



ÕIGUSKANTSLER

Hr Hanno Pevkur
minister
Sotsiaalministeerium
info@sm.ee

Teie 3.03.2011 nr 1.2-3/93

nr 7-4/110025/1105245;
7-4/110026/1105245;
6-1/111417/1105245;

Õiguskantsler 09.01.2012 6-2/111418/1105245

Soovitused õiguspärasuse ja hea halduse tava järgimiseks ning märgukiri õigusaktide eelnõude algatamiseks

Austatud minister

Pöördun Teie poole seoses kahe avaldusega, mis puudutavad Sotsiaalministeeriumi tegevust rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamisel ning neile teenuste osutamist.

Läbiviidud menetluse tulemusena leian, et Sotsiaalministeerium ei ole täitnud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses (VRKS) ettenähtud kohustust korraldada avaldajate elama asumine kohaliku omavalitsuse üksusesse pärast rahvusvahelise kaitse saamist. Samuti ei osutanud Sotsiaalministeerium avaldajatele ise VRKS § 73 lõikes 4 ettenähtud teenuseid vastavalt VRKS § 73 lg 3 teisele lausele.

Seaduses ettenähtud kohustuste täitmata jätmise tõttu on Sotsiaalministeeriumi tegevusetus õigusvastane. Sellest tulenevalt teen Teile ettepaneku võtta ühendust avaldajatega ning selgitada välja, kas avaldajatel esineb vajadus VRKS § 73 lõikes 4 toodud teenuste saamiseks ning vajadusel osutada edasise viivitusega vastavaid teenuseid avaldajatele tulenevalt VRKS § 73 lg 3 teisest lausest.

Kuna menetluse materjalidest nähtub, et lisaks tegevusetusele konkreetsete avaldajate kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamisel ning teenuste osutamisel ei ole kõnealune regulatsioon seni praktikas rakendunud, mistõttu rahvusvahelise kaitse saanud isikud ei ole saanud seaduses ettenähtud abi, käsitlen allpool kõnealust olukorda süsteemsemalt.

Vastavalt VRKS § 73 lõikele 4 korraldab rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtmise ja talle vajaduse korral teenuste osutamise kohaliku omavalitsuse üksus. Pean sellist regulatsiooni eesmärgipäraseks. Põhiseaduse § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine lisaks seadusandlikule, täidesaatvale ja kohtuvõimule ka kohalike omavalitsuste kohustus. VRKS kehtiv regulatsioon näeb ette Sotsiaalministeeriumi kohustuse korraldada rahvusvahelise kaitse saaja asumine kohaliku omavalitsuse üksusesse kokkuleppel kohaliku omavalitsusega. Kui kohaliku omavalitsuse üksusega kokkuleppele ei jõuta, peab VRKS § 73 lõikes 4 nimetatud teenuseid

Õiguskantsleri Kantslei

Kohtu 8, 15193 TALLINN. Tel 693 8404. Faks 693 8401. info@oiguskantsler.ee www.oiguskantsler.ee

osutama rahvusvahelise kaitse saajale Sotsiaalministeerium või selle valitsemisala asutus. Ka juhul, kui Sotsiaalministeerium osutab ise rahvusvahelise kaitse saajale VRKS § 73 lõikes 4 nimetatud teenuseid, peab elukohajärgne kohaliku omavalitsuse üksus tagama sinna elama asunud rahvusvahelise kaitse saanud isikule muud seadustes ette nähtud teenused ja sotsiaalabi, mille osutamise kohustus lasub kohalikul omavalitsusel.

Kuna VRKS kehtiv regulatsioon ei ole eesmärgipäraselt rakendunud, tuleb hinnata vajadust selle muutmiseks, et kehtestada toimiv ja riigi võimalustele vastav süsteem teenuste osutamiseks. Näen peamise lahendusena teenuste osutamist kohaliku omavalitsuse üksuse poolt vahetult seaduse alusel selle territooriumile elama asunud rahvusvahelise kaitse saanud isikule või kogu teenuste osutamise koordineerimist Sotsiaalministeeriumi või selle valitsemisala asutuse poolt. Samuti peab olema selgelt määratletud osutatava abi sisu ning selle osutamise kord.

