kiusatud või võivad nad olla piinamisohvrid. Sellest tulenevalt võivad kaitse saanutel olla täiendavad erivajadused. Praegu pole aga kindlust, kas olemasolevad teenused on piisavad ning katavad kõik kaitse saanute erivajadused.
57. HTM plaanib pakkuda senisest enam keelekümblusnõustamist ja Rajaleidja keskuste kaudu õpilase nõustamist. Samuti on kavas rahastada 400 euro ulatuses kaitse saanute laste keeleõpet. Samas leidsid ühe sellise

<sup>18</sup> Põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 10.

auditeeritud omavalitsuse esindajad, kus on juba pagulastest õppureid, et 400 eurot ei ole kindlasti lisakeeletundideks piisav summa. Nende hinnangul saab selle eest keelt õpetada 1,6 tundi nädalas, mitte 4 tundi nagu loodetud.

### Kas rahvusvahelise kaitse saanute lastele on tagatud lasteaiakohad?

58. Alusharidust peab pakkuma kohalik omavalitsus.<sup>19</sup> Riigikontroll on varasemas auditis<sup>20</sup> tuvastanud, et 2014. aasta seisuga oli Eestis 45 kohalikku omavalitsust, kes ei suutnud täita kohustust tagada igale lapsele lasteaiakoht. Kuna riik lasteaiakohtade andmeid ei kogu, pole teada, milline on täpne seis 2016. aasta alguses. Siiski võib eeldada, et olukord on paranemas, sest lähiaastatel on kavas kasutada ELi toetusraha ligikaudu 3200 lisakoha loomise tarbeks. Samal ajal hakkab Eestis laste arv vähenema, mistõttu võib eeldada ka nõudluse vähenemist.

59. Käesoleva auditi käigus selgus, et kuuest auditeeritud omavalitsusest ühes polnud vabu lasteaiakohti ning ühes omavalitsuses polnud kohti eestikeelses lasteaias.<sup>21</sup>

60. Rahvusvahelise kaitse saajate laste võtmisel lasteaeda näevad omavalitsused sarnaseid probleeme põhihariduse pakkumisega: lasteaiatõpetajatel ja muul personalil ei ole oskusi teisest kultuuriruumist pärit lastega tegeleda ning seetõttu oodatakse, et HTM pakuks vastavaid koolitusi. Siiski mõõnis osa omavalitsusi, et lasteaialapsed kohanevad ja lõimuvad kergemini kui koolilapsed.

61. HTMi sõnul eraldi programmi või uuendusi seoses rahvusvahelise kaitse saajate laste senisest suuremas mahus sisserändega plaanis teha ei ole, sest HTMi hinnangul on tegu ennekõike omavalitsuste ülesandega. Siiski on kavas lasteaiameeskond (lapsevanemad, õpetajad, töötajad) enne pagulaspäritolu lapse lasteaeda tulekut ette valmistada. Selleks on ka raha planeeritud. Riigikontrolli hinnangul pole see aga piisav, et valmisolek oleks tagatud.

**62. Riigikontrolli hinnangul tuleks Haridus- ja Teadusministeeriumil luua lahendusi, kuidas rahvusvahelise kaitse saanute lastele tagada niisama kvaliteetne alus- ja põhiharidus nagu juba Eestis elavatele õppuritele. Ministeeriumil pole praegu plaanis luua eraldi teenuseid just rahvusvahelise kaitse saanute lastele, vaid teenused on samad, mida osutatakse kõigile eesti keelt mitterääkivatele uussisserändajatest õppuritele.**

### Kas riik ja omavalitsused on valmis maksta rahvusvahelise kaitse saajatele samu toetusi, mida makstakse teistele Eesti elanikele?

63. Kui isik on saanud rahvusvahelise kaitse, siis on tal õigus saada kõiki riigi ja omavalitsuste makstavaid toetusi.

64. Riigikontroll leidis auditi käigus, et kõik osapooled on valmis maksta rahvusvahelise kaitse saajatele toetusi õiguste kohaselt. Näiteks makstakse peretoetusi kõikidele Eesti alalistele elanikele, kellel on elamisluba, seega makstakse rahvusvahelise kaitse saajale näiteks igakuist lapsetoetust. Pensioni aga pole rahvusvahelise kaitse saajal

<sup>19</sup> Koolieelsete lasteasutuste seaduse § 10.

<sup>20</sup> Riigikontrolli 09.11.2015. aasta auditaruanne „Lasteaiakohtade kättesaadavus valdades ja linnades“.

<sup>21</sup> HTM juhtis oma vastuses Riigikontrolli auditaruande eelnõule tähelepanu sellele, et 01.01.2015 jõustus koolieelsete lasteasutuste seaduse muudatus, mis seisneb selles, et kui kohalikul omavalitsusel pole võimalik tagada lasteaiakohta, võimaldab koolieelse lasteasutuse seadus luua lapsehoiukoha 1,5–3aastasele lapsele.

õigust saada, kuna vanaduspensioni saamise eelduseks on vähemalt 15aastane tööstaaž ja rahvapensioni saamiseks peab olema Eestis elanud vähemalt 5 aastat.

65. Ka kõik auditeeritud omavalitsused kinnitasid, et on valmis vajaduse tekkimisel maksma toimetulekutoetust ja omavalitsuse makstavaid teisi toetusi (nt lasteaia toiduraha toetus) nende omavalitsuse territooriumil elavatele rahvusvahelise kaitse saajatele.

66. ELi ümberasustamise ja ümberpaigutamise tegevuste elluviimise tegevuskava finantsplaanis on nimetatud kuludega ka arvestatud.

**67. Riigikontrolli hinnangul on loodud kõik võimalused toetuste maksmiseks kõikidele kaitse saanutele ning plaanis on välja töötada lahendus ka pensionäridele ja pensionieelikutele.**

**Kas omavalitsused on valmis pakkuma rahvusvahelise kaitse saajatele teenuseid?**

68. Lisaks toetustele on rahvusvahelise kaitse saajal õigus saada teenuseid, mida osutavad riik ja omavalitsused teistele Eesti elanikele. Kõik auditeeritud omavalitsused kinnitasid, et on valmis vajaduse korral osutama kaitse saajatele ka teenuseid (nt nõustamine, psühholoogiline abi, tugiisikuteenus sotsiaalabi vajavale isikule).

69. Riiklikult pole aga seni määratud, millisele sihtrühmale, millise ulatuse ja kvaliteediga ning millisest rahastamisallikast omavalitsused teenuseid osutama peavad. Teenustega seonduvaid nõudeid on täpsustatud sotsiaalhoolekande seaduse muudatusega, mis jõustus 01.01.2016. Siiski on oluline märkida, et nõuete või standardite kehtestamine üksi kohalike omavalitsuste reaalsel võimekust teenuseid pakkuda ei paranda.

70. Riigikontroll on näiteks 2010. aasta auditis hinnanud riigi tegevust puuetega inimeste ja töövõimetuspensionäride toetamisel. Riigikontrolli hinnangul ei ole, arvestades omavalitsuste erinevat võimekust ja puuetega inimeste ebaühtlast jaotust omavalitsuste kaupa, tagatud teenuste võrdne kättesaadavus. Teenuseid saavad inimesed siis, kui kohalik omavalitsus on kompetentne neid osutama ja tal on selleks raha. Seetõttu pole Riigikontrollil veendumust, et omavalitsused suudavad rahvusvahelise kaitse saanutele pakkuda kõiki vajalikke teenuseid.

**71. Riigikontrolli hinnangul on küll omavalitsused valmis rahvusvahelise kaitse saajatele teenuseid osutama, kuid kuna puudub riiklikult kindlaks määratud teenuste kvaliteedistandard, teenuste pakkumiseks pole planeeritud eraldi raha ning teenuseid osutatakse vajaduse järgi, mille määrab omavalitsus, ei ole kindel, kas iga kaitse saaja hoolimata elukohast saab teenuseid, mida tal on vaja.**

**Kas rahvusvahelise kaitse saajad saavad tervishoiuteenuseid?**

72. Tervishoiuteenuseid osutatakse kaitse saajatele nii nagu teistele Eesti alalistele elanikele. Seega on ravikindlustus kaitse saajatele tagatud sarnaselt Eesti teiste inimestega ning seetõttu on kavas kindlasti sätestada, et ravikindlustusega kaetakse riskirühmad – lapsed, rasedad, eakad. Vältimatu abi on tagatud kõigile.

73. Samuti on kavas kõikidele Eestisse saabuvatele rahvusvahelise kaitse saanutele teha kohustuslik terviskontroll, kuid selleks on vaja muuta seadust. Seaduseelnõu on Riigikogus teisel lugemisel.

74. ELi ümberasustamise ja ümberpaigutamise tegevuste elluviimise tegevuskava finantsplaanis on arvestatud esmase tervisekontrolli kuludega, kuid muude kuludega mitte. Näiteks on Sotsiaalministeeriumi selgitusel kavas vaatamata ravikindlustuse puudumisele tagada riigieelarve rahast ka kroonilisi haigusi põdevatele rahvusvahelise kaitse saajatele vajalikud tervishoiuteenused ja ravimid, et ennetada vältimatu abi vajaduse tekkimist. Nendeks tegevusteks pole aga konkreetseid plaane ega raha planeeritud.

75. Rahvusvahelise kaitse saaja registreeritakse oma elukohajärgsesse perearstinimistusse. Eesti Perearstide Selts tunnistas Riigikontrollile, et nende liikmetel puudub pädevus võõrast piirkonnast pärit inimeste eksootiliste haiguste diagnoosimiseks ja raviks ning selleks tuleks korraldada täienduskoolitus.

**76. Riigikontrolli hinnangul on rahvusvahelise kaitse saajatele tervishoiuteenuste osutamine terviklikult veel lahendamata. Kuigi neile on tagatud vältimatu abi ning kavatakse sätestada kohustuslik tervisekontroll, pole täiendavate teenuste jaoks raha planeeritud. Maandamata on risk, et suur osa kaitse saajaid jääb pikaks ajaks tervisekindlustuseta.**

77. Seaduse<sup>22</sup> järgi on kõikidel kaitse saajatel õigus Eestis töötada. Samuti on neil õigus ennast töötuna arvele võtta ning saada tööturuteenuseid ja -toetusi samadel alustel Eesti teiste alaliste elanikega.

78. Eesti Töötukassa on kinnitanud, et ka juhul kui Eestisse saabub 550 kaitse saajat, on nad valmis kõigile vajajatele tööturuteenuseid pakkuma. Kuna töötukassa lähtub iga isiku individuaalsetest vajadustest, ei ole rahvusvahelise kaitse saajatele välja töötatud spetsiaalset programmi või erimeetmeid. Ka on töötukassal teenused tööandjatele, et hõlbustada neil kaitse saanute töölevõtmist. Kõik kulud kaetakse töötukassa rahast, ning arvestades töötukassa reserve, ei ole Riigikontrollil kahtlusi, et vajalike tööturuteenuste osutamiseks on raha olemas.

**79. Seega on Riigikontrolli hinnangul olemas raha ja võimalused töötutele rahvusvahelise kaitse saajatele pakkuda kõiki tööturuteenuseid, mida nad töölesaamiseks vajavad.**

80. Täiskasvanud rahvusvahelise kaitse saanutel on võimalik õppida üldharidus-, kõrg- või kutsekoolis samadel alustel kui teistel Eesti elanikel, kuid neil võib olla keeruline kooli sisse saada. Põhiprobleemiks on vajalike dokumentide puudumine ning keeruline on tuvastada, millised on Eestisse saabunud isiku tegelikud teadmised ja oskused. Takistuseks võib saada ka puudulik keeleoskus. Eestis on küll võimalik omandada haridust mõnedel õppekavadel ka vene ja inglise keeles, kuid üldjuhul peab õppima eesti keeles.

81. HTMi hinnangul suunatakse rahvusvahelise kaitse saajad esmajärjekorras pigem **töökohapõhisesse õppesse**, kus õppekavva integreeritakse keeleõpe ja praktikakoht võimaldab lisaks tööoskuse omandamisele ka sissetulekut.

**Kas täiskasvanud rahvusvahelise kaitse saajal on ligipääs tööturule?**

**Töökohapõhine õpe** — kutseõppevorm, kus ettevõttes või asutuses toimuva õppe osakaal on tavapärasest oluliselt suurem ja moodustab vähemalt 2/3 õppe mahust. Õpipoisiõpe toimub kutseõppeasutuse, õpilase ja tööandja koostöös.

Allikas: haridus- ja teaduministri 20.12.2013. aasta määrus nr 39 „Töökohapõhise õppe rakendamise kord“

<sup>22</sup> Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse § 75 lõige 6.

82. Siiski on HTM mõõnnud, et selles valdkonnas esineb tõesti probleeme ning juhtinud tähelepanu sellele, et eelkõige on paremaks vaja muuta koordineerimist Sotsiaalministeeriumi ning Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalade vahel täiskasvanud õppija ühiskonda lõimimisel.

83. **Riigikontrolli hinnangul puuduvad rahvusvahelise kaitse saanutele haridussüsteemis eraldi meetmed, mistõttu pole kindel, kas neil on võimalik õppida muul viisil kui vaid töökohapõhise õppe kaudu.**

## Valmisolek kujundada pikaajalist rahvusvahelise kaitse poliitikat

84. Riigikontrolli hinnangul saab rahvusvahelise kaitse saajaid puudutav poliitika olla edukas vaid juhul, kui see on kujundatud toimima pikaajaliselt, on määratud selle eest selge vastutaja ning selle rakendamise riskid on välja selgitatud. Samuti on väga oluline, et selle poliitika rakendamiseks oleks eraldatud piisavad inim- ja raharesursid. Riigikontroll uuris auditi käigus, kuidas valitsus kujundab pikaajalist rahvusvahelise kaitse saajaid puudutavat poliitikat.

85. Riik toetab kaitse saajaid nende Eestis oleku kahe esimese aasta jooksul. Just sel perioodil hüvitatakse isikutele eluasemekulud, õpetatakse riigi kulul eesti keelt ning pakutakse abi tõlgi ja tugiisiku näol. Riigikontroll uuris, kas riigil on olemas ka plaan, mis saab kaitse saajatest pärast selle perioodi lõppu. Pikaajaline lõimimisplaan on vajalik, et kaitse saajatest ei kujuneks Eestile probleem, vaid et me suudaksime nende potentsiaali ära kasutada.

