

## **Ülevaade rahvusvahelise kaitse saajate õigustest ja sotsiaalsest kaitsest Eestis ning nende õiguste analüüs**

*Andrei Arjupin, ekspert*

Eesti astumine Euroopa Liitu ja Euroopa Liidu Nõukogu poolt varjupaigataotlejate vastuvõttu, varjupaigataotlejate vormistamist ja varjupaigataotlejate tagatise reguleerivate direktiivide vastuvõtmine on oluliselt mõjutanud Eesti siseriiklikku seadusandlust, seetõttu võeti 2005. aasta detsembris vastu täiesti uus **Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus** (VRKAS), mis jõustus 2006. a 1. juulil.

Seadus tõi endaga kaasa hulgaliselt uusi varjupaigataotlejaid puudutavaid standardeid ja nõudeid. Ent peaaegu midagi ei ole muudetud ega täiendatud rahvusvahelise kaitse saajaid puudutavates sätetes. See on seletatav sellega, et Eesti kogemus pagulastega tegelemisel on nullilähedane. Praktiliste juhtumite ebapiisava hulga tõttu on oluliselt aeglustunud varjupaigataotlejate ja Eestis rahvusvahelise kaitse saajate kohtlemise Eesti standardite areng ja detailne väljatöötamine. Samas on Eesti seadustes siiski teatud õiguste loetelu esitatud, neid alljärgnevalt üksikasjalikumalt käsitletaksegi.

Analüüsides Eesti standardeid peame endale aru andma, et maailmas kehtiv rahvusvaheline õigus inimõigustest ja pagulastest (international human rights and refugee law) sätestab pagulastele eristaatuse. Kuna need isikud ei saa kasutada oma kodakondsusjärgse riigi abi, nõuab rahvusvaheline õigus kindlaksmääratud tagatiste, integratsioonimeetmete ja õiguste sätestamist, mida sageli ei rakendata isegi oma riigi kodanike või teiste välismaalaste suhtes. Kuna põgenikuks tunnustatud isikud ei saa pöörduda tagasi oma päritoluriiki, sõltuvad nad täielikult neid vastuvõtvast riigist, seda nii väljasaatmisest (*refoulement*) kaitsmisel kui ka kiireks ja tulemuslikuks integreerumiseks vajaliku seadusliku staatuse ja õiguste tagamisel.

Sellise olukorra tõttu erinevad pagulased teistest välismaalastest, kellel on juhul kui neil pole õnnestunud integreeruda alati võimalik oma riiki tagasi pöörduda. Seoses sellega on kõikidele riikidele üldine soovitus rakendada pagulaste suhtes parima kohtlemise põhimõtet. Seejuures soovitatakse võimaluse korral rakendada pagulaste suhtes samasuguseid standardeid, mida rakendatakse oma kodanike või riigis alaliselt elavate välismaalaste suhtes.

### **1. Õigus abile integreerumisel**

1951. aasta ÜRO pagulasseisundi konventsiooni § 34 sätestab, et riigid peavad kaasa aitama pagulaste naturaliseerimisele.

Eesti kodakondsuse seaduses ei ole rahvusvahelise kaitse saajatele ette nähtud mingisuguseid soodustusi naturalisatsiooniks. Seadus sätestab ühtsed nõuded kõikidele Eestis elamisloa alusel viibivatele välismaalastele<sup>1</sup>. Seda enam, Eestis elamise tähtaja suhtes on eelisolukorras isikud, kes on asunud Eestisse elama enne 1990. aasta 1. juulit<sup>2</sup>.

## 2. Juriidilise elamise staatus

Riigis elamise staatus on kriitiliseks asjaoluks isiku integreerumisprotsessis ja sellega on määratud õigused, mida rahvusvahelise kaitse saaja saab kasutada. Loomulikult mõjutavad need õigused otseselt seda, kas põgenik saab end teda vastu võtnud riigis tunda ühiskonna täieõigusliku liikmena ja rajada siia oma uue kodu.

Riigis viibimise juriidilise aluse poolest ei erine pagulased ja rahvusvahelise kaitse muid liike saajad teistest Eestis seaduslikult elavatest välismaalastest. Kui varjupaigataotlus rahuldatakse antakse isikule sõltuvalt tema staatusest tähtajaline elamisluba 3 või 1 aastaks, mida saab vajadusel ka pikendada, juhul kui esmakordselt väljastatud elamisloa väljaandmise põhjused ei ole ära langenud. See on asja üks külg.