Sellega seoses teen Teile järgnevad soovitusel:

a) Tagada edasise viivitusega VRKS § 73 lõikes 4 toodud teenuste osutamine Sotsiaalministeeriumi või selle valitsemisala asutuse poolt rahvusvahelise kaitse saanud isikutele, kui Sotsiaalministeerium ei ole 4 kuu jooksul elamisloa saamisest suutnud korraldada rahvusvahelise kaitse saanud isikute elama asumist kohaliku omavalitsuse üksusesse ja rahvusvahelise kaitse saanud isikul esineb vajadus vastavate teenuste saamiseks.

b) Tagada rahvusvahelise kaitse saanud isikutele VRKS § 73 lõikes 4 toodud teenuste osutamine ka koheselt pärast rahvusvahelise kaitse saamist, sest puudub realistlik väljavaade, et rahvusvahelise kaitse saajale ettenähtud teenuseid asuks osutama kohaliku omavalitsuse üksus. Ka juhul kui asutakse tegelikkuses korraldama rahvusvahelise kaitse saajate elamaasumist kohaliku omavalitsuse üksustesse, peab varjupaigataotlejate vastuvõtukeskus osutama isikule edasi neid teenuseid, mis on varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saajate osas kattuvad. Lisaks tuleb täiendada VRKS sõnastust nii, et seaduses sõnaselgelt oleks tagatud vastavate teenuste osutamine isikule koheselt alates rahvusvahelise kaitse saamisest.

c) Töötada välja infomaterjal rahvusvahelise kaitse saanud isiku õiguste ja kohustuste, neile osutatavate teenuste ning teenuste osutamise korra kohta ning teha see rahvusvahelise kaitse saanud isikutele teatavaks neile arusaadavas keeles pärast vastava staatuse andmist.

d) Algatada viivitamatult VRKS § 73 lõikes 6 toodud Vabariigi Valitsuse määruse kehtestamine, nii et õiguslikult saaks reguleeritud kohaliku omavalitsuse üksuse poolt rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmisega seonduvate kulude katmise kord ja määrad.

e) Selgitada kohaliku omavalitsuse üksustele rahvusvahelise kaitse saanud isikute olukorda, nendele osutatavate teenuste olemust ja rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtmise või kohaliku omavalitsuse üksusesse elamaasumisega kaasnevate kohustuste sisu ning ulatust.

f) Hinnata VRKS regulatsiooni muutmise vajadust teenuste osutamise korralduse osas, et tagada õigusselge ning tõhus õiguslik raamistik rahvusvahelise kaitse saanud isikutele osutatavate teenuste, nende osutamise korra ning kaasnevate kulude katmise osas.

Järgnevalt selgitan oma seisukohta lähemalt.

I Menetluse asjaolud ja käik

1. Minu poole pöördusid kaks avaldajat, kellele anti Eesti elamisluba kui rahvusvahelise kaitse saanud isikutele. Minu poole pöördumise ajal elasid nad Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses. Avaldajad märkisid, et kuigi VRKS näeb ette rahvusvahelise kaitse saanud isiku abistamise tema kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamisel, ei osutanud Sotsiaalministeerium neile sellekohast abi. Samuti puudus neil ravikindlustus ning pärast pagulase staatuse saamist ei olnud enam võimalik vastuvõtukeskuse kaudu saada arstiabi. Avaldajad lisasid, et kuna vastuvõtukeskuses ei toimunud eesti keele tunde, ei oska nad eesti keelt, mis takistab töötamist. Tasuta keelekursuseid korraldatakse nende sõnutsi ainult Tallinnas. Avaldajad märkisid ühtlasi, et pöördusid nimetatud küsimustes Sotsiaalministeeriumi poole, kuid ei olnud oma pöördumistele saanud vastust.

2. Pöördusin Teie poole 07.01.2011 teabe nõudmisega, et täpsustada avalduses toodud asjaolusid ning saada teavet Sotsiaalministeeriumi tegevuse kohta rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamisega seoses.

3. Samuti pöördusin 21.02.2011 järelepärimisega Teie ning Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse poole, et saada teavet 10.05.2010 Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusesse toimunud kontrollkäigu tulemusena tehtud soovitude täitmise ning rahvusvahelise kaitse saanud isikutele, kes elavad Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses, osutatavate teenuste kohta.

4. 03.03.2011 kirjas nr 1.2-3/93 andsite järgmised selgitused.

4.1. 2010. aastal anti rahvusvaheline kaitse 17 isikule, mis oli varasemate aastatega võrreldes oluline tõus (aastatel 2000–2009 anti rahvusvaheline kaitse