

## Eesti riigi struktuuride töö ülevaade seoses rahvusvahelise kaitse saanud isikutega

*Andrei Arjupin, ekspert*

Vaatamata sellele, et viimastel aastatel on Eestisse saabunud suhteliselt vähe varjupaigataotlejaid ehk käesoleval ajal kehtiva seaduse mõistes<sup>1</sup> rahvusvahelist kaitset taotlevaid isikuid, on Eestis küllalt palju riigiasutusi ja riiklikke struktuure, mille kohustuseks on varjupaigataotlejatele ning varjupaiga saanud isikutele abi osutamine ja varjupaigataotlustega seotud küsimuste lahendamine.

Kõik need asutused võib jagada kaheks rühmaks vastavalt tegevusvaldkonnale ja iga asutuse ülesannetele. Ühed asutused ja ametkonnad tegelevad Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (edaspidi – VRKAS) alla kuuluvate välismaalaste<sup>2</sup> Eestis viibimise õigusliku poolega. Teised asutused aga tegelevad sotsiaalsete probleemidega, osutades teenuseid varjupaigataotlejatele või rahvusvahelise kaitse saanud isikutele st nendele, kes on pädeva organi poolt juba pagulaseks tunnustatud.

### 1. Juriidiliste küsimustega tegelevad asutused

1.1. Tähtsamaks ja peamiseks rahvusvahelise kaitse saanud isikutega tegelevaks riigiasutuseks Eestis on **Kodakondsus- ja Migratsiooniamet** (edaspidi – KMA). Kuna see on ainukene riigiasutus, mis tegeleb nii Eestisse saabuvate kui ka siin viibivate välismaalaste rühmadega, siis käesolevas töös on sellele asutusele pööratud esialgset tähelepanu.

Kodakondsus- ja Migratsiooniamet on Siseministeeriumi valitsemisalasse kuuluv riigiasutus ja tema põhiülesannete hulka kuulub:

- varjupaigataotluste<sup>3</sup> menetlemine;
- rahvusvahelise kaitse andmise ja pikendamise või selle andmisest keeldumise otsustamine;
- välismaalase rahvusvahelise kaitse seisundi alusel antud elamisloa kehtetuks tunnistamine;
- Eestist lahkumise ettekirjutuste tegemine, väljasaatmisega seotud asjade korraldamine;

<sup>1</sup> Rahvusvaheline kaitse antakse välismaalasele, kelle suhtes on tuvastatud pagulasseisund või täiendava kaitse seisund või kelle suhtes on tuvastatud, et ta kuulub Euroopa Liidu Nõukogu otsusega määratletud ajutist kaitset vajavate isikute kategooriasse.

<sup>2</sup> Võib välja tuua järgmised VRKAS alla kuuluvad välismaalaste rühmad:

- varjupaigataotlejad;
- pagulased, subsidiaarse või ajutise kaitse saanud isikud;
- isikud, kes kuuluvad Eestist väljasaatmisele.

<sup>3</sup> Varjupaigataotlus on välismaalase esitatud taotlus enda pagulasena tunnustamiseks või täiendava kaitse saajana tunnustamiseks ja endale rahvusvahelise kaitse saamiseks.

- varjupaigataotleja tunnistuste ja pagulase reisidokumentide väljastamine;
- riikliku pagulaste registri pidamine.

Lisaks sellele on KMA oluliseks ülesandeks teiste riigiasutuste varustamine nende tööks vajaliku infoga. KMA-s hoitavate taotlustoimikute põhjal tuvastavad isikuid Politseiamet, Piirivalveamet, kohus jne. Andmete kogumisel ja info vahetamisel teeb KMA peale eelnimetatud asutuste koostööd ka Siseministeeriumi, Välisministeeriumi, rahvastikuregistri ning teiste riigiasutustega, samuti kohalike omavalitsustega.