Teisalt mõjub suhteliselt lühike elamisloa tähtaeg negatiivselt kaitse saajate kindlustundele homse päeva suhtes. Arvestades seda, et sellised välismaalased on kergesti haavatavad võiks elamisloa tähtajad olla pikemad. Õeldu puudutab eelkõige täiendava kaitse saajaid. Praegu on neile antava elamisloa maksimaalne tähtaeg 1 aasta. Ilmselt võiks seda tähtaega pikendada kuni 3 aastani.

Vastavalt VRKAS-i § 44 antakse välismaalasele, kellele on antud tähtajaline elamisluba pikaajalise elaniku elamisluba välismaalaste seaduses sätestatud alustel ja korras. See tähendab, et rahvusvahelise kaitse saaja peab olema pidevalt elanud Eestis tähtajalise elamisloa alusel vähemalt 5 aastat, oskama eesti keelt algtasemel, tal peab olema püsiv legaalne sissetulek, tervisekindlustus ja elukoht<sup>3</sup>. Seega ei saa jällegi öelda, et rahvusvahelise kaitse saajad oleks Eestis eelisolukorras. Lisaks sellele ei laiene rahvusvahelise kaitse saajatele Välismaalaste seaduse § 14<sup>3</sup> lg 5 kohaselt õigused, mis on tagatud Euroopa Liidu Nõukogu direktiiviga 2003/109/EÜ pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatuse kohta (ELT L 016, 23.01.2004, lk 44–53).

Parima kohtlemise põhimõtte puudumist võime täheldada ka selles kuidas on tagatud õigus töötada. Vastavalt VRKAS-i § 46-le võib välismaalane, kellele on antud elamisluba Eestis töötada välismaalaste seaduses sätestatud tingimustel. Tegelikult tähendab see seda, et kaitse saaja peab vormistama endale tööloa. Samas peab ÜRO pagulasseisundi konventsiooni § 17 kohaselt pagulasel olema vastava riigi kodanikega võrdne õigus töötada. Kodanikud ja pikaajalist elamisluba omavad välismaalased on vabastatud tööloa taotlemisest, mistõttu nõue, et pagulane peab täiendavalt vormistama tööloa, on ilmselgelt vastuolus eelnimetatud konventsiooni viidatud artikliga. Siiski tuleb siinkohal märkida, et Eesti riik vabastas rahvusvahelise kaitse saanud isikuid kohustusest tasuda riigilõivu tööloa või selle pikendamise taotluse läbivaatamise eest<sup>4</sup>, mis tingimata lihtsustab isikule tööloa saamist, kuid ei vabasta teda tööloa taotluse vormistamise menetluses osalemist.

<sup>1</sup> Kodakondsuse seaduse § 6

<sup>2</sup> Kodakondsuse seaduse § 33

<sup>3</sup> Vt täpsemalt Välismaalaste seaduse § 14<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Riigilõivuseaduse § 39 lg 2 p 2.

VRKAS sisaldab ka mõningaid pagulaste suhtes rakendatavaid eeliseid. Nii näiteks VRKAS-i § 46 kohaselt on rahvusvahelise kaitse saajatel soodsamad tingimused oma pere taasühendamiseks. Võrreldes Eestis teiste välismaalaste suhtes kehtivate tingimustega on rahvusvahelise kaitse saajad ilmselt eelisolukorras kui nad soovivad oma pere liikmeid siia alaliselt elama kutsuda.

### 3. Sotsiaalsed õigused

VRKAS-i kohaselt on Eestis rahvusvahelise kaitse saajatele ette nähtud ka teatud sotsiaalsed õigused. Kuna pärast uue seaduse vastuvõtmist pole veel ühelegi isikule pagulase staatust antud, siis tegelikus elus ei ole neid sätteid veel rakendatud.