86. Sotsiaalministeerium on seisukohal, et pärast kaht aastat kaitse saajad enam eritählepanu ei vaja ning nad saavad riigilt vajaduse korral samasugust abi nagu riigi teised elanikud. Riigikontrolli hinnangul peaks olema aga välja töötatud pikemaajaline tegevuskava kaitse saajate lõimimiseks. Arvestades seda, et osa kaitse saajatest ei pruugi selle aja jooksul tööd leida või eesti keelt selgeks saada, võib nendega ka pärast kahe aasta möödumist kaasneda lisakulusid, millega peaks edaspidi arvestama. Juhul kui lisakulud peaksid kaasnema, pole läbi mõeldud, kes ja millises ulatuses nende eest peaks tasuma.

87. Siinkohal oleks palju abi sellest, kui riik oleks uurinud süstemaatiliselt, mis on saanud kaitse saajatest ja milline on olnud kaitse saajate abi-vajadus, kes on Eestisse viimase 18 aasta jooksul tulnud. Kirjeldatud süstemaatilise ja perioodilise jälgimise ning analüüsiga riik aga seni tege-lenud pole. Riigikontrollile teadaolevalt on ainuke kaitse saanute käe-käiku puudutav uuring 2011. aastal Balti Uuringute Instituudi koostatud raport „Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda”. Siseministeeriumi arvates on sellekohaseid uuringuid küll rohkem (aastatest 2007, 2012 ja 2013), kuid Riigi-kontrolli hinnangul pole need uuringud auditi käsitluse vaates asjakoha-sed, sest ei keskendu kaitse saanute käekäigule, vaid muudele aspektidele.

88. Tegevusi planeerides ei tohi unustada riske, mis suure hulga kaitse saajate saabumisega võivad realiseeruda. 2015. aasta alguses valmis

**Mis saab rahvusvahelise kaitse saajatest pärast kaht aastat?**

**Kas rahvusvahelise kaitse saajate saabumisega seotud riskid on maandatud?**

uuring<sup>23</sup>, kus selgitati kaitse saajatega seotud riske<sup>24</sup>. Riigikontroll võrdles uuringus toodud riske hiljuti valminud „Siseturvalisuse arengukavaga 2015–2020“ (edaspidi ka STAK) ning mitmed olulised uuringus toodud riskid on STAKis maandamata või nõrgalt maandatud.<sup>25</sup>

89. Seega ei ole üks väheseid tegevusi (riskide tuvastamine), millega oli enne põgenikekriisi eskaleerumist tegeletud, viinud selleni, et valdkonnaga seotud arengukavades (ennekõike STAKis) ja rakendusplaanides oleksid planeeritud tegevused, mis kõiki olulisi riske maandaksid.

90. Selleks et Eestisse ümber asustatavad või paigutatavad rahvusvahelise kaitse saajad saaksid abi, mida nad seaduste kohaselt peavad saama, on vaja planeerida kulud ja katteallikad riigieelarvesse.

91. Rahandusministeeriumile andis Vabariigi Valitsus augustis ülesande leida rahaline kate rahvusvahelise kaitse saajatega seotud kuludele. 13.11.2015 ehk rohkem kui kuu aega pärast menetlustoimingute lõppu esitas Rahandusministeerium Riigikontrollile tegevuskava elluviimiseks vajamineva raha detailsed kalkulatsioonid.<sup>26</sup> 2016. aasta riigieelarve eelnõu seletuskirja kohaselt on 2016. aasta riigieelarves Vabariigi Valitsuse reservfondi kaitse saajatega seotud kuludeks arvestatud 3 920 212 eurot.

**92. Rahandusministeeriumi kulukalkulatsioonide põhjal võib öelda, et valdavale osale tegevustest, mis on ette nähtud ümberasustamise ja -paigutamise tegevuskavas, on raha ja katteallikad planeeritud. Kui mingi tegevuse kohta kalkulatsioonid puuduvad, siis on Riigikontroll sellele käesolevas auditiaruandes ka viidanud.**

93. Riigikontroll eeldas, arvestades ümberpaigutamise ja -asustamise esmakordsust, et kõiki osapooli hoitakse pidevalt kursis riigis vastavate arengusuundumuste ning plaanidega, et tagada võimalikult hea valmisolek kaitse saanute vastuvõtuks.

94. Kõigi kuue auditeeritud omavalitsuse juhid ütlesid intervjuude käigus, et neil puudub küllaldane ülevaade riigi planeeritavatest tegevustest. Seetõttu oli neil ka raske hinnata enda valmisolekut kaitse saajate vastuvõtuks. Näiteks kujundas üks omavalitsus hinnangu oma valmisoleku kohta Riigikontrolli kirjalikult esitatud küsimuste põhjal ning vormistas oma seisukoha linnavalitsuse korraldusena, kus märgiti, et

**Kas raha rahvusvahelise kaitse saajatega seotud tegevusteks on olemas?**

**Kas kõiki osapooli on pidevalt informeeritud arengusuundumustest, et nad teaksid, mida valmisoleku suurendamiseks teha tuleb?**

<sup>23</sup> Rakendusuuring „Rahvusvahelise kaitse saajate ümberasustamise ja -paigutamise programmides osalemise võimalikud riskid Eesti sisejulgeolekule“. Tallinn, 2015.

<sup>24</sup> Pagulaste ümberasustamise ja -paigutamise seotud võimalikud ohud Eesti sisejulgeolekule: isiku tuvastamine ja vastuvõtukriteeriumitele vastamine, oht avalikule korrale ja kuritegevusele, koorem sotsiaalkaitseüsteemile, sotsiaalse sidususe ja pagulaste segregatsiooni oht, äärmusluse kasv, oht tööturule ja majandusele, oht riigiidentiteedile ja kultuurile, terrorismi oht ja oht riigi poliitilisele stabiilsusele.

<sup>25</sup> Siseturvalisuse arengukava programm „Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika“ on üldsõnaline dokument, kus kaitse saanute terviklikust tugisüsteemist juttu pole. Piiratud on sõnastusega „on vajalik tagada rahvusvaheline kaitse ning toetavad teenused“ ning loetletud üks osa vajaminevatest teenustest. Samas on kaitse saanud see osa sisserändajatest, kelle puhul terviklik tugistruktuur on esmavajalik, sest need inimesed on võrreldes teiste rändegruppidega nii tööturu, sotsiaalse staatuse kui ka toimetuleku mõttes nõrgimas positsioonis.

<sup>26</sup> Perioodi 2017–2019 summad ei ole esitatud aasta kaupa, vaid kokku.



linnal puudub praegu võimekus ja valmisolek vastu võtta kaitse saajaid ning osutada neile teenuseid, mis arvestaksid nende vajadusi.

95. Riigikontroll rõhutab, et intervjuud omavalitsustega tehti kõik pärast seda, kui Vabariigi Valitsuse 06.08.2015. aasta kabinetiistungil lepidi kokku tegevuskava 180 kaitset vajava isiku ümberpaigutamiseks ja -asustamiseks. Arvestades seda, et kaitse saajad hakkavad elama omavalitsustes, oleks Riigikontrolli hinnangul pidanud valitsus kohe algusest peale oma plaanidest omavalitsusi jooksvalt teavitama.

96. Senine teavitus on piirdunud 2015. aasta juulis sotsiaalkaitse- ja siseministri osavõtul toimunud teabepäevade korraldamisega neljas Eesti piirkonnas ning oktoobris-novembris toimunud kõiki maakondi haaranud teavitusüritusega, kus tutvustati rahvusvahelise kaitse saajatega seonduvat.

97. Siseministeeriumi kinnitusel on ümberpaigutamine ja -asustamine ühekordne projekt. Vabariigi Valitsuse seisukoht rahvusvahelist kaitset vajavate inimeste suhtes on eelnevatel aastatel olnud, et Eesti ei osale vabatahtlikult rahvusvahelist kaitset vajavate isikute ümberpaigutamises. See avaldas mõju Euroopa Komisjoni esialgsele Eestile määratud vastuvõetavate arvule, sest komisjon arvestas Euroopa rändekava raames esialgsete kvootide väljatöötamisel ka varem vabatahtlikult riiki ümberpaigutatute hulka. Siseministeeriumi sõnul saaks poliitika muutus pikemas perspektiivis seisneda vaid selles, et Eesti hakkaks vabatahtlikult kaitset vajavaid isikuid igal aastal vastu võtma.

98. Eesti on aastaid võtnud endale eesmärgi tegeleda nn juhitud rändega ning pööranud vähe tähelepanu võimalusele ja valmisolekule, kuidas kaitset vajavate isikute arvu ootamatu kasvu korral lahendada igapäevaelu probleeme. Auditi tulemusel tehtud tähelepanekud näitavad, et seni on kaitset vajavaid isikuid puudutavat poliitikat kujundatud juhtumipõhiselt *ad hoc* meetodil. Enne mais toimunud esimest Euroopa rändekava arutelu ei olnud Eestis asjakohast plaani, mida teha, kui siia varasemast kümneid kordi rohkem kaitset vajavaid isikuid saabub.<sup>27</sup> Samal ajal oli Eesti esindus ELi juures valitsust üle kahe aasta hoiatanud, et pagulasteema ähvardab kerkida ELi tasandil ülimalt tõsiseks.<sup>28</sup>

99. Välisministeeriumi selgituste kohaselt sai Eesti esimese ametliku info, kus tehti ettepanek lahendada põgenike kriisi ümberpaigutamise ja -asustamise kaudu, 13.05.2015, kui Euroopa Komisjon võttis vastu Euroopa rände tegevuskava. Sellele eelnes 23.04.2015 Euroopa Ülemkogu erakorraline kohtumine, millel vastu võetud avalduses

<sup>27</sup> Siseministeerium peab asjakohaseks plaaniks 2011. aastal Sotsiaalministeeriumi valminud tegevuskava. Riigikontrolli hinnangul pole viide plaanile kohane, sest nimetatud dokument reguleerib seda, milline on ühe või teise riigiasutuse roll juhul, kui Eesti piirile peaks ootamatult tulema massiliselt varjupaigataotlejaid. Teisisõnu on tegevuskavas jaotatud ära ülesanded erinevate riigiasutuste vahel. Tegevuskava ei sisalda aga juhiseid või teavet selle kohta, kuidas ja milliste ressursside arvelt varjupaigataotlejatega tuleks tegeleda (nt, millistele elupindadele need inimesed paigutatakse, kui nende taotlusi läbi vaadatakse) ning kuidas on tagatud see, et n-õ tavapärased tegevused või tavapäraste teenuste pakkumine selle tõttu ei kannata. Samuti tuleb tähelepanu juhtida sellele, et massiline sisseränne on defineeritud kui olukord, kus mitmed kümned inimesed tulevad korraga varjupaika taotlema. Läbi on mõtlemata olukord, kus piirile tuleb päevas sadu inimesi, nagu on juhtunud Soomes, Ungaris, Tšehhis jm.

<sup>28</sup> Vt ka Matti Maasika artiklit „Eesti rohitirts ja Euroopa“ Eesti Päevalehes 26. oktoobril 2015.

## Kas Eestil on pikaajaline rahvusvahelist kaitset vajavaid isikuid puudutav poliitika?

öeldakse: „luua esimene ELi-ülene vabatahtlik ümberasustamise katseprojekt, millega pakutakse kohti isikutele, kes vastavad kaitse saamise tingimustele“. Varem ei olnud Välisministeerium väidetavalt sellistest ettepanekutest teadlik.

100. 06.08.2015. aasta kabinetiistungil kinnitas Vabariigi Valitsus tegevuskava 180 kaitset vajava isiku vastuvõtuks. Seda tegevuskava võib iseloomustada kui nende tegevuste kirjeldust, mida tuleb teha, enne kui saab kokku tegelik tegevuskava kaitse saajate abistamiseks. Ka 08.10.2015 heaks kiidetud täpsustatud tegevuskava ei sisaldanud oodatud arenguhüpet, näiteks puuduvad seal täpsed tegevused kohustuste täitmise kohta. Nagu Riigikontrolli auditist näha, ei ole nimetatud tegevuskava piisav, et olla valmis rahvusvahelise kaitse saajate saabumiseks. Tegevuskava finantsplaan on 31.12.2015. aasta seisuga kinnitamata.<sup>29</sup>

**101. Riigikontrolli hinnangul pole sarnaselt mitme teise ELi riigiga Eesti alates Genfi konventsiooniga liitumisest ehk pea 20 aasta jooksul suutnud välja töötada pikaajalist ja süsteemset rahvusvahelist kaitset vajavaid isikuid puudutavat poliitikat. Seetõttu ei ole riik valmis ootamatus olukorras, kus tegeleda tuleb tavapärasest palju kordi suurema hulga kaitset vajavate isikutega ning probleeme peab lahendama jooksvalt, võimeline süsteemselt kaitset vajavate isikutega seotut lahendama.**

**102. Kokkuvõtvalt on riigi ja omavalitsuste valmisolek hüppeliseks kaitse taotlejate ja saanute arvu kasvuks osaline ja vajab olulist edasiarendamist. Selle peamiseks põhjuseks on varasema kogemuse ning pikaajalise kaitset vajavaid isikuid puudutava süsteemse poliitika kujundamise vajaduse eiramine.**

## Soovitused

**103. Riigikontrolli soovitused siseministrile:**

- Esitada Vabariigi Valitsusele otsustamiseks eelnõu, milles määratakse ministeerium, kelle eesvedamisel kujundatakse pikaajaline kaitset vajavaid isikuid puudutav poliitika, milles sätestatakse eri ministeeriumide ja teiste osapoolte ülesanded. Rahvusvahelist kaitset vajavaid isikuid käsitlev poliitika võib näiteks olla integreeritud siseturvalisuse arengukavasse ja selle elluviimise programmi „Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika“, kus on praegu olemas ka meede „Rahvusvahelise kaitse ja vastuvõtutingimuste tagamine“. Siseturvalisuse arengukava elluviimise programmis on käsitletud ka uussisserändajate integreerimise meetmeid, mis on rahvusvahelise kaitse saajatel märkimisväärses osas samad.