Rahvusvahelise kaitse saanud isikute teema kontekstis on KMA peamine kohustus varustada isikut vajaliku informatsiooniga tema õiguste ja kohustuste kohta ning väljastada temale isikut tõendav (isikutunnistus) ning reisidokument (välismaalase pass). Edaspidi on KMA pädevuses seadusliku seisundi pikendamise taotluste läbivaatamine ja otsustamine juhul kui isik jätkuvalt vajab rahvusvahelist kaitset. Muidu koostöös teiste riigiasutustega tegeleb KMA välismaalase väljasõidu korraldamisega juhul kui isiku seisund<sup>4</sup> lõpeb või tunnistatakse kehtetuks. Pagulasseisund lõpeb näiteks kui välismaalane on vabatahtlikult võtnud uuesti vastu oma kodakondsusjärgse riigi kaitse või pöördub vabatahtlikult tagasi päritoluriiki. Täiendava ja ajutise kaitse seisundi lõpemiseks peab aga KMA veenduma, et olukord riigis on tõsiselt muutunud ega oma ajutist iseloomu, mille tõttu ei esine enam kaitse aluseks olnud asjaolusid või kaitse rakendamine ei ole enam vajalik.

## 1.2. KMA Väljasaatmiskeskus

Väljasaatmiskeskus on KMA struktuuriüksus, mis asub Harku asulas Harjumaal ja mille põhiülesanne on väljasaadetavate välismaalaste kinnipidamise otsuste täideviimise korraldamine.

Väljasaatmiskeskusesse satuvad välismaalased, kelle on kinni pidanud politsei, KMA või piirivalve, sest neil puudub seaduslik alus Eestis viibimiseks, aga ka isikud, kes on sellest alusest ilma jäänud. Käesoleva töö kontekstis vajab märkimist asjaolu, et rahvusvahelise kaitse saanud isikud kaotavad õiguse Eestis viibida alates nende seisundi lõpetamise või kehtetuks tunnistamise otsuse jõustumisest. Rahvusvahelise kaitse saajale, kelle keeldutakse elamisloa pikendamisest või kelle elamisloa tunnistatakse kehtetuks tehakse lahkumissetkirjutus väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduses sätestatud korras ja seega on isik kohustatud riigist lahkuma.

Keskus on kinnist tüüpi asutus, mida piirab mitmerealine okastraataed ja turvavad erafirma turvatöötajad, kellel on muuhulgas ka relv. Väljasaadetavad isikud ei tohi lahkuda sellest asutusest välja arvatud juhul kui selleks on keskuse juhataja luba ja mõjuv põhjus (näiteks professionaalse arstiabi saamine või kohtuistungil osalemine). Isikud paigutatakse keskusesse Halduskohtu loal mitte kauemaks kui 2 kuuks. Juhul kui selle aja jooksul ei olnud võimalik isikut välja saata, võib kohus pikendada isiku keskuses kinnipidamise aega. Pikenduste arvu seadus ei reguleeri, sellepärast on ette tulnud juhtumeid kui isikuid on keskuses peetud üle 3 aasta.

Põhiülesande täitmiseks korraldab osakond keskuses väljasaadetavate kinnipidamist, peab arvestust keskusesse paigutatud väljasaadetavate üle, korraldab keskuse sisekorraeskirjadest kinnipidamise, teostab järelevalvet väljasaadetavate üle väljaspool keskust ja vajadusel korraldab väljasaadetavate riigipiirile toimetamise. Väljasaatmiskeskuse

---

<sup>4</sup> Kehtiv VRKAS näeb ette järgmised seisundid: pagulasseisund, täiendava kaitse seisund ja ajutise kaitse seisund.

tööd juhib osakonnajuhataja, kes allub vahetult ameti peadirektori poolt määratud ameti peadirektori asetäitjale.

### 1.3. Politsei

Politsei ei osale varjupaigataotlustega seotud toimingutes, tal on vaid abistav funktsioon, mis on seotud eelkõige seadusliku aluseta Eestis viibivate välismaalaste kinnipidamise ja KMA abistamisega nende isikute väljasaatmise korraldamisel ja väljasaatmisel, kelle varjupaigataotlus on tagasi lükatud.

Nagu kodakondsus- ja migratsiooniametnikel nii on ka politseiametnikel õigus igal ajal kontrollida järelevalvemeetmete järgimist taotleja poolt nagu näiteks elamine kindlaksmääratud elukohas, ilmumine määratud ajavahemiku tagant KMA-sse registreerimisele, teavitamine alalisest elukohast eemal viibimisest kauem kui 3 päeva<sup>5</sup>.