#### 3.1. Finantsabi

Vastavalt kehtivale seadusele on rahvusvahelise kaitse saajatel õigus saada riiklikku toimetulekutoetust sellelt kohalikult omavalitsuselt, mille territooriumile on nad Sotsiaalministeeriumi vahendusel majutatud. Kuid seadusega ei ole see õigus tagatud ning see on jäetud täielikult konkreetse kohaliku omavalitsuse otsustada, seetõttu sõltub rahvusvahelise kaitse saaja suuresti kohaliku omavalitsuse juhtkonnast<sup>5</sup>. Lisaks sellele ei näe seadus ette toimetulekutoetuse maksmist juhul, kui kaitse saaja elab pärast kaitse saamist endiselt varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses (Illuka vastuvõtukeskuses).

VRKAS-i § 75 lg 1 kohaselt on rahvusvahelise kaitse saajal Eestis viibimise ajal õigus saada riiklikku pensioni, peretoetusi, tööturuteenuseid ja tööturutoetust, sotsiaaltoetusi ja muud abi samadel õigusaktides sätestatud alustel nagu Eesti alalisel elanikul. See seadusesäte on täielikult üle võetud vanast, 1997. aastast kehtinud pagulaste seadusest ja sellega on tagatud kaitse saajale küllaltki hea toetus.

#### 3.2. Majutus/eluase

Rahvusvahelise kaitse saajal on õigus elada vastuvõtukeskuses nii kaua, kui on lahendatud tema majutamine mõne Eesti kohaliku omavalitsuse territooriumile. Sotsiaalministeerium on kohustatud leidma kaitse saajale eluaseme kohaliku omavalitsuse üksusesse 4 kuu jooksul, kusjuures seda tähtaega saab tegelikult piiramatult pikendada. Eluaseme valikul peab Sotsiaalministeerium arvestama kaitse saaja tervislikku olukorda, samuti tema sugulaste ja hõimlaste elukohta. Rahvusvahelise kaitse saaja võib ise osaleda talle sobiva kohaliku omavalitsuse üksuse otsimisel.

Niipea kui on lahendatud kaitse saaja eluasemega seotud küsimused jäävad kõik kaitse saajaga üllalpidamis- ja integreerimismured teda vastu võtnud kohaliku omavalitsuse üksuse kanda. Kohaliku omavalitsuse üksus korraldab rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtmise ja osutab vajaduse korral temale kaasab:

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

<sup>5</sup> Vastavalt VRKAS § 75 lõikele 2, **võib** kohalik omavalitsus maksta rahvusvahelise kaitse saajale, kelle varaline seis ei võimalda elamist korraldada omal kulul, toimetulekutoetust.

Kohalikul omavalitsusel on õigus katta oma kulud riigieelarvest. VRKAS-i § 73 lg 5 kohaselt kaetakse riigieelarvest järgmised rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumisel tekkivad kulud:

- 1) rahvusvahelise kaitse saaja kasutusse antava eluaseme üürikulu talle esmakordselt väljastatud elamisloa kehtivusajal, st kas 3 või 1 aasta jooksul;
- 2) rahvusvahelise kaitse saaja kasutusse antava sotsiaalkorterite remondikulu;
- 3) rahvusvahelise kaitse saaja kasutusse antava eluaseme sisustamise kulu;
- 4) rahvusvahelise kaitse saajale esmakordselt väljastatud elamisloa kehtivusajal võimaldatava eesti keele õppe kulu;
- 5) rahvusvahelise kaitse saajale esmakordselt väljastatud elamisloa kehtivusajal võimaldatava tõlketeenuse kulu.

Rahvusvahelise kaitse saaja, kes keeldub elama asumast kohaliku omavalitsuse üksusesse, kus ollakse tema vastuvõtmiseks valmis, peab ise otsima elukohta ja kandma sellega seotud kulud. Rahvusvahelise kaitse saajale võimaldatakse majutus vastuvõtukeskuses kahe kuu vältel nimetatud keeldumisest arvates.

### 3.3. Liikumisvabadus

Rahvusvahelise kaitse saajad võivad Eestis vabalt liikuda ja elukohta valida.

### 3.4. Õigus haridusele

Vastavalt EV Põhiseaduse §-le 37, igaühel on õigus haridusele. Õppimine on kooliealistel lastel seadusega määratud ulatuses kohustuslik ning riigi ja kohalike omavalitsuste üldhariduskoolides õppemaksuta. Alus- ja põhihariduse saamine on kohustuslik kõigile Eestis elavatele lastele, samuti on kõigil lastel õigus käia koolieelses lasteasutuses. Sellest johtuvalt on ka pagulaste lastel vaba pääs Eesti koolidesse ja lasteaedadesse. Loomulikult võib eesti või vene keele mitteoskamine oluliselt mõjutada selle õiguse kasutamist.