**Siseministri vastus:** Siseministeerium ei nõustu vajadusega määratleda uuesti vastutav ministeerium, kelle eestvedamisel kujundatakse pikaajaline kaitset vajavaid isikuid puudutav poliitika. Rahvusvahelise kaitse valdkonna pikaajalised poliitikakujundamise eesmärgid, üldpõhimõtted ning vastutusjaotus on toodud siseturvalisuse arengukava 2020 tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika programmis

<sup>29</sup> Euroopa Liidu ümberasustamise ja ümberpaigutamise tegevuste elluviimise täpsustatud tegevuskava kohaselt on Kreekaga läbirääkimiste algus planeeritud jaanuari või veebruari 2016.



(programmid esitatakse VV istungile detsembris 2015) ning Siseministeerium vastutab arengukava uuendamise, täiendamise ja täitmise tagamise eest rahvusvahelise kaitse valdkonnas koostöös Sotsiaalministeeriumiga, Kultuuriministeeriumiga, Haridus- ja Teadusministeeriumiga. Siseministeeriumi hinnangul on programmiga vastutajad määratletud ning tööülesanded jaotatud, sh programmide täitmist seiratakse iga-aastaselt. Samuti juhime tähelepanu, et lõimumistegevused on kajastatud valdkondlikus arengukavas „Lõimuv Eesti 2020“ ning nende dubleerimist siseturvalisuse arengukavas Siseministeerium mõistlikuks ei pea.

- Arvestada tegevuskava juures ka riskiga, et menetlust ei saa viia läbi väljaspool Eestit. Selleks arvestada stsenaariumiga, kus 550 isikut saabub Eestisse varjupaigataotlejana. See tähendab, et riik peab pakkuma neile erinevaid teenuseid (majutus-, tõlke-, transporditeenust jm) ning maksma toetusi veel enne, kui isikud on rahvusvahelise kaitse saanud. Selle stsenaariumi korral tuleb arvestada ka sellega, et kui Eesti neile rahvusvahelist kaitset ei anna, siis tuleb nad päritoluriiki või turvalisse kolmandasse riiki tagasi saata. Sellega kaasnevad kulud, millega praegu arvestatud ei ole.

**Siseministri vastus:** Siseministeerium toob välja, et Euroopa Liidu nõukogu otsuse (EL) 2015/1523, 14. september 2015 raames ei ole piiratud ELi liikmesriikide õigust enne isiku vastuvõtmist teha kindlaks isiku kaitsevajadus (isegi nendel juhtudel, kui ümber paigutatakse taotlejat). Seega, nagu tegevuskavas mainitud, töötab Eesti plaaniga, et riiki võetakse vastu isik, kelle kaitsevajadus on eelnevalt kindlaks tehtud Eesti ametiasutuste poolt. Seetõttu pole võimalik ka olukord, et Eesti peaks suurel hulgal isikuid tagasi oma päritoluriiki saatma (tegemist võib olla üksnes erandjuhtudega).

**104. Soovitus siseministrile koostöös kultuuriministriga:** hinnata aasta pärast esimeste ELi rändekava raames ümberasustatavate ja -paigutatavate isikute Eestisse elama asumist kohanemistegevuste piisavust edukaks kohanemiseks ning vastavust kaitse saanute vajadustele ning töötada koostöös Kultuuriministeeriumiga välja vajalikud lõimumistegevused.

**Siseministri vastus:** Siseministeerium on nõus Riigikontrolli ettepanekuga hinnata aasta pärast seda, kui ümberasustatavad ja -paigutatavad isikud on kohanemisprogrammis osalenud, koostöös partneritega kohanemisprogrammi asjakohasust rahvusvahelist kaitset saanud isikute kohanemise toetamisel. Siseministeerium on valmis andma Kultuuriministeeriumile vastavalt olemasolevale ning hindamisest saadud infole sisendit lõimumistegevuste väljatöötamiseks.

**Kultuuriministri vastus:** Nõustume, et Eesti pagulaspoliitika peab lähtuma pikaajalisest strateegiast ning analüüsima kõiki võimalikke probleeme, mis on seotud rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmise, kohanemise ja lõimumisega nii riigi kui kohaliku omavalitsuse tasandil. Arvestame Riigikontrolli soovitusi hinnata koostöös Siseministeeriumiga aasta pärast esimeste ELi rändekava raames ümberasustatavate ja -paigutatavate isikute Eestisse elama asumist planeeritud kohanemistegevuste piisavust edukaks kohanemiseks ning nende

tegevuste vastavust kaitse saanute vajadustele ning pakkuda sihtgrupile vajalikke lõimumismeetmeid.

Välismaalaste kohanemisprogrammi rakendamine kuulub Siseministeeriumi haldusalasse. Paralleelselt pakutakse rahvusvahelise kaitse taotlejatele võimalust õppida eesti keelt A1–B2 tasemel. Lõimumismeetmed rakenduvad vajaduse korral pärast kohanemisprogrammi ning esmase keeleõppe läbimist.

Rahvusvahelise kaitse taotlejate teenusevajadus selgub 2017. aastal. Kultuuriministeerium prognoosib, et reaalne vajadus lõimumisteenusteks tekib alates 2018. aastast.

Valdkondliku arengukava „Lõimuv Eesti 2020“ meetmete sihtrühmaks on vähelõimunud püsielanikud Eestis ja uussisserändajad. Samu teenuseid saavad vajaduse korral kasutada ka rahvusvahelise kaitse saajad. Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasustus Meie Inimesed (MISA) pakub nõustamisteenust inglise ja vene keeles tööhõive, hariduse, sotsiaalsete teenuste, õigusabi, sotsiaalhoolekande, tervishoiu, riiklike toetuste, keeleõppe, kohanemisprogrammi ja kodakondsuse taotlemise võimaluste kohta. Vajadusel korraldab MISA koostöös Siseministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumiga sihtgrupi eesti keele õpet kuni B2-tasemeni. Rahvusvahelise kaitse taotlejad ja saajad saavad vajaduse korral võimaluse osaleda eesti keele- ja kultuuriklubide töös. MISA toetab samuti koostöötegevusi ühiskonnas lõimumist soodustavate väärtushoiakute kujunemiseks ja süvenemiseks.

Kultuuriministeerium nõustub Riigikontrolli hinnanguga lülitada pagulaspoliitika meetmed siseturvalisuse arengukavasse „Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika“ ja selle rakendusplaani, kus on ka praegu olemas meede „Rahvusvahelise kaitse ja vastuvõtutingimuste tagamine“.

**105. Soovitus tervise- ja tööministrile:** valmistada koostöös Tartu Ülikooli meditsiiniteaduste valdkonna ja Eesti Perearstide Seltsiga ette ning viia läbi täienduskoolitus perearstidele kaitset vajavate isikute tervise ja haiguste teemal.

**Tervise- ja tööministri vastus:** Eestisse saabuvatele rahvusvahelise kaitse saanutele on kavas läbi viia tervisekontrollid ning krooniliste haiguste esinemise korral tagada tervishoiuteenused ja ravimid, mis ennetavad vältimatu abi vajadust, ühekordse meetmena rahastatuna ELi ümberasustamise ja ümberpaigutamise tegevuste elluviimise tegevuskava alusel. Vältimatu abina käsitletavat juhtumid rahastatakse riigieelarvest vältimatu abi kulude reall. Hirm pagulaste eksootiliste haiguste ees on üle müstifitseeritud. Perearsti roll esmatasandi kontaktina jääb samaks ka rahvusvahelise kaitse saanute puhul – keerulised juhtumid suunatakse eriarstiabi osutaja ehk vastava spetsialisti juurde. WHO andmetel ei ole põgenikega seoses täheldatud Euroopas senitundmatute ega tavapärase nakkushaiguste laiemat levikut. Kaalumisel on koostada või tõlkida teiste maade praktikad kasutades juhend esmatasandi arstidele. WHO põgenike-tervise teemalisel kõrgetasemelisel kohtumisel viitas taolise juhendi koostamisele Ühendkuningriigi esindaja. Kohtumise põhisoõnum oli, et põgenikud on riikidele, sh tervisesüsteemidele tõsiseks väljakutseks, kuid ei kujuta endast rahvatervise ohtu nakkushaiguste mõttes.

## 106. Soovitused haridus- ja teadusministrile:

- Koostada koolitusprogramm kooli- ja lasteaiapedagoogidele kaitse saajate lastega tegelemiseks.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** Haridus- ja Teadusministeeriumi toel on koostöös Tartu ja Tallinna ülikooliga viimase viie aasta jooksul läbi viidud üle saja perioodilise täiendõppe kursuse õpetajate (sh lasteaiatõpetajate) kompetentsi tõstmiseks tööks mitmekultuurilises klassiruumis.

Samuti on koostatud koolitusprogramm õpetajatele eesti keele kui teise keele õppe ja lõimitud keele- ja aineõppe rakendamiseks haridus-asutustes. Haridus- ja Teadusministeerium nõustub, et koolitusprogrammi peaks täiendama lisaks konkreetse õpilasega tegelemisele veelgi enam kogu koolikultuuri puudutavate aspektidega. Seetõttu hindame valmisolekut seoses koolitusprogrammi olemasoluga osaliseks.

Rõhutada tuleb ka, et 2015. aastal HTM koordineerimisel

- viidi läbi ABC-koolitused kõikides koolides, kus õpivad rahvusvahelise kaitse saajad ja taotlejad;
- kõik koolid, kus õpivad rahvusvahelise kaitse saajad ja taotlejad, said tasuta õppevara eesti keele kui teise keele õpetamiseks;
- detsembris käivitusid koolitused Rajaleidja keskuse nõustajatele pagulaspäritolu laste toetamiseks lasteaedades ja koolides, koolitused jätkuvad jaanuaris;
- valmis veebileht „Muu kodukeele laps“, kus on eraldi tähelepanu pööratud ka rahvusvahelise kaitse saajatest õpilastele (juhend selle kohta, kuidas kohelda traumeeritud last ning viited rände- ja varjupaigatemaatika käsitlevale õppevarale). Veebilehte uuendatakse pidevalt <http://www.innove.ee/et/yldharidus/muu-kodukeele>.
- Tagada haridustöötajate ettevalmistus ning õppeprotsessi vältel piisav tugiteenuste kättesaadavus, et rahvusvahelise kaitse saajad läbiksid oma õpingud võimalikult edukalt.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** SA Innove Rajaleidjate Keskuse ning Keelekümbluskeskuse kaudu on tagatud tugiteenuste kättesaadavus juba praegu. Tuge on pakutud kõikidele Eesti koolidele, kus juba õpivad sõjapõgenike peredest pärit lapsed, sh Väike-Maarja, Rannu, Kiltsi ja Tartu Raatuse koolile.

- Selgitada välja täiskasvanud rahvusvahelise kaitse saajate potentsiaal ja valmisolek edasi õppida ning soodustada nende õppima minemist nendele erialade, mille lõpetajate järele on tööturul kujunemas suurem vajadus.

**Haridus- ja teadusministri vastus:** Haridus- ja Teadusministeerium võtab Riigikontrolli soovitus arvesse ning koostöös Sotsiaalministeeriumiga otsib võimalusi täiskasvanud rahvusvahelise kaitse saajate erialase hariduse omandamise süsteemsemaks koordineerimiseks.

/allkirjastatud digitaalselt/

Tarmo Olgo  
tulemusauditi osakonna peakontrolör

## Riigikontrolli soovitused ning siseministri, tervise- ja tööministri ning haridus- ja teadusministri vastused

Riigikontroll andis auditi põhjal siseministrile, tervise- ja tööministrile, kultuuriministrile ning haridus- ja teadusministrile mitmeid soovitusi. Vastuse Riigikontrolli soovitustele saatis siseminister 03.12.2015, kultuuriminister 03.12.2015, haridus- ja teadusminister 07.12.2015 ning tervise- ja tööminister 18.12.2015.

### Üldised kommentaarid auditiaruande kohta

#### Siseministri tagasiside aruande

**Siseministri kommentaar:** Siseministeerium on seisukohal, et eri ministeeriumide koostöös koostatud ja Vabariigi Valitsusele (VV) 8. oktoobril 2015 esitatud ning 8. oktoobril ja 19. novembril k.a VV-s arutatud tegevuskava ümberpaigutamise ja -asustamise osalemiseks, sh Rahandusministeeriumile esitatud tegevuskavaga kaasnevad eelarvelised vajadused, tagavad ümberpaigutamise ning -asustamise tegevuste sujuva elluviimise ning valmisoleku kaitset vajavate isikute vastuvõtuks.

**Riigikontrolli vastus:** Riigikontroll on seisukohal, et Siseministeerium ei suuda kõiki riske ette näha, et olla veendunud, et kõik tegevused sujuvalt ellu viiakse. Seda toetavad ka teiste asjassepuutuvate ministeeriumide seisukohad (nt Kultuuri-, Sotsiaalministeerium), kelle vastutusalasasse kuulub samuti pakkuda kaitse saanute kohanemisele kaasa aitavaid teenuseid (nt tugisikuteenus, keeleõpe, tõlketeenus, lõimumistegevused). Eelnimetatud ministeeriumid on tunnistanud, et osade teenuste puhul on probleeme ning riigil täielik valmisolek neid pakkuda hetkeseisuga puudub.

**Siseministri kommentaar:** Siseministeerium ei nõustu Riigikontrolli üldise hinnanguga, et tegevuskava ei asenda muutunud globaalses olukorras riigi pikaajalist pagulaspoliitikat. Oleme seisukohal, et tegevuskava ei peagi asendama riigi pikaajalist pagulaspoliitikat. Tegevuskava on koostatud Vahemere rändekriisiga seonduvalt vastu võetud Euroopa Liidu Nõukogu 14.09.2015 otsuse (EL) 2015/1523 ja 22.09.2015 otsuse (EL) 2015/1601 elluviimiseks. Rahvusvahelise kaitse valdkonna üldisemad eesmärgid ja pikaajalised suunad aastani 2020 valdkonna poliitika kujundamisel on toodud käesoleva aasta veebruaris Vabariigi Valitsuse kinnitatud Siseturvalisuse arengukava (STAK) programmis „Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika“.

**Riigikontrolli vastus:** Riigikontroll ei nõustu, et tegevuskava asendab riigi pikaajalist pagulaspoliitikat. Siiski on Riigikontrolli hinnangul praktikas kujunenud nii, et kaitse saanute tugisüsteemi ning sinna alla kuuluvaid teenuseid on hakatud välja töötama (nt kohustuslik keeleõpe või meditsiiniline kontroll) või on oluliselt täiendatud, edasi arendatud just seoses ELi rändekava raames ümberpaigutatavate ja -asustatavate isikute Eestisse tulemisega.