### 1.4. Siseministeerium

Oma põhikirja § 1 kohaselt on Siseministeerium valitsusasutus, mis täidab seadusest tulenevaid ja Vabariigi Valitsuse poolt seaduse kohaselt antud ülesandeid oma valitsemisalas. Ministeeriumi valitsemisalasse kuulub peale kõige muu kodakondsuse ja migratsiooniga seotud asjade korraldamine ja koordineerimine, sh vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Seega kuulub Siseministeeriumi ülesannete hulka Eesti riigi varjupaigapoliitika analüüsimine, kavandamine ja elluviimise koordineerimine. Just Siseministeeriumi ametnikud algatasid ja tegelesid uue, Välismaalasele rahvusvahelise kaitse seaduse (VRKAS) väljatöötamise ja vastuvõtmisega. Loomulikult osutasid neile abi ka teiste ametkondade, eelkõige KMA ametnikud. Lisaks ülalnimetatud ülesannetele ja eesmärkidele teostab Siseministeerium ka järelevalvet KMA, PVA ja Politsei tegevuse üle.

### 1.5. Kohus

Eestis tegelevad avaliku võimu tegevuse kontrollimisega halduskohtud. Halduskohtumenetluse seadustiku § 7 lg 1 kohaselt võib kaebusega halduskohtusse pöörduda isik, kes leiab, et haldusakti või toiminguga on rikutud tema õigusi või piiratud tema vabadusi.

Tulenevalt VRKAS § 49 lg 8 ning § 57 lg 5 pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi kehtetuks tunnistamise otsuse, samuti ajutise kaitse seisundi pikendamisest keeldumise otsuse peale võib kümne päeva jooksul otsuse teatavaks tegemise päevast arvates esitada kaebuse kohtule. Kumbagi nimetatud otsust ei saa vaidlustada vaidemenetluse korras.

### 1.6. Õiguskantsler

Nagu igal Eesti elanikul on ka rahvusvahelise kaitse saanud isikul õigus isiklikult või oma volitatud esindaja kaudu pöörduda õiguskantsleri poole kui tema põhiseaduslikke õigusi ja vabadusi on rikutud. See hõlmab nii avalikke ülesandeid täitvate asutuste tegevust kui ka õigustloovate aktide põhiseadusele ja seadusele vastavuse kontrollimist. Samuti võib

---

<sup>5</sup> VRKAS § 29

rahvusvahelise kaitse saanud isik õiguskantsleri poole pöörduda eraõiguslike isikute vahel tekkinud diskrimineerimisvaidluste korral.

Õiguskantsler ühendab endas põhiseaduslikkuse järele valvaja ja üldise petitsiooniorgani funktsioonid. Niisugune kombineeritud pädevus on rahvusvahelises plaanis ainulaadne. Põhiseadus käsitab õiguskantslerit ennekõike kui oma tegevuses sõltumatut ametiisikut, kes valvab, et seadusandliku ja täidesaatva riigivõimu ning kohaliku omavalitsuse õigustloovad aktid oleksid põhiseaduse ja seadustega kooskõlas. Teise olulise põhiseadusliku ülesandena täidab õiguskantsler talle 25. veebruaril 1999 vastuvõetud õiguskantsleri seadusega pandud ombudsmani ehk õigusvahemehe funktsiooni. Ombudsmani funktsiooni kohaselt kontrollib õiguskantsler, kas riigiasutus järgib isiku põhiõigusi ja vabadusi ning hea halduse tava. 1. jaanuaril 2004 jõustunud seadusemuudatustega on Riigikogu ombudsmani ülesandeid veelgi laiendanud – nüüd kontrollib õiguskantsler ka kohalikke omavalitsusi, avalik-õiguslikke juriidilisi isikuid ning avalikke ülesandeid täitvaid eraõiguslikke isikuid.

## **2. Sotsiaalkindlustusega tegelevad asutused**

### **2.1. Sotsiaalministeerium**

Vastavalt Sotsiaalministeeriumi põhimääruse § 5 on ministeeriumi valitsemisalas riigi sotsiaalprobleemide lahendamiskavade koostamine ja elluviimine ning rahva tervise kaitse ja arstiabi, tööhõive, tööturu ja töökeskkonna, sotsiaalse turvalisuse, sotsiaalkindlustuse ja hoolekande korraldamine, naiste ja meeste võrdõiguslikkuse edendamise ja sellealase tegevuse koordineerimine, puuetega inimeste sporditegevuse edendamine ja toetamine ning vastavate õigusaktide eelnõude koostamine. Seega ei ole ministeeriumi põhimääruses ette nähtud mingit rahvusvahelise kaitse saanud isikute sotsiaalkindlustusega seotud tegevust. Tegelikult on aga sellel ministeeriumil oluline koht sotsiaalteenuste tagamisel rahvusvahelise kaitse saajatele.

Tulenevalt VRKAS-st on sotsiaalministeeriumi ülesandeks varjupaigataotlejate vastuvõtmine ja pagulaste kohalikesse omavalitsustesse elama asumise korraldamine. Nii on Sotsiaalministeerium või tema valitsemisala asutus kohustatud tagama esmase vastuvõtukeskuse ja vastuvõtukeskuse ülesannete täitmise. Samuti kooskõlas VRKAS § 73 lg 2 ja 3 korraldab Sotsiaalministeerium kokkuleppel kohaliku omavalitsusega rahvusvahelise kaitse saaja asumise kohaliku omavalitsuse üksusesse, kusjuures peab Sotsiaalministeerium tagama rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse asumise nelja kuu jooksul alates välismaalasele elamisloa andmise päevast. Kui ülalmainitud tähtajal kohaliku omavalitsuse üksusega kokkuleppele ei jõuta (mis on ka juhtunud), korraldab vajalike teenuste osutamist rahvusvahelise kaitse saajale Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutus, mis on kirjeldatud järgmises punktis.

### **2.2. Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus**

Vastuvõtukeskus on Sotsiaalministeeriumi hallatav riigiasutus, mille ülesandeks on korraldada varjupaigataotlejale esmavajalike teenuste ning vajalikku abi osutamist varjupaigamenetluse ajal. Vastuvõtukeskus asub Ida-Virumaal, Illuka vallas, Jaama külas. Kuid nagu oli märgitud eelpool, võib vastuvõtukeskus tegeleda ka rahvusvahelise kaitse saanud isikutega juhul kui Sotsiaalministeeriumil ei õnnestu kokkuleppida kohaliku omavalitsusega isiku elama asumise kohta antud üksuses.

Vastavalt VRKAS § 12 lõikele 2 korraldab Vastuvõtukeskus taotlejale varjupaigamenetluse ajal vastavalt vajadusele toetusena järgmised teenused:

- 1) majutamise;
- 2) vastuvõtukeskuses elava taotleja ja VRKAS § 34 lõike 2 punkti 3 või § 62 lõike 2 punkti 3 alusel väljaspool vastuvõtukeskust elava taotleja varustamise toiduainetega või toitlustamise, varustamise esmavajalike riietus- ja muude tarbeesemete ning hügieenivahenditega ja rahaga hädapärasteks pisikulutusteks nimetatud seaduse § 36 lõikes 6 sätestatud määras;
- 3) vältimatu abi ja tervisekontrolli;
- 4) hädavajalikud tõlketeenused ja eesti keele õpetamise;
- 5) informeerimise tema õigustest ja kohustustest;
- 6) seaduse alusel läbiviidavate toimingute sooritamiseks vajaliku transporditeenuse osutamise;
- 7) muude esmavajalike teenuste osutamise.

Põhimõtteliselt samad teenused võidakse osutada ka rahvusvahelise kaitse saanud isikutele nende elamise aja jooksul vastuvõtukeskuses.

### 2.3. Kohalikud omavalitsused

VRKAS paneb Eesti kohalike omavalitsuste peale kohustuse korraldada rahvusvahelise kaitset saanud isikutele vastuvõtmist. Nii, vastavalt VRKAS § 73 lõikele 4 osutub kohaliku omavalitsuse üksus rahvusvahelise kaitse saajale kaasabi:

- 1) eluaseme leidmisel, üürimisel, remontimisel ja sisustamisel;
- 2) sotsiaal- ja tervishoiuteenuste saamisel;
- 3) tõlketeenuse ja eesti keele õppimise korraldamisel;
- 4) tema õiguste ja kohustuste kohta teabe saamisel;
- 5) muude küsimuste lahendamisel.