VRKAS-iga ei ole sätestatud täiskasvanute hariduse saamise võimalused. Seoses sellega ei saa kindlalt väita, et rahvusvahelise kaitse saanud täiskasvanud isikutel oleks õigus nõuda riigi kulul kõrghariduse saamist või õppimist täiskasvanute koolituskursustel.

### 3.5. Riikliku tervishoiusüsteemi kättesaadavus

Seadus ei anna selget vastust küsimusele, kas rahvusvahelise kaitse saajatel on võimaldatud riikliku tervishoiusüsteemi teenuste kasutamine samadel alustel nagu see on kättesaadav töötavatel Eesti alalistel elanikel. VRKAS-i § 73 lg 4 p 2 on öeldud, et kohalik omavalitsus peab osutama kaasabi tervishoiu- ja sotsiaalteenuste saamisel. Aga sellest, kes teenuse eest maksab seaduses ei räägita.

### 3.6. Päritoluriiki tagasipöördumine

Kuna Eestis ei ole praegusel hetkel rahvusvahelise kaitse saajaid, kes sooviksid pöörduda tagasi oma päritoluriiki ei ole Eestis riigil tagasipöördujatega tegelemise kogemust, samuti puudub igasugune sellealane seadusandlus. VRKAS-i § 75 lg 3 näeb vaid ette, et isikule, kes on otsustanud pöörduda tagasi oma päritoluriiki või asuda elama mõnda teise riiki, makstakse ühekordset toetust summas, mis osaliselt või täielikult katab tema sõidukulud.

Alates 2007. a hakkas Sihtasutus Eesti 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 keeldutud andmast rahvusvahelist kaitset. Projekti tegevuste eesmärgiks on võimaldada kõigil rahvusvahelist kaitset taotlenud või saanud inimestel naasta oma koduriiki ning seal uut elu alustada.

### 3.7. Kokkuvõtte

Eelpool esitatud ülevaade sotsiaalsetest õigustest näitab ilmekalt, et Eestil ei ole piisavalt kogemusi lahendamaks küsimusi, mis on seotud rahvusvahelise kaitse saajatega. Sellistele teenustele nagu kaitse saaja materiaalne toetamine, tema psühholoogiline nõustamine, arstiabi, täiskasvanute õpe (ümberõpe) ja sotsiaalne integratsioon pole Eesti seadusandja tähelepanu pööranud. Seadus lubab kompenseerida rahvusvahelise kaitse saaja kasutusse antava eluaseme üürikulu, kuid jätab vastuseta küsimuse, kas kompenseeritakse ka teised korteriga seotud teenused – küte, elekter, vesi, telefon, internet. Täiesti arusaamatuks jääb aga see, mida inimene seni selga paneb kuni leiab töö. Seadus ei näe ette kulutusi rõivaste ostmiseks. Kuidas aga toimida siis, kui pagulase perre sünnib laps? Alla 3-aastased lapsed vajavad ju erihooldust. Missugustest vahenditest kaetakse kulud, mis on seotud kaitse saanud isikute laste kooliskäimisega näiteks õppevahendite, kirjatarvete ost jne?

Mõned kulud nagu eluaseme üürikulu, eesti keele õppe ja tõlketeenuse kulu kaetakse vaid rahvusvahelise kaitse saajale esmakordselt väljastatud elamisloa kehtivusajal, mis enamikul juhtudest hakkab olema ilmselt 1 aasta. Seadus ei sätesta selle tähtaja pikendamist juhul kui välismaalane aasta möödumisel ei ole veel valmis Eesti ühiskonda integreeruma. Mõnedes riikides, näiteks Leedus, ulatub välismaalase integreerumisaeg 60 kuuni.

Seega vajavad Eestis rahvusvahelise kaitse saajate sotsiaalsed tagatised täiendamist ja täpsustamist. On selge, et käesolevas töös pakutud standardite ellurakendamine nõuab täiendavalt raha. Ent arvestades viimaste aastate rahvusvahelise kaitse saajate väikest arvu ja spetsialistide tulevikuprognoose võib täiesti kindlalt öelda, et vajaminev summa ei suurenda kuigi märkimisväärselt riigieelarve väljaminekute osa.