Mis puudutab siseturvalisuse arengukava programmi „Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika“, siis on tegu üldsõnalise dokumendiga, kus kaitse saanute terviklikust tugisüsteemist juttu pole. Piiratud on sõnastusega „on vajalik tagada rahvusvaheline kaitse ning toetavad teenused“ ning loetletud üks osa vajaminevatest teenustest. Täpsemaks mindud ei ole. Samas on kaitse saanud see osa sisserändajatest, kelle puhul terviklik tugistruktuur on esmavajalik, sest need inimesed on võrreldes teiste rändegruppidega nii tööturu, sotsiaalse staatuse kui ka toimetuleku mõttes nõrgimas positsioonis.

**Siseministri kommentaar:** Rahvusvahelise kaitse taotlejate arv on viimastel aastatel Eestis küll kasvanud, kuid tegemist pole Siseministeeriumi hinnangul olnud hüppelise kasvuga, mille oma analüüsis on eelduseks võtnud Riigikontroll. 2014. aastal esitati Politsei- ja Piirivalveametile 147 rahvusvahelise kaitse taotlust, 2015. aasta 31. oktoobri seisuga oli Politsei- ja Piirivalveametile esitatud taotluste hulk 208 ning 2016. aastaks prognoosib Politsei- ja Piirivalveamet rahvusvahelise kaitse taotluste sujuvat, mitte hüppelist kasvu (300 taotlust 2016. aastal).

Siseministeerium toob välja, et välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VRKS) näeb ette, et seoses Eestisse saabumise ja elama asumisega tuleb kaitse saanule soovi ja vajaduse korral osutada spetsiaalseid tugiteenuseid, kuid muudes küsimustes kohelda teda samaväärselt teiste Eestis elavate inimestega. Seda ning pakutavate teenuste hulka ja mahtu on oluline silmas pidada ka riigi ja kohalike omavalitsuste valmisoleku hindamisel.

**Riigikontrolli vastus:** Juhime tähelepanu sellele, et ajavahemikul 1997–2011 esitati Eestile kokku vähem varjupaigataotlusi, kui prognoositakse ainult 2016. aastaks. Iga aastaga on taotluste arv märgatavalt kasvanud. Näiteks kasvab võrreldes 2014. aastaga prognoosi kohaselt 2016. aastal taotluste arv ca 50%. Samal ajal võtab Eesti kahe aasta jooksul vastu kuni 550 kaitse saajat, mis on enam kui 4 korda rohkem kui perioodil 1997. aastast kuni 2015. aasta I poolaastani on Eestisse tulnud.

**Siseministri kommentaar:** Lk 5 punktis 5 toodud väites on ebatäpsus. Korrektnete väide oleks, et seoses üha kasvava rändesurvega ELi lõuna- ja kagu piiril võttis Euroopa Komisjon 13.05.2015 vastu Euroopa rände tegevuskava, mille eesmärk oli 60 000 rahvusvahelist kaitset vajavat inimest ümber jaotada, sellest 40 000 ümberpaigutamiseks ning 20 000 ümberasustamisega.

**Riigikontrolli vastus:** Märkust on arvesse võetud.

**Siseministri kommentaar:** Lk 7 punktis 18 [19] toodud Riigikontrolli viide, et ELi nõukogu otsuse põhjal pole Riigikontrollil kindlat veendumust, et menetlust saab korraldada väljaspool Eestit, ei ole põhjendatud. Toome välja, et Euroopa Liidu nõukogu otsuse (EL) 2015/1523, 14. september 2015 raames ei ole piiratud ELi liikmesriikide õigust enne isiku vastuvõtmist teha kindlaks isiku kaitsevajadus (isegi nendel juhtudel, kui ümber paigutatakse taotlejat).

**Riigikontrolli vastus:** Riigikontroll juhib tähelepanu sellele, et nimetatud otsus ei välista varianti, et menetlus toimub Eestis. Lisaks on antud olukorras suurem pilt selline, et juhuks, kui Eesti piirile peaks ootamatult tulema suuremas koguses taotlejaid (nagu on juhtunud näiteks Soomes, Tšehhis, Ungaris, aga ka mujal), siis pole riik Riigikontrolli hinnangul selleks praegu valmis.

**Siseministri kommentaar:** Lk 7 [8] punktiga 21 [22–23] on Riigikontroll andnud hinnangu, et riigil puudub alternatiivne plaan olukorras, kus 550 ümberpaigutatava isiku rahvusvahelise kaitse taotlusi peaks menetlema Eestis. Antud väitega ei ole võimalik

nõustuda – perioodil november 2015 – mai 2016 koolitab PPA välja 180 reservametnikku, kes kõik on pädevad tegelema rahvusvahelise kaitse taotluse vastuvõtmise ja esmaste menetlustoimingutega ning vähemalt 60 ametnikku läbi viima rahvusvahelise kaitse sisulist menetlust. Seega on sõltuvalt olukorrast võimalus rakendada PPA reservametnikke. Samuti on tehtud ettevalmistused, et vajadusel tagada rahvusvahelise kaitse menetlusüksuse töö ümberkorraldamine selliselt, et rahvusvahelise kaitse taotlejate hüppelise kasvu korral oleks võimalik operatiivne tööülesannete ümberjagamine.

**Riigikontrolli vastus:** PPA ega Siseministeerium ei ole Riigikontrollile auditi käigus sellist plaani esitanud. Samuti ei sisalda „Täpsustatud tegevuskava Euroopa Liidu ümberasustamise ja ümberpaigutamise tegevuste ellu viimiseks“ sellist plaani. Kuigi PPA võimekust suurendatakse, ei seisne alternatiivne plaan ainult piisavas mehitatuses ja nende inimeste piisavates oskustes. Oleme aruandes juhtinud tähelepanu sellele, et juhul kui menetlust hakatakse viima läbi Eestis, siis peaks riik arvestama lisakuludega: tuleks luua uusi varjupaigataotlejate majutuskeskusi (praegu on Eestis üks keskus Vao külas) ning pakkuda rahvusvahelise kaitse taotlejatele piisavas mahus seaduses ettenähtud teenuseid. Praegu on probleeme nii majutuskohtadega kui ka teenuste pakkumisega.

**Siseministri kommentaar:** LK 8 [9] punktis 23 [26] esitatud väide, justkui on MTÜ Eesti Pagulasabi tugiisiku teenuse pakkumist finantseeritud Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist, ei ole korrektne. MTÜ Eesti Pagulasabi tegevusi finantseeritakse erinevatest muudest vahenditest, sh kasutatakse vabatahtlikku tööd.

**Riigikontrolli vastus:** Märkust on arvesse võetud.

**Siseministri kommentaar:** Lk 9 [10] punktis 33 [36] toodud info, et rahvusvahelise kaitse saajatele pakutav kohanemisprogramm koosneb baasmoodulist, keeleõppes ja teemamoodulitest, ei ole korrektne. Juhime tähelepanu, et vastavalt 01.08.2015 jõustunud siseministri määrusele ei osale kohanemisprogrammi raames rahvusvahelise kaitse saanud isikud keeleõppes, vaid eraldi VRKSi alusel kehtestatud süvendatud keeleõppes.

**Riigikontrolli vastus:** Märkust on arvesse võetud.

**Siseministri kommentaar:** Lk 10 [11] punktis 37 [40] toodud väide, et Siseministeeriumi hinnangul peaks pärast kohanemisprogrammi läbimist kaitse saanutega lõimumise eesmärgil kohe edasi tegelema Kultuuriministeerium, ei ole üldjoontes korrektne. Siseministeerium juhtis vestluses Riigikontrolliga tähelepanu asjaolule, et ELi 2014–2020 vahendite planeerimisel sätestatud 5 aasta piir kohanemisprogrammis osalemisel on seotud eesmärgiga, et kohanemisprogrammi ei jõuaks isikud, kes on Eestis juba pikaajaliselt elanud (nt 10 aastat), vaid sinna jõuaks need isikud, kes on hiljuti saabunud Eestisse (ja siin alla 5 aasta viibinud) ning kelle vajadustest lähtuvalt on kohanemisprogramm planeeritud. Lõimumisprotsessi algus ei ole aga täpselt määratletav, sest praktika on näidanud, et rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohanemisvõime on erinev ning pärast kohanemisprogrammi läbimist võivad mõned välismaalased vajada ja soovida ka kohe nt täiendavaid nõustamisteenuseid, keelelist ja kultuurilist kümblust. Lisaks vastutab Kultuuriministeerium lõimumist toetavate ühiskondlike hoiaikutega seotud tegevuste eest, mis on planeeritud valdkondliku arengukava „Lõimuv Eesti 2020“ (LE 2020) raames ning mille puhul ei saa eristada isikuid nende Eestis elamise pikkuse alusel. Seega juhtis Siseministeerium eelkõige Riigikontrolli tähelepanu asjaolule, et Kultuuriministeeriumi teenustesse võivad jõuda uussisserändajad pärast kohanemisteenuste läbimist ka varem kui viie aasta pärast.

**Riigikontrolli vastus:** Teksti on muudetud. Selles küsimuses erineb selgelt Kultuuriministeeriumi arvamus Siseministeeriumi omast, s.t puudub üksmeel selles, kes ja millal peaks kaitse saanute lõimumistegevustega tegelema hakkama. Kultuuriministeerium on auditi käigus Riigikontrollile kinnitanud, et enne 5 aasta möödumist Eestisse tulekust ei peaks nemad kaitse saanutega tegelema. Kultuuriministeeriumi hinnangul kuulub isik nende sihtrühma alles siis, kui isik on nimetatud perioodi möödudes mittelõimunud või vähelõimunud.

**Siseministri kommentaar:** Siseministeerium ei nõustu Riigikontrolli hinnanguga, et riigi valmisolek ei ole piisav, et tagada rahvusvahelise kaitse saanutele parimal viisil kohanemine, sest kohanemisprogramm on lühike ning see pole kohustuslik. Siseministeeriumile jääb ebaselgeks, millisel analüüsil Riigikontrolli hinnang põhineb ning milline oleks sobiv pikkus ja maht ning kohustuslikkuse eelis vabatahtliku lähenemise ees. Seega on Siseministeeriumi hinnangul Riigikontrolli esitatud väited arusaamatud, kuna ei põhine analüüsil või eksperdi hinnangul.

Juhime tähelepanu, et täiskasvanud rahvusvahelise kaitse saaja saab osaleda 6 kohanemisprogrammi moodulis: baasmoodulis, töö ja ettevõtluse, õppimise, teaduse, perekonna ja rahvusvaheline kaitse moodulis. Kui ühe mooduli pikkus on kokku 8 tundi, teeb see kohanemisprogrammi pikkuseks 6 õppepäeva ehk 48 tundi. Siseministeeriumi hinnangul vastab selline korraldus ka LE 2020-s sätestatud kohanemise definitsioonile, mille kohaselt on kohanemine protsess, mille käigus riiki (ümber)asunud uussisserändajad kohanevad uue keskkonna ja vastuvõtva ühiskonnaga. Protsessi iseloomustab teadmiste ja oskuste omandamine, mis aitab uues keskkonnas toimida nii igapäevaelu puudutavas sfääris (elukoha leidmine, kooli- ja lasteaiakohad, maksud, tervishoiu- ja sotsiaalteenused, keeleõppe võimalused jm), riigisfääris (ühiskonna korraldus, seadusandlus, riigi toimumise põhimõtted, teise riigi kodakondsusega isikute õigused ja kohustused, elamisloa ja elamisõigusega seonduv jm) kui ka käitumuslikus sfääris (esmane arusaam vastuvõtva ühiskonna alusväärtustest, kultuurilistest tavadest, esmatasandi keeleõpe jm).

Kohanemisprogrammi väljatöötamisel osales 2014. aastal üle 35 partnerorganisatsiooni, sh Eestis rahvusvahelise kaitse saajatega tegelevad organisatsioonid nagu MTÜ Eesti Pagulasabi ning Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni (IOM) Eesti esindus. Samuti osales väljatöötamises varasemalt Eestis pakutud oluliselt suurema mahuga (umbes 6 kuud) kohanemisprogrammi teenusepakkuja OÜ Immisoft. Muu hulgas nõustuti, et esmaste teadmiste ja oskuste omandamiseks on kohanemisprogrammis planeeritud moodulite maht piisav, sh arvestades seda, et rahvusvahelise kaitse saajate puhul toetavad kohanemist tugiisiku ning töötukassa teenused.

Samuti ei nõustunud kohanemisprogrammi väljatöötamisel osalenud partnerid, et kohanemisprogramm peaks olema vähemalt esialgu rahvusvahelise kaitse saajatele kohustuslik, kuivõrd kohanemisprogrammi jõudmist toetavad PPA üldine ja ühetaoline suunamine, tugiisiku nõustamine ning asjakohased migratsiooni järelevalve teenused.

Kohanemisprogrammi väljatöötamine põhines muu hulgas ka eelneval uuringul „Uussisserändajate kohanemine Eestis: valikud ja poliitikaettepanekud tervikliku ja jätkusuutliku süsteemi kujundamiseks“ (IBS 2014) ning 2013. aastal läbi viidud *ad hoc* päringul teiste riikide praktika kohta, mille käigus analüüsiti ka teiste riikide kogemusi uussisserändajate kohanemise toetamisel.

Vastavalt LE 2020-s toodud definitsioonile on lõimumine mitmepoolne sotsiaalse sidususe tekke protsess ühiskonnas eri

keelelis-kultuurilise taustaga inimeste vahel. Protsessi iseloomustab teadmiste ja oskuste omandamine ning väärtuste kujunemine, mis panustavad ühiskonna arengusse läbi praktilise koostöö ja vastastikuse avatuse. Lõimumise tulemusena väheneb ühiskonnaliikmete kultuurilisest, keelelisest, religioosest ja rahvuslikust kuuluvusest tingitud sotsiaal-majanduslik ebavõrdsus ja osalemine ühiskonnaelus ning tekkiv sotsiaalne kapital võimaldab ühiskonnal ühtselt areneda. Lõimumistegevuste pakkumise eest vastutab Kultuuriministeerium.