Tulenevalt seadusest võib rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtukeskuses või Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutuse määratud kohas viibida kuni kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumiseni.

### 2.4. Sihtasutus Eesti Migratsioonifond

Eesti Migratsioonifond moodustati 10. juunil 1992.a. Eesti Vabariigi Valitsuse korraldusega. 1998. aastal kujundati Migratsioonifond ümber sihtasutuseks nimega Sihtasutus Eesti Migratsioonifond. Asutajaõiguse teostajaks määrati Siseministeerium. Põhikirja kohaselt on Migratsioonifond eraõiguslik juriidiline isik, kelle tegevuse põhieesmärgiks on rände- ja integratsiooniprotsesside toetamine ja selleks vahendite kogumine. Migratsioonifond nõustab ja vajadusel toetab migrante rahaliselt, kogub infot rände ja integratsiooniprotsesside ning nendes osalejate kohta, teostab rändealaseid uurimistöid ja korraldab migratsiooniteemalisi üritusi.

Alates 2007.a. hakkas Migratsioonifond toetama nii rahaliselt kui nõuga vabatahtlikult tagasipöörduvaid varjupaigataotlejaid. Euroopa Pagulasfondi toel ellu viidav projekt «Varjupaigataotlejate abistamine tagasipöördumisel päritoluriiki» on suunatud pagulastele ja ajutise või täiendava kaitse saanud isikutele ning ka neile, kellele on rahvusvahelisest kaitsest keeldutud. Projekti tegevuste eesmärgiks on võimaldada kõigil rahvusvahelist kaitset taotlenud või saanud inimestel naasta oma koduriiki ning seal uut elu alustada.

Migratsioonifondi varjupaigataotlejate ja seisundi saajate tagasipöördumise toetamise projekt on pilootprojekt ja keskendunud ennekõike naasmisega seotud teabe jagamisele. Selleks on väljatöötamisel vastavasisuline infobaas. Lahkujatel on võimalik saada personaalset sotsiaalset ja õiguslikku konsultatsiooni. Projekti raames on võimalik nõustada ning vajadusel ka rahaliselt toetada ligi 30 vabatahtlikult tagasipöördujat. Et naasmine oleks võimalikult lihtne aidatakse võimalusel kontaktide loomisel koduriigiga, näiteks elu- ja töökoha leidmisel.

## 2.5. Mitte-Eestlaste Integratsiooni Sihtasutus

Mitte-eestlaste Integratsiooni Sihtasutus loodi 31.03.1998. aastal Eesti Vabariigi Valitsuse poolt eesmärgiga alata, toetada ja koordineerida Eesti ühiskonna integreerumisele suunatud projekte. Integratsiooniprojekte rahastatakse nii erinevatest riigieelarvelistest allikatest kui ka välisvahenditest.

Sihtasutus on otsustanud ka panustada rahvusvahelise kaitse saajatele käivitades 2006.a. Euroopa Pagulasfondi poolt toetatud projekti „Pagulaste ja rahvusvahelise kaitse saajate laste Eesti haridussüsteemi integreerimise toetamine kohalikul tasandil“. Projekti partnerid on Tallinna Linnavalitsuse Tallinna Haridusamet, Tartu Linnavalitsuse haridusosakond ja Illuka Vallavalitsus. Projekt kestab 30.06.06 – 31.12.07. Projekti esimeseks eesmärgiks on läbi viia uuring, mis analüüsiks kohaliku tasandi administratsiooni valmisolekut ja piirkonna võimalusi integreerida pagulaste ja rahvusvahelise kaitse saajate lapsi Eesti haridussüsteemi, sh koostööd valitsemistasandite vahel ja omavalitsuse sees. Projekti teiseks eesmärgiks on töötada välja ja viia läbi pagulaste ja rahvusvahelise kaitse saajate laste Eesti haridussüsteemi integreerimise koolitusprogramm kohaliku tasandi haridusametnikele ja haridusasutuste direktoritele ning õppejuhtidele. Ja viimaseks eesmärgiks on töötada koolitusprogrammidele vastavate koolitusmaterjalide põhjal välja juhendmaterjal haridusametnikele.