**Riigikontrolli vastus:** Riigikontrolli hinnangul on põhjendamatu eeldada, et kohanemisprogramm, kus üritatakse näiteks 8 tunniga täiesti teisest kultuurikontekstist pärit inimesele selgeks teha Eesti riiki, eluolu ja kultuurikeskkonda puudutavad küsimused isiku jaoks võõrkeeles, on piisav. Seda arvamust kinnitab ka igapäevaselt pagulastega kokku puutuv ja peamine tugiisikuteenust pakkuv MTÜ J. Mihkelsoni keskus. Lisaks on J. Mihkelsoni keskus juhtinud tähelepanu sellele, et kohanemisprogramm peaks tervikuna olema kohustuslik, kuna see paneb aluse edukale integratsioonile ning praeguse korraldusega edasi minnes ei pruugi paljud selles üldse osaledagi. Siseministeerium ei ole vaatamata vastavale palvele auditi käigus esitanud Riigikontrollile ei analüüse ega uuringuid selle kohta, mis viitaksid, et kohanemisprogrammi lühike kestus ja mittekohustuslik iseloom on piisavad, et tagada kaitse saanute parimal viisil kohanemine.

**Siseministri kommentaar:** Siseministeerium ei nõustu auditi raporti lk 16 [18] punktis 84 [88] ja 85 [89] toodud väitega, et STAKis ei ole maandatud rahvusvahelise kaitse saajatega seonduvaid riske. Programmis on maandatud riske, mis on selle programmi vastutusallas. Juhime tähelepanu, et lisaks STAKi tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika programmile maandab sisejulgeolekuga seonduvaid riske siseturvalisuse arengukava programm „Sisejulgeoleku suurendamine“ ning pikemaajalisemaid mittelõimumisega seotud riske LE 2020.

**Riigikontrolli vastus:** Riigikontroll juhib tähelepanu sellele, et osa riske on Siseministeeriumi mainitud programmides küll maandatud, kuid seda ei saa öelda kõikide oluliste riskide kohta. Uuringus „Rahvusvahelise kaitse saajate ümberasustamise ja -paigutamise programmides osalemise võimalikud riskid Eesti sisejulgeolekule“ on loetletud mitmeid ohte, mis kaasnevad seoses rahvusvahelise kaitse saanud isikute Eestisse tulemisega, kuid kõiki neid ei ole Siseministeeriumi nimetatud programmides käsitletud. Näiteks on sellisteks riskideks, mille maandamise puhul esinevad puudujäägid, oht sotsiaalsele sidususele, riigiidentiteedile ja kultuurile ning pagulaste segregatsioon; koorem sotsiaalsüsteemile tööturule ja majandusele; oht avalikule korrale ja kuritegevus. Siseministeerium ei ole auditi käigus täpsustanud, kuidas neid riske tuleks maandada.

**Siseministri kommentaar:** Toodud väide, et keeleõppe pakkuja leidmiseks korraldatakse Siseministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumi koostöös 2015. aasta novembris eraldi hange ning plaani ei ole juhaks, kui hange ebaõnnestub, ei ole korrektne. Esiteks on tegu avaliku konkursiga Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist ning teiseks on olemas plaan, et juhul, kui konkursiga partnerit ei leita, on võimalik vajaduse korral konkursi korrata.

**Riigikontrolli vastus:** Tagasisidest auditi ei selgu, milles Kultuuri- ja Siseministeeriumi plaan seisneb, juhul kui esimene hange ebaõnnestub, s.t alternatiivseid tegevusi, mida teisel korral teistmoodi tehakse, ei ole ministeeriumid välja toonud.

**Siseministri kommentaar:** Siseministeerium juhib tähelepanu, et lk 16 punktis 89 toodud väide ei vasta tõele. Vastavalt siseministri 16.09.2015. a käskkirjale on koordineerimiskogu ülesandeks:

- tagada 6. augustil 2015. a valitsuskabineti nõupidamisel heaks kiidetud Euroopa Liidu ümberasustamise ja -paigutamise skeemide käivitamise ja elluviimise tegevuskava (edaspidi tegevuskava) täitmine kogusse kuuluvates ministeeriumides ja asutustes;
- analüüsida vajadusel tegevuskava ettevalmistuste ja elluviimisega seotud küsimusi ning takistusi ja teha ettepanekud nende lahendamiseks;
- tagada tegevuskava täitmise seire kogusse kuuluvates ministeeriumides ja asutustes;
- koondada ja vahetada teavet rahvusvahelise kaitse valdkonna poliitikat elluviimisest, sh tegevuskava elluviimise ettevalmistustest ja elluviimisest erinevates kogusse kuuluvates ministeeriumides ja asutustes.

**Riigikontrolli vastus:** Kuigi siseminister viitab, et koordineerimiskogu ülesanne on tagada Euroopa Liidu ümberasustamise ja -paigutamise tegevuskava täitmine, puuduvad reaalsuses koordineerimiskogul sellised hoovad. Tegelikult selgub Vabariigi Valitsuse 06.08.2015. a otsusest, et eri ülesannete täitmise eest vastutab ise ministeerium. Seega vastutavad ministeeriumid Vabariigi Valitsusele esitatud tegevuste täitmise eest.

**Siseministri kommentaar:** Juhime tähelepanu faktevale lk 5 punktis 7. Praeguseks hetkeks on ELi nõukogu otsustest Ungari abisaajate nimekirjast Kreeka ja Itaalia kõrval eemaldatud.

**Riigikontrolli vastus:** Märkust on arvesse võetud.

**Siseministri kommentaar:** Lk 6 punktis 12 toodud väide, et Vabariigi Valitsus on oma tegevusi planeerides arvestanud sellega, et ümberpaigutamise ja -asustamise protsessis menetletakse ümberpaigutatavate ja -asustavate isikute kaitse saamise taotlusi väljaspool Eestit, ei ole korrektne. Juhime tähelepanu asjaolule, et täpsustatud tegevuskavas Euroopa Liidu ümberasustamise ja ümberpaigutamise elluviimiseks (08.10 esitatud ning 19.11 VV-s arutatud) on arvestatud nii variandiga A (suurem osa menetlustoimingutest viiakse läbi kahepoolsete kokkulepete alusel Itaalias ja Kreekas Eesti menetlusmeeskonna poolt) kui ka variandiga B (menetluse sisulise osa viivad läbi Itaalia ja Kreeka ametiasutused koostöös Euroopa Liidu agentuuridega).

**Riigikontrolli vastus:** Märkus on asjakohatu. Riigikontroll juhib tähelepanu sellele, et nii A- kui ka B-variandi kohaselt toimub taotluste menetlemine väljaspool Eestit. Pigem on siinkohal küsimus selles, kui suur roll on Eesti menetlusmeeskonnal selles protsessis ning kui suur Itaalia ja Kreeka ametiasutustel koostöös Euroopa Liidu agentuuridega. Siiski on mõlema stsenaariumi puhul ülesanded ka Eesti menetlusmeeskonnal.

**Siseministri kommentaar:** Siseministeerium ei nõustu lk 17 [20] punktis 96 [100] toodud väitega, et 08.10 VV-le esitatud tegevuskavas ei ole määratletud tegevuste täitmise tähtaegu. Tegevuskava osa on ka ajakava, kus on nii tähtjad kui ka vastutajad määratletud. Ajakava uuendamine toimus enne 19.11. toimunud VV arutelu.

**Riigikontrolli vastus:** Teksti on täiendatud pärast Vabariigi Valitsuse 19.11.2015. aasta arutelu otsuste kohta info jõudmist Riigikontrolli.

**Siseministri kommentaar:** Siseministeerium ei nõustu lk 18 [20] punktis 97 [101] toodud väitega, et enne mais toimunud esimest Euroopa rändekava arutelu ei olnud Eestis ühtegi plaani, mida teha, kui siia varasemast kümneid kordi rohkem kaitset vajavaid isikuid saabub.

Samuti ei nõustu Siseministeerium samas punktis toodud Riigikontrolli hinnanguga, et alates Genfi konventsiooniga liitumisest

ehk pea 20 aasta jooksul pole Eesti suutnud välja töötada pikaajalist rahvusvahelist kaitset vajavaid isikuid puudutavat poliitikat. Rahvusvahelise kaitse taotlejaid ja saajaid on Eesti poolt vastu võetud ja varjupaigapoliitikat rakendatud Eestis alates 1997. aastast, kui jõustus esimene pagulaste seadus. 01.07.2006 jõustus välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus, mille eesmärk oli määratleda rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saajate õiguste ja kohustuste ning menetlustega seonduvad sätted.

2011. a valmis Sotsiaalministeeriumi juhtimisel tegevuskava, mis reguleerib erinevate valitsusasutuste tegevust ja koostööd põgenike võimaliku massilise sisserände korral. Tegemist on riikliku hädaolukorra lahendamise plaaniga (HOLP), mille koostamise alus tulenes uuest hädaolukorra seadusest. Tegevuskava hõlmab erinevaid tegevusi, mille sisuks on riiki saabunud põgenike vastuvõtmise korraldamine, rahvusvahelise kaitse taotluste menetlemine, põgenike majutamine ja nendele esmavajalike teenuste pakkumine.

Iga kahe aasta tagant koostatakse sotsiaalministri käskkirjaga hädaolukorra riskianalüüs (viimati 2013. a), mille eesmärk on välja selgitada ja hinnata põgenike massilise sisserände tõenäosust ning mõju elutähtsatele teenustele. HOLPist lähtuvalt on planeeritud ja läbi viidud ka erinevates asutustes ettevalmistavad koolitused. Käesoleva aasta novembris alustati Sotsiaalministeeriumi eestvedamisel koos asjassepuutuvate ministeeriumide ning asutustega uue HOLPi koostamist, mille riskianalüüsi valmimise esialgne tähtaeg on jaanuar 2016.

Samuti on varasematel aastatel Euroopa Pagulasfondi rahastuse toel viidud läbi mitmeid väliõppuseid eesmärgiga tagada erinevate osapoolte valmisolek massiliseks sisserändeks. Näiteks on väliõppustega suurendatud Eesti Punase Risti valmisolekut põgenike massiliseks sisserändeks ning testitud Eesti ametnike valmisolekut ja koostööd massilisele sisserändele reageerimisel.

Aastatel 2014–2015 on Sisekaitseakadeemia juhtimisel koolitatud PPA ametnikele, kes otseselt puutuvad kokku varjupaigamenetluse toimingutega, ning Politsei- ja Piirivalvekolledži õpilastele loodud uudne virtuaalne õpikeskkond, mis võimaldab virtuaalreaalselt tekitada elulähedasi varjupaigamenetlusega seotud olukordi ja kinnitada teoreetilisi teadmisi praktikas.

Ümberasustamise ega ümberpaigutamise skeemides osalemist ei saa Siseministeeriumi hinnangul käesoleval hetkel pidada massiliseks sisserändeks, kuivõrd tegemist on Eesti riigi määratletud ajakavast lähtuvalt kulgeva protsessiga ning ümberasustatavad ja -paigutatavad ei saabu riiki korraga ning ootamatult, vaid väiksemate gruppidena ning mõistliku etteatamisajaga. Samuti ei ole tegemist välismaalaste omaalgatusliku saabumisega. Juhime siinkohal tähelepanu HOLPis ja selle riskianalüüsis toodud massilise sisserände mõistele, milleks on suure arvu konkreetsest riigist või geograafiliselt alalt pärit välismaalaste omaalgatuslik või evakueerimiskavas ettenähtud saabumine.

Ümberasustamisega seonduvaid arutelusid peeti Siseministeeriumi eestvedamisel ministeeriumide vahel juba 2010. aastal. Samuti toimus Siseministeeriumis ümberasustamise teemal ümarlaud 22.04.2015, s.t enne rändekava avalikustamist, kus arutati erinevate ametiasustuste osalusel nii võimalusi kui ka alternatiive seoses ümberasustamisega. Kohtumisel tutvustati ka 2014. aasta lõpus tellitud ning 2015. aasta kevadeks valminud uuringut „Rahvusvahelise kaitse saajate ümberasustamise ja -paigutamise programmides osalemise võimalikud riskid Eesti sisejulgeolekule.“

Eeltoodust tulenevalt ei ole tõene väide, mille kohaselt ei ole Eesti valmistunud olukordadeks, kui Eestisse saabub tavapärasest oluliselt suuremal hulgal kaitset vajavaid isikuid nii tavarände kui ka ümberasustamise raames.

**Riigikontrolli vastus:** Teksti on täiendatud. Riikliku hädaolukorra plaan ei asenda pikaajalist rahvusvahelist kaitset vajavate inimeste poliitikat ning riigi senine tegevus pole olnud ei läbimõeldud ega süstemaatiline. Juhime tähelepanu ka sellele, et Riigikontroll ei ole oma aruandes väitnud, nagu oleks ümberasustamise või -paigutamise skeemides osalemine massiline sisseränne.

Mis puutub 2011. aastal Sotsiaalministeeriumi valminud tegevuskavasse, siis reguleerib nimetatud dokument seda, milline on ühe või teise riigiasutuse roll juhul, kui Eesti piirile peaks ootamatult tulema massiliselt varjupaigataotlejaid. Teisisõnu on tegevuskavas jaotatud ära ülesanded erinevate riigiasutuste vahel. Tegevuskava ei sisalda aga juhiseid või teavet selle kohta, kuidas ja milliste ressursside arvelt varjupaigataotlejatega tuleks tegeleda (nt millistele elupindadele need inimesed paigutatakse, kui nende taotlusi läbi vaadatakse) ning kuidas on tagatud see, et n-õ tavapärased tegevused, tavapäraste teenuste pakkumine seetõttu ei kannata. Samuti tuleb tähelepanu juhtida sellele, et massiline sisseränne on defineeritud kui olukord, kus mitmed kümned inimesed tulevad korraga varjupaika taotlema. Läbi on mõtlemata olukord, kus piirile tuleb päevas sadu inimesi, nagu on juhtunud Soomes, Ungaris, Tšehhis ja mujal.

**Siseministri kommentaar:** Lk 15 [17] punktis 83 [87] toodud väide, et riik ei ole uurinud süstemaatiliselt, mis on saanud ja milline on olnud nende kaitse saajate abivajadus, kes Eestisse viimase 18 aasta jooksul on tulnud, ei ole korrektne. Rahvusvahelise kaitse taotlejate ja kaitse saanute integratsiooni ühiskonda on Eestis varem analüüsitud mitmete 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“;
2012. aastal IOMi koostatud analüüs „Rahvusvahelise kaitse saanud isikute integratsioon Eesti ühiskonda: hetkeolukorra kaardistus ning ettepanekud integratsiooni toetavate meetmete täiustamiseks“;
2013. a MTÜ Eesti Abikeskused koostatud uuring „Varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele pakutavate tugiteenuste hindamine“.

**Riigikontrolli vastus:** Oleme aruandesse lisanud viite uuringule, mis on selle teema kohta varem tehtud. Riigikontroll juhib tähelepanu sellele, et oleme aruandes väitnud, et riik ei ole süstemaatiliselt uurinud, mis on nendest inimestest saanud, kes on Eestisse tulnud (näiteks kui paljud on tööle asunud, kui paljud õpivad). Teisisõnu pole keegi riiklikke registreid kasutanud, et tuvastada nende inimeste käekäik. Siseministeeriumi loetletud uuringud ei ole meetodiliselt piisavad, et teha korrektsaid laiapõhjalisi järeldusi ning nende uuringute fookuses ei ole olnud kaitse saanute integratsiooni tulemuslikkus.

Punktis a nimetatud 2007. aasta raport tugineb 2006. aasta andmetele. 2006. aastaks oli Eestis saanud rahvusvahelist kaitset 14 inimest, mis annab ainult väga kitsa pildi olukorrast ca 10 a tagasi.

Punktis b nimetatud raport põhineb ainult 12 inimese intervjuul. Uuring andis rahvusvahelist kaitset saanute abistamise süsteemile väga negatiivse hinnangu. Riiklikke andmebaase inimeste käekäigu tuvastamiseks ei kasutatud. Siiski oli see uuring

esimene analüüs, kus uuriti otseselt isikute käekäiku.

Punktis c nimetatud analüüsi fookus oli suunatud teenustele ja süsteemile, sh sisaldas rahvusvahelist võrdlust, mitte aga inimeste integratsiooni tulemuslikkust. Uuring ei sisaldanud ülevaadet selle kohta, milline on kaitset saanud inimeste edasine käekäik.

Punktis d nimetatud uuringu peamine rõhk oli teenuseosutajatel ning uuring ei keskendunud isikute käekäigule ega integratsiooni tulemuslikkusele.

Seega võib ainukeseks otseselt isikute käekäiku analüüsitud uuringuks pidada 2011. aastal Balti Uuringute Instituudi koostatud raportit „Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda”.

**Siseministri kommentaar:** Siseminister ei nõustu raporti lisa B toodud väitega, et „PPA-I ei ole perekondade taasühendamiseks eraldi tegevusi planeeritud“. PPA-I on selge praktika, kuidas taolisel juhul perede taasühendamine toimuks ning täiendavaid tegevusi sellega seonduvalt vaja ei ole.

**Riigikontrolli vastus:** Dokumendis „Täpsustatud tegevuskava Euroopa Liidu ümberasustamise ja ümberpaigutamise tegevuste elluviimiseks“ nende isikutega, kes võivad perekondade taasühinemise sätte kaudu hiljem ümberasustatutele ja -paigutatutele järele tulla, arvestatud ei ole.

#### **Haridus- ja teadusministri tagasiside aruandele**

**Haridus- ja teadusministri kommentaar:** Riigikontroll on andnud hinnangu, et pagulaste lastele pole kõikides kohalikes omavalitsustes võimalik tagada lasteaia ning koolikohti ning personalil puudub väljaõpe nendega tegelemiseks, ei ole kujundatud süstemaatiliselt tugistruktuure ega antud õpetajatele väljaõpet pagulastest lastega tegelemiseks. Haridus- ja Teadusminister ei ole sellise hinnanguga nõus. Samuti pöörame tähelepanu asjaolule, et Riigikontrolli soovitusena sõnastatud ettepanekud on juba suures osas rakendunud.

Kui kooli või lasteaeda tuleb laps, kellel on mis tahes erivajadus, millega õppeasutus enne ei ole kokku puutunud, on täiesti arusaadav, et see on ootamatu olukord, millega tuleb kohaneda. Lasteaedades ja koolides õpivad erinevad lapsed, kellest igaüks on erinev. Õppeasutuse igapäevane töö ongi anda haridust erinevatele lastele, lähtudes nende vajadustest, ning üksikõik millise haridusliku erivajadusega lapse saabumisel õppeasutusse tuleb uue olukorraga kohaneda kõigil osapooltel. Enne pagulaspäritolu lapse saabumist õppeasutusse ei ole võimalik kõike täpselt ette teada ja arvestada. Seega on täiesti ootuspärane, et kui õppeasutusse saabub esimene pagulaspäritolu laps, tekib sellega seoses küsimusi ning vajadus tavapärase õppekorraldus üle vaadata.

**Riigikontrolli vastus:** Olukorras, kus juba mõnda aega on teada, et Eestisse tuleb 2 aasta jooksul varasemast mitu korda rohkem kaitse saanud isikuid, kusjuures suur osa tulijatest on lapsed (riigi seatud prioriteedi järgi), kinnitavad omavalitsused koos kooli- ja lasteaiajuhtidega, et personalil ei ole ei kogemusi ega oskusi teisest kultuuriruumist pärit lastega tegelemiseks. Seetõttu ei saa pidada olukorda selliseks, et valmisolek on olemas. Riigikontroll ei nõustu ka sellega, nagu poleks enne pagulaslaste saabumist võimalik ette näha kaasnevaid vajadusi. On teada mitmeid vajadusi, millele vastamist saab ette valmistada. Näiteks on teada, et ükski laps ei oska eesti keelt, pole harjunud ei kultuuri ega õpikeskkonnaga. Lisaks on Eesti koolidesse ja lasteaedadesse ka varem pagulaslaste tulnud ning võimalik on teiste haridusasutuste omandatud kogemusi valmisoleku parandamisel ära kasutada.

**Haridus- ja teadusministri kommentaar:** Haridussüsteemis käsitletakse pagulaspäritolu last võrdsetel alustel kõigi teiste lastega. Pagulaspäritolu laste, nagu ka teiste laste puhul tuleb lähtuda lapse individuaalsetest vajadustest, nt koostada individuaalne õppekava, pakkuda lisaks keeleõpet jms. Sellised teenused on tagatud.

**Riigikontrolli vastus:** Vt ka eelmine vastus. Samuti tuleb silmas pidada, et lisaks sellele, et inimesed tulevad täiesti teisest kultuurikeskkonnast, tulla ka kriisipiirkonnast ning haridustöötajate ettevalmistus ja valmisolek on selles küsimuses võtmetähtsusega.

**Haridus- ja teadusministri kommentaar:** 2015. aasta sügisel on koolides, kus õpivad uussisserändajatest lapsed, läbi viidud nõustamisi ja koolitusi. 2016. aastasse on planeeritud nii alus- kui ka üldhariduse pedagoogidele täiendkoolitusi, mille kohta sai edastatud info ka auditi käigus. Seega on asjakohane taas rõhutada, et hinnang „puudulik“ ei vasta tegelikule olukorrale.

**Riigikontrolli vastus:** Kuigi kõikidele ümberasustatavatele ja -paigutatavatele peaks pakutama elamispiirkonnad omavalitsustes, ei saa eeldada, et need isikud jäävad tingimata vastavasse omavalitsusse elama. Kõigil kaitse saanutel on õigus liikuda ükskõik millisesse teise omavalitsusse elama. Näiteks võidakse leida mujal sobivam elupaik, töökoht vms. Riigikontrollile on toodud näide, kus ühel juhul kolis pagulaspere Tallinnast Rakvere lähistele, sest seal oli perele kättesaadavam sobilikum toit. Kuna põhiseaduse § 34 sätestab, et igaühel, kes viibib seaduslikult Eestis, on õigus vabalt liikuda ja elukohta valida, ning § 37 ütleb, et igaühel on õigus haridusele, siis peab ka kõigil haridusasutustel olema valmisolek pagulastega tegeleda (või olema valmis selle valmisoleku kiiresti omandama). Lisaks sätestab põhikooli- ja gümnaasiumiseadus, et vald või linn tagab koolikohustuslikule isikule, kelle elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, võimaluse omandada põhiharidus. Koolikohustuslik on isik (sh välisriigi kodakondsusega või määratlemata kodakondsusega isik, välja arvatud Eesti Vabariiki akrediteeritud välisriigi või rahvusvahelise organisatsiooni esindaja laps, kelle elukoht on Eestis), kes on saanud enne käimasoleva aasta 1. oktoobrit 7aastaseks. Isik on koolikohustuslik kuni põhihariduse omandamiseni või 17aastaseks saamiseni.

**Haridus- ja teadusministri kommentaar:** Valla- või linnavalitsus loob vanemate soovil kõigile pooleteise- kuni seitsmeaastastele lastele, kelle elukoht on selle valla või linna territooriumil ning ühtib vähemalt ühe vanema elukohaga, võimaluse käia teeninduspiirkonna lasteasutuses. Pooleteise- kuni kolmeaastase lapse lasteaia kohta võib valla- või linnavalitsus vanema nõusolekul asendada lapsehoiuteenusega /.../ (KELS § 10 lg 1). 21. oktoobril 2015 koostatud audititulemuste tabelis, mis saadeti 9. novembril auditeeritavale, viidatakse lasteaiakohtade puuduse osas Riigikontrolli 2014. aasta auditile. Kui kohalikul omavalitsusel pole võimalik tagada lasteaia kohta, võimaldab koolieelse lasteasutuse seadus luua lapsehoiu koha 1,5–3aastasele lapsele. See seadusemuudatus jõustus 01.01.2015, seega ei ole Riigikontrolli viide ülalviidatud auditile aluseks olevale dokumendis asjakohane. Lastehoiu võimaldamine on märkimisväärselt leevendanud alushariduse tagamist kohalikes omavalitsustes.

**Riigikontrolli vastus:** Osaliselt arvestatud. Aruande teksti on täiendatud. Siiski pole probleem täielikult lahenenud, kuna vaatamata regulatsiooni muutustele pole eri põhjustel kõikides kohalikes omavalitsustes jätkuvalt piisavalt lasteaiakohti. Riigikontrolli hinnangul tuleb lisaks seaduse muutmisele lähtuda ka sellest, milline on omavalitsuse reaalne võimekus seadusega



loodud võimalusi kasutada.

**Haridus- ja teadusministri kommentaar:** Kohalik omavalitsus on kohustatud tagama kohustusliku hariduse tasemel õppekoha kõigile piirkonna lastele. Auditis viidatud põhikooli- ja gümnaasiumiseaduse § 10 alusel peab kohalik omavalitsus tagama koolikohustuslikule isikule, kelle elukoht asub selle valla või linna haldusterritooriumil, võimaluse omandada põhiharidus.

Seega ei ole auditi punkt 50 [53], milles viidatakse ühe omavalitsuse kommentaarile, et nende koolis ei ole enam kohti eesti keelest erineva emakeelega õpilastele, kuidagi vastavuses seadusega. Koolil on kohustus need lapsed vastu võtta ja kvaliteetset õpet pakkuda, nii nagu Riigikontrolli auditi punktis on nimetatud. Eesti keelest erineva emakeelega lapsi tuleb vastavalt põhiseadusele kohelda võrdselt eesti keelt kõnelevate lastega.

**Riigikontrolli vastus:** Teksti on täiendatud.

**Haridus- ja teadusministri kommentaar:** Palun parandada auditis punktis 53 [56] vigane väide, et HTMil ei ole väljakujundatud süsteemi rahvusvahelise kaitse saanud õppurite kohaldamiseks. Pagulaspäritolu ehk teisisõnu rahvusvahelise kaitse saanud õpilaste jaoks on süsteemne lahendus olemas (vt lisa). See on suunatud keeleõppe, koolitavalisuse ning nõustamisvajadusega seotud probleemide lahendamiseks. Ka rahvusvahelise kaitse taotlejatel on juurdepääs eelnimetatud lahendustele, ent nende õpilaste õiguslikust ning erakorralisest staatusest tingitud eripära tõttu vajavad lahendamist mõned spetsiifilised probleemid (näiteks, kuidas toetada majutuskeskuste piirkonnas olevaid koole, kus kireva rahvusvahelise taustaga õpilaskond sageli vahetub). Ka punktis 53 [56] viidatud sihtgrupi arvu küsimus (väide: Kuniks pagulasi pole palju, saabki niimoodi hakkama) puudutas intervjuueerimise käigus just taotlejaid. Ehk teisisõnu – seni kuni rahvusvahelise kaitse taotlejaid pole veel palju, annab see ajavaru nende osas tervikliku lähenemise väljatöötamiseks. Taotlejate probleem ei puuduta ümberasustamise ja -paigutamise programmi elluviimist, mille raames saabuvad Eestisse rahvusvahelise kaitse saajad.

**Riigikontrolli vastus:** Riigikontroll juhib tähelepanu sellele, et puudub eraldi süsteem rahvusvahelist kaitset saanutele. Teksti on täiendatud.

**Haridus- ja teadusministri kommentaar:** Riigikontroll toob esile puudujäägid täiskasvanuhariduse osas. Haridus- ja Teadusministeerium mõnab, et paremaks on vaja muuta koordineerimist Sotsiaalministeeriumi ja Haridus- ja Teadusministeeriumi haldusalade vahel täiskasvanud õppija ühiskonda integreerumisel. On olemas haridusteenus nii kutsekooli baasil toimuva õpipoiisõppe kui ka mittestatsionaarsel alusel toimuva täiskasvanuõppe näol, kuid puudu on reaalne praktika kõnealuse sihtgrupi harimisel.

Keeleõpet on võimalik integreerida täiskasvanute tasemeõppesse individuaalse õppekava alusel vabaainena. Nii nagu üldhariduskoolis toimub individuaalse õppekava alusel ettevalmistav õpe, kus pagulaspäritolu laps saab esimesel aastal intensiivselt keeleõpet, on sama võimalus ka täiskasvanuõppes. Keeleõpe on õppekava üks osa, mida viiakse intensiivselt läbi esimesel aastal, juhul kui pagulaspäritolu inimene on avaldanud soovi osaleda õpipoiisõppes või täiskasvanute haridusasutuses.

Kohalike omavalitsuste informeerimist on viimastel kuudel olulistelt parandatud. Selle tulemusena on teadvustatud ka olemasolevaid võimalusi pagulaspäritolu laste hariduslike erivajadustega toimetulekuks (individuaalne õppekava, eksamierisused, keelekümblusõppevara, keeleõppe-alane nõustamine õpetajatele SA Innove Keelekümbluskeskuse kaudu jne.) Pagulaspäritolu õpilasega kaasneb koolile ka riigi eraldatud toetus samas mahus, mis kõigile teistele õpilastele (koos uusimmigrandile mõeldus lisakoeffitsiendiga). Haridustoetus või nn pearaha omavalitsusele on iga lapse, sh uus-sisserändajast ning sh rahvusvahelise kaitse saanud õpilase eest 2015. aastal tavaõppes lapse eest 1367–2329 eurot aastas (mida väiksem omavalitsus, seda suurem toetus õpilase kohta).

Haridus- ja Teadusministeeriumi rakendussoovitused ja loodud tugimehhanismid KOVidele pagulaspäritolu inimestele haridusteenuse võimaldamiseks on suunatud haridusliku integratsiooni saavutamiseks, võttes arvesse saabuvate inimeste arvu, olemasolevat seadusandlikku baasi ning kompetentsi. Võttes aluseks ümberasustavate ja -paigutatavate inimeste arvu ning tavarände teel saabuvate rahvusvahelise kaitse saajate arvu prognoosi, suudab HTM tagada haridusvaldkonnas toe. Kokkuvõttes ei saa HTM nõustuda auditis toodud järeldustega, mis hindavad haridussüsteemi valmisoleku puudulikkuseks.

**Riigikontrolli vastus:** Teksti on täiendatud.

#### **Tervise- ja tööministri tagasiside aruandele**

**Tervise- ja tööministri kommentaar:** Leiame, et kontrolliaruande eelnõus toodud järeldused rahvusvahelise kaitse saajatele teenuste ja toetuste tagamise osas lähtuvad olemasolevast olukorrast. Nii tugiisikuteenuse kui ka tõlketeenuse kättesaadavuse osas antud hinnangud lähtuvad hetkeolukorrast.

Samuti nõustume punktis 41 tooduga, et kuigi keeleõpe võib muutuda kohustuslikuks, ei pruugi rahvusvahelise kaitse saanu eesti keelt loodetud tasemel selgeks saada. Kuid selgitame siiski, et keele õppimise võimekust mõjutavad mitmed tegurid, mh ka inimese emakeel, haridustase, õpikogemus jms, lisaks omab rahvusvahelise kaitse saanute puhul olulist tähtsust nende varasem traumaeritus ja tervislik seisund ning sellest tulenev üldine valmisolek uute teadmiste omandamiseks. Selleks et loetletud teguritega võimalikult hästi toime tulla ning riske maandada, on keeleõppe pakkumine planeeritud võimalikult paindlikult, pakkudes võimalust omandada eesti keelt nt nii inglise kui ka 0-keele ehk eesti keele baasil. Samuti võib keeleõpet pakkuda nii kuni 10-liikmelises grupis kui ka individuaalselt.

Kontrolliaruande punktis 48 [51] tuuakse välja, et arvestades omavalitsuste omandis olevate eluruumide puudust, samuti ei ole piisavalt riigile kuuluvaid elurume ning üüriturult on raske leida sobivaid elamispindu, puudub kindlus, et 550 rahvusvahelise kaitse saanule leitakse elamispind. Kuigi kõigile 550 rahvusvahelise kaitse saanule ei ole veel sobivaid elurume üüriturult leitud, siis tuginedes kinnisvarafirmade üldisele huvile elamispindasid pakkuda ning soovile teha selles küsimuses riigiga koostööd, julgeme olla optimistlikud, et vajalikud elamispinnad järgmise kahe aasta jooksul leitakse.

**Riigikontrolli vastus:** Teksti on täiendatud.

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
<p><b>Rahvusvahelise kaitse poliitika ja valmisolek senisest suuremaks sisserändeks</b></p> <p><b>100. Soovitused siseministrile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Esitada Vabariigi Valitsusele otsustamiseks eelnõu, milles määratakse ministeerium, kelle eesvedamisel kujundatakse pikaajaline kaitset vajavaid isikuid puudutav poliitika, milles sätestatakse eri ministeeriumide ja teiste osapoolte ülesanded. Rahvusvahelist kaitset vajavaid isikuid käsitlev poliitika võib näiteks olla integreeritud siseturvalisuse arengukavasse ja selle elluviimise programmi „Tasakaalustatud kodakondsus- ja rände- poliitika“, kus on praegu olemas ka meede „Rahvusvahelise kaitse ja vastuvõtu- tingimuste tagamine“. Siseturvalisuse arengukava elluviimise programmis on käsitletud ka uussisserändajate integreerimise meetmeid, mis on rahvusvahelise kaitse saajatel märkimisväärses osas samad.</li> </ul>	<p><b>Siseministri vastus:</b> Siseministeerium ei nõustu vajadusega määratleda uuesti vastutav ministeerium, kelle eesvedamisel kujundatakse pikaajaline kaitset vajavaid isikuid puudutav poliitika. Rahvusvahelise kaitse valdkonna pikaajalised poliitikakujundamise eesmärgid, üldpõhimõtted ning vastutusjaotus on toodud siseturvalisuse arengukava 2020 tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika programmis (programmid esitatakse VV istungile detsembris 2015) ning Siseministeerium vastutab arengukava uuendamise, täiendamise ja täitmise tagamise eest rahvusvahelise kaitse valdkonnas koostöös Sotsiaalministeeriumiga, Kultuuriministeeriumiga, Haridus- ja Teadusministeeriumiga. Siseministeeriumi hinnangul on programmiga vastutajad määratletud ning tööülesanded jaotatud, sh programmide täitmist seiratakse iga-aastaselt. Samuti juhime tähelepanu, et lõimumistegevused on kajastatud valdkondlikus arengukavas „Lõimuv Eesti 2020“ ning nende dubleerimist siseturvalisuse arengukavas Siseministeerium mõistlikuks ei pea.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Arvestada tegevuskava juures ka riskiga, et menetlust ei saa viia läbi väljaspool Eestit. Selleks arvestada stsenaariumiga, kus 550 isikut saabub Eestisse varjupaigataotlejana. See tähendab, et riik peab pakkuma neile erinevaid teenuseid (majutus-, tõlke-, transporditeenust jm) ning maksuma toetusi veel enne, kui isikud on rahvusvahelise kaitse saanud. Selle stsenaariumi korral tuleb arvestada ka sellega, et kui Eesti neile rahvusvahelist kaitset ei anna, siis tuleb nad päritoluriiki või turvalisse kolmandasse riiki tagasi saata. Sellega kaasnevad kulud, millega praegu arvestatud ei ole.</li> </ul> <p>(p-d 11–24 ja 84-102)</p>	<p><b>Siseministri vastus:</b> Siseministeerium toob välja, et Euroopa Liidu nõukogu otsuse (EL) 2015/1523, 14. september 2015 raames ei ole piiratud ELi liikmesriikide õigust enne isiku vastuvõtmist teha kindlaks isiku kaitsevajadus (isegi nendel juhtudel, kui ümber paigutatakse taotlejat). Seega, nagu tegevuskavas mainitud, töötab Eesti plaaniga, et riiki võetakse vastu isik, kelle kaitsevajadus on eelnevalt kindlaks tehtud Eesti ametiasutuste poolt. Seetõttu pole võimalik ka olukord, et Eesti peaks suurel hulgal isikuid tagasi oma päritoluriiki saatma (tegemist võib olla üksnes erandjuhtudega).</p>
<p><b>Kaitse saanute kohanemine ja integratsioon</b></p> <p><b>101. Soovitus siseministrile koostöös kultuuriministriga:</b> hinnata aasta pärast esimeste ELi rändekava raames ümberasustatavate ja -paigutatavate isikute Eestisse elama asumist kohanemistegevuste piisavust edukaks kohanemiseks ning vastavust kaitse saanute vajadustele ning töötada koostöös Kultuuriministeeriumiga välja vajalikud lõimumistegevused.</p> <p>(p-d 36–43)</p>	<p><b>Siseministri vastus:</b> Siseministeerium on nõus Riigikontrolli ettepanekuga hinnata aasta pärast seda, kui ümberasustatavad ja -paigutatavad isikud on kohanemisprogrammis osalenud, koostöös partneritega kohanemisprogrammi asjakohasust rahvusvahelist kaitset saanud isikute kohanemise toetamisel. Siseministeerium on valmis andma Kultuuriministeeriumile vastavalt olemasolevale ning hindamisest saadud infole sisendit lõimumistegevuste väljatöötamiseks.</p> <p><b>Kultuuriministri vastus:</b> Nõustume, et Eesti pagulaspoliitika peab lähtuma pikaajalisest strateegiast ning analüüsima kõiki võimalikke probleeme, mis on seotud rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmise, kohanemise ja lõimumisega nii riigi kui kohaliku omavalitsuse tasandil. Arvestame Riigikontrolli soovitusi hinnata koostöös Siseministeeriumiga aasta pärast esimeste ELi rändekava raames ümberasustatavate ja -paigutatavate isikute Eestisse elama asumist planeeritud kohanemistegevuste piisavust edukaks kohanemiseks ning nende tegevuste vastavust kaitse saanute vajadustele ning pakkuda sihtgrupile vajalikke lõimumismeetmeid.</p> <p>Välismaalaste kohanemisprogrammi rakendamine kuulub Siseministeeriumi haldusalasse. Paralleelselt pakutakse rahvusvahelise kaitse taotlejatele võimalust õppida eesti keelt A1–B2 tasemel. Lõimumismeetmed rakenduvad vajaduse korral pärast kohanemisprogrammi ning esmase keeleõppe läbimist.</p> <p>Rahvusvahelise kaitse taotlejate teenusevajadus selgub 2017. aastal. Kultuuriministeerium prognoosib, et reaalne vajadus lõimumistegevusteks tekib alates 2018. aastast.</p> <p>Valdkondliku arengukava „Lõimuv Eesti 2020“ meetmete sihtrühmaks on vähelõimunud püsielanikud Eestis ja uussisserändajad. Samu teenuseid saavad vajaduse korral kasutada ka rahvusvahelise kaitse saajad. Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasustus Meie Inimesed (MISA) pakub nõustamisteenus inglise ja vene keeles tööhõive, hariduse, sotsiaalsete teenuste, õigusabi, sotsiaalhoolekande, tervishoiu, riiklike toetuste, keeleõppe, kohanemisprogrammi ja kodakondsuse taotlemise võimaluste</p>

Riigikontrolli soovitus	Auditeeritute vastused
	<p>kohta. Vajadusel korraldab MISA koostöös Siseministeeriumi ja Sotsiaalministeeriumiga sihtgrupi eesti keele õpet kuni B2-tasemeni. Rahvusvahelise kaitse taotlejad ja saajad saavad vajaduse korral võimaluse osaleda eesti keele- ja kultuuriklubide töös. MISA toetab samuti koostöötegevusi ühiskonnas lõimumist soodustavate väärtushoiakute kujunemiseks ja süvenemiseks.</p> <p>Kultuuriministeerium nõustub Riigikontrolli hinnanguga lülitada pagulaspoliitika meetmed siseturvalisuse arengukavasse „Tasakaalustatud kodakondsus- ja rändepoliitika“ ja selle rakendusplaani, kus on ka praegu olemas meede „Rahvusvahelise kaitse ja vastuvõtutingimuste tagamine“.</p>
<p><b>Perearstide valmisolek kaitset vajavate isikute ravimiseks</b></p> <p><b>102. Soovitus tervise- ja tööministrile:</b> valmistada koostöös Tartu Ülikooli meditsiiniteaduste valdkonna ja Eesti Perearstide Seltsiga ette ning viia läbi täienduskoolitus perearstidele kaitset vajavate isikute tervise ja haiguste teemal.</p> <p>(p-d 72–76)</p>	<p><b>Tervise- ja tööministri vastus:</b> Eestisse saabuvatele rahvusvahelise kaitse saanutele on kavas läbi viia tervisekontrollid ning krooniliste haiguste esinemise korral tagada tervishoiuteenused ja ravimid, mis ennetavad vältimatut abi vajadust, ühekordse meetmena rahastatuna ELi ümberasustamise ja ümberpaigutamise tegevuste elluviimise tegevuskava alusel. Vältimatut abina käsitletavat juhtumid rahastatakse riigieelarvest vältimatut abi kulude realt. Hirm pagulaste eksootiliste haiguste ees on üle müstifitseeritud. Perearsti roll esmatasandi kontaktina jääb samaks ka rahvusvahelise kaitse saanute puhul – keerulised juhtumid suunatakse eriarstiabi osutaja ehk vastava spetsialisti juurde. WHO andmetel ei ole põgenikega seoses täheldatud Euroopas senitundmatute ega ka tavapäraste nakkushaiguste laiemat levikut. Kaalumisel on koostada või tõlkida teiste maade praktikad kasutades juhend esmatasandi arstidele. WHO põgeniketervise teemalises kõrgetasemelisel kohtumisel viitas taolise juhendi koostamisele Ühendkuningriigi esindaja. Kohtumise põhisõnum oli, et põgenikud on riikidele, sh tervisesüsteemidele tõsiseks väljakutseks, kuid ei kujuta endast rahvatervise ohtu nakkushaiguste mõttes.</p>
<p><b>Koolide- ja lasteaedade valmisolek kaitse saajatega tegelemiseks</b></p> <p><b>103. Soovitused haridus- ja teadusministrile:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Koostada koolitusprogramm kooli- ja lasteaiapedagoogidele kaitse saajate lastega tegelemiseks.</li> </ul>	<p><b>Haridus- ja teadusministri vastus:</b> Haridus- ja Teadusministeeriumi toel on koostöös Tartu ja Tallinna ülikooliga viimase viie aasta jooksul läbi viidud üle saja perioodilise täiendõppe kursuse õpetajate (sh lasteaiatöötajate) kompetentsi tõstmiseks töös mitmekultuurilises klassiruumis.</p> <p>Samuti on koostatud koolitusprogramm õpetajatele eesti keele kui teise keele õppe ja lõimitud keele- ja aineõppe rakendamiseks haridusasutustes. Haridus- ja Teadusministeerium nõustub, et koolitusprogrammi peaks täiendama lisaks konkreetse õpilasega tegelemisele veelgi enam kogu koolikultuuri puudutavate aspektidega. Seetõttu hindame valmisolekut seoses koolitusprogrammi olemasoluga osaliseks.</p> <p>Rõhutada tuleb ka, et 2015. aastal HTM koordineerimisel:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ viidi läbi ABC-koolitused kõikides koolides, kus õpivad rahvusvahelise kaitse saajad ja taotlejad;</li> <li>▪ kõik koolid, kus õpivad rahvusvahelise kaitse saajad ja taotlejad, said tasuta õppevara eesti keele kui teise keele õpetamiseks;</li> <li>▪ detsembris käivitusid koolitused Rajaleidja keskuse nõustajatele pagulaspäritolu laste toetamiseks lasteaedades ja koolides, koolitused jätkuvad jaanuaris;</li> <li>▪ valmis veebileht „Muu kodukeele laps“, kus on eraldi tähelepanu pööratud ka rahvusvahelise kaitse saajatest õpilastele (juhend selle kohta, kuidas kohelda traumeeritud last ning viited rände- ja varjupaigatemaatikale käsitlevale õppevarale). Veebilehte uuendatakse pidevalt <a href="http://www.innove.ee/et/yldharidus/muu-kodukeele">http://www.innove.ee/et/yldharidus/muu-kodukeele</a>.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tagada haridustöötajate ettevalmistus ning õppeprotsessi vältel piisav tugiteenuste kättesaadavus, et rahvusvahelise kaitse saajad läbiksid oma õpingud võimalikult edukalt.</li> </ul>	<p><b>Haridus- ja teadusministri vastus:</b> SA Innove Rajaleidjate Keskuse ning Keelekümblikkeskuse kaudu on tagatud tugiteenuste kättesaadavus juba praegu. Tuge on pakutud kõikidele Eesti koolidele, kus juba õpivad sõjapõgenike peredest pärit lapsed, sh Väike-Maarja, Rannu, Kiltsi ja Tartu Raatuse koolile.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Selgitada välja täiskasvanud rahvusvahelise kaitse saajate potentsiaal ja valmisolek edasi õppida ning soodustada nende õppima minemist nendele erialade, mille lõpetajate järele on tööturul kujunemas suurem vajadus. (p-d 52–62)</li> </ul>	<p><b>Haridus- ja teadusministri vastus:</b> Haridus- ja Teadusministeerium võtab Riigikontrolli soovitus arvesse ning koostöös Sotsiaalministeeriumiga otsib võimalusi täiskasvanud rahvusvahelise kaitse saajate erialase hariduse omandamise süsteemsemaks koordineerimiseks.</p>

## Auditi iseloomustus

### Auditi eesmärk

Auditi eesmärk oli hinnata, kas riik ja omavalitsused suudavad Eestisse saabuvate rahvusvahelise kaitse taotlejate ja saanute arvu hüppelise kasvu korral täita ülesandeid, mis neile on pandud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse alusel, ning kas riigil on pikaajaline plaan sellise olukorraga toimetulekuks.

### Hinnangu andmise kriteeriumid

Hinnangu andmise kriteeriumiteks on seadustest tulenevad kohustused, mida riik ja omavalitsused peavad varjupaiga taotlejate ja rahvusvahelise kaitse saanute puhul täitma.

### Auditi ulatus ja käsitusviis

Auditi käigus intervjueriti nende ministeeriumide ametnikke, kellel on võtmeroll välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse rakendamisel. Intervjuud tehti ka kuues omavalitsuses: Tallinna ja Tartu linnas kui suuremates omavalitsustes, kuhu suure tõenäosusega rahvusvahelise kaitse saanud suunatakse; Maardu linnas, kes avaldas ministriga kohtumisel soovi kaitse saanuid vastu võtta; Väike-Maarja vallas, kellel on mõningane kogemus, kuna seal asub varjupaigataotlejate majutuskeskus; Saku vallas nende 22.06.2015. aasta pöördumise tõttu Vabariigi Valitsuse poole; Võru linnas, sest seal asuvad Riigi Kinnisvara Aktsiaseltsi korterid, kuhu tõenäoliselt majutatakse pagulased. Eestis on kokku 213 kohalikku omavalitsust. Lisaks tehti intervjuud mitme kolmanda sektori asutuse esindajatega, kes on seni pagulastega Eestis tegelema. Kirjalikult küsiti selgitusi veel Eesti Perekarstide Seltsilt ja Välisministeeriumilt.

Intervjuuküsimused olid poolstruktureeritud ja standardsed, kuid võimaldasid ka laiemat arutelu. Küsimused saadeti auditeeritutele ette, et vältida spontaansust ja ebaasjatundlikkust. Intervjuude protokollid koostati elektrooniliselt.

Lisaks tehtud intervjuudele tutvuti temaatiliste dokumentidega, kui neid oli.

Hinnangud on antud riigi tegevusele üldiselt. Auditeeritud omavalitsuste kohta eraldi hinnangut antud ei ole.

Auditi käigus intervjueritud asutuste ja isikute nimekiri on toodud tabelis 1.

Tabel 1. Auditi käigus intervjueritud isikud

Intervjuu toimumise aeg	Institutsioon	Osalejad
03.07.2015	SA Eesti Inimõiguste Keskus	Kari Käsper – juhataja Anni Säär – õigusekspert
06.07.2015	Eesti Pagulasabi MTÜ	Eero Janson – juhatuse esimees
13.08.2015	Eesti Linnade Liit	Jüri Võigemast – tegevjuht
14.08.2015	Siseministeerium (SIM), Politsei- ja Piirivalveamet (PPA)	Jane Mägi – SIMi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna juhataja Birgit Lüüs – SIMi kodakondsus- ja rändepoliitika osakonna juhataja asetäitja Margit Ratnik – PPA arendusosakonna identiteedi ja staatuste büroo juhataja Marina Põldma – PPA arendusosakonna identiteedi ja staatuste büroo peaekspert

18.08.2015	Maardu Linnavalitsus	Leo Reppinen – linnavolikogu esimees Georgi Böstrov – linnapea Tiiu-Ann Kaldma – linnasekretär Vladimir Arhipov – abilinnapea Anatoli Kartov – rahandusosakonna juhataja Elviira Piiskoppel – linnaarengu- ja majandusosakonna juhataja Tatjana Kisseljova – sotsiaalabi osakonna juhataja Inna Bondarenko – avalike suhete ja arenguosakonna juhataja Pavel Titov – Maardu Gümnaasiumi direktor Kristiine Juuse – Maardu Sipsiku lasteaia direktor
24.08.2015	Vao keskus (ASi Hoolekandeteenused varjupaigataotlejate majutuskeskus)	Jana Selesneva – keskuse juht
24.08.2015	Väike-Maarja Vallavalitsus	Ene Preem – vallavolikogu esinaine Indrek Kesküla – vallavanem Aare Treial – haridus- ja kultuuriosakonna juhataja Ene Kinks – sotsiaalosakonna juhataja
03.09.2015	Tallinna Linnavalitsus	Mihhail Kõlvart – abilinnapea Vahur Keldrima – Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti juhataja Uku Torjus – Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti sotsiaalhoolekande- ja terviseosakonna juhataja Betina Beškina – abilinnapea nõunik Andres Pajula – Tallina Haridusameti juhataja Marianne Liiv – Tallinna Kadaka Lasteaia direktor Mrika Kallas – Tallina Haridusameti hariduskorralduse osakonna juhtivspetsialist Anu Luure – Tallinna Lilleküla Gümnaasiumi õppealajuhataja Viivi Lokk – Tallina Haridusameti hariduskorralduse osakonna juhtivspetsialist Jaan Paas – Tallinna Lilleküla Gümnaasiumi direktor Maarja Merigan – Tallinna 32. Keskkooli direktor
07.09.2015	Saku Vallavalitsus	Tanel Ots – vallavolikogu esimees Tiit Vahenõmm – vallavanem Tiina Oraste – haridus-, kultuuri- ja sotsiaalhoolekandeteenistuse juht Elerin Sagar – sotsiaalhoolekande peaspetsialist Ulvi Läänemets – Saku Gümnaasiumi direktor Eve Laiverik – Lasteaia Terake direktor Heli Veersalu – hariduse peaspetsialist
07.09.2015	Kultuuriministeerium (KuM), Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutus Meie Inimesed	Aleksandr Aidarov – KuM-i kultuurilise mitmekesisuse osakonna nõunik Kätlin Kõverik – sihtasutuse nõustamiskeskuse vanemnõustaja
09.09.2015	Eesti Töötukassa	Pille Liimal – juhatuse liige Katrin Liivamets – teenuste osakonna juhataja
10.09.2015	Võru Linnavalitsus	Anti Allas – linnapea Sixten Sild – abilinnapea Peep Poltimäe – linnavalitsuse haridus- ja kultuuriosakonna juhataja Kristi Aavakivi – linnavalitsuse haridusspetsialist Kaare Lill – Võru Kesklinna Kooli direktor Eve Saaremägi – linnavarade vanemspetsialist Eve Breidaks – sotsiaaltööosakonna juhataja

		Ave Kalk – Lasteaia Punamütsike direktor
10.09.2015	Tartu Linnavalitsus	Urmas Klaas – linnapea Artjom Suvorov – abilinnapea Jüri Mölder – linnasekretär Mait Raig – linnavarade osakonna eluruumide teenistuse juhataja, osakonnajuhataja asetäitja Inge Kool – sotsiaalabi osakonna sotsiaaltööteenistuse juhataja Katrín Ohakas – haridusosakonna põhihariduse peaspetsialist Riho Raave – haridusosakonna juhataja Jana Pillmann – Tartu Lasteaed Pääsupesa direktor Tõnu Ints – linnavolikogu esindaja, Johannes Mihkelsoni Keskuse juhataja
11.09.2015	MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus	Juhan Saharov – keskuse pagulastele suunatud tugiisikuteenuse juht Tõnu Ints – keskuse juhataja
11.09.2015	Haridus- ja Teadusministeerium	Kersti Kivirüüt – üldharidusosakonna peaekspert
14.09.2015	Rahandusministeeriumi riigieelarve osakond	Maarika Tuusis – juhataja asetäitja Regina Vällik – peaspetsialist Liina Nagel – peaspetsialist Susann Tamm – peaspetsialist Jaanus Karv – nõunik

### Auditi lõpetamise aeg

Auditi menetlustoimingud viidi läbi perioodil 04.08–09.10.2015. Eelselgituse intervjuud viidi läbi juba juulis. Hilisemad täpsustused on kontrolliaruandes märgitud kuupäevaliselt.

### Auditi meeskond

Auditit juhtis kuni 18.12.2015 auditijuht Liisi Uder. Alates 21.12.2015 juhtis auditit auditijuht Mart Vain. Auditi meeskonda kuulusid veel auditijuht Meelis Peerna, vanemaudiitor Igor Aljošin, vanemaudiitor Mart Vain (kuni 18.12.2015) ja audiitor Riina Lõhmus.

### Kontaktandmed

Auditi kohta saab lisainfot Riigikontrolli kommunikatsiooniteenistusest tel +372 640 0704 või +372 640 0777, e-post [riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee).

Auditiaruande elektrooniline koopia (pdf) on saadaval koduleheküljel [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

Auditiaruande kokkuvõtte on saadaval ka inglise keeles.

Auditiaruande number Riigikontrolli asjaajamissüsteemis on 2-1.7/15/70104/24.

Riigikontrolli postiaadress on:

Narva mnt 11a  
15013 TALLINN  
Tel +372 640 0700  
Faks +372 661 6012  
[riigikontroll@riigikontroll.ee](mailto:riigikontroll@riigikontroll.ee)

## Riigikontrolli varasemaid auditeid rände valdkonnas

16.06.2015 – Ülevaade riigi rändepoliitika valikutest

Kõik aruanded on kättesaadavad Riigikontrolli koduleheküljelt [www.riigikontroll.ee](http://www.riigikontroll.ee).

## Lisa A. Euroopa Komisjoni ja Euroopa Liidu Nõukogu tegevused Euroopa rändekava rakendamisel

Seoses üha kasvava rändesurvega ELi lõuna- ja kagupiiril võttis Euroopa Komisjon 13.05.2015 vastu Euroopa rände tegevuskava, mille eesmärk oli paigutada 60 000 rahvusvahelist kaitset vajavat inimest ümber teistesse liikmesriikidesse.

27.05.2015 võttis komisjon vastu Euroopa rändekava esimese rakenduspaketi.

20.07.2015 leppisid ELi siseministrid kokku liikmesriikide panused 60 000 kaitset vajava isiku ümberjaotamisel. Jaotamise üldarv (60 000) jäi kohtumisel saavutamata, kokku lepiti, et ümber jaotatakse 54 760 kaitset vajavat isikut, kellest 22 505 asustatakse ümber ning 32 250 paigutatakse ümber. 60 000-st puuduoleva 5240 isiku jaotuse juurde otsustati tulla tagasi aasta lõpus.

09.09.2015 võttis Euroopa Komisjon vastu Euroopa rändekava teise rakenduspaketi. Uus rändepakett sisaldas muu hulgas kohustusliku ümberpaigutamise püsimehhanismi eelnõu ja täiendavat erakorralise ümberpaigutamise ettepanekut 120 000 isiku ümberpaigutamiseks Itaaliast, Kreekast ja Ungarist.

14.09.2015 võtsid ELi siseministrid vastu otsuse 40 000 rahvusvahelist kaitset vajava isiku ümberpaigutamiseks Itaaliast ja Kreekast. Ühtlasi arutati komisjoni ettepanekut 120 000 isiku ümberpaigutamiseks Itaaliast, Kreekast ja Ungarist.

22.09.2015 võtsid ELi siseministrid vastu nõukogu otsuse Itaalia ja Kreeka täiendavaks abistamiseks rahvusvahelise kaitse valdkonnas (peamine eesmärk on ümber paigutada kokku 120 000 kaitset vajavat isikut). Otsuse kohaselt paigutatakse Itaaliast ja Kreekast kõigepealt ümber 66 000 rahvusvahelist kaitset vajavat isikut. Ülejäänud 54 000 kaitset vajavat isikut paigutatakse Kreekast ja Itaaliast ümber 12 kuu möödumisel, kui vahepeal pole komisjon teinud nõukogule uut ettepanekut hakata lahendama kriisiolukorda mõnes teises liikmesriigis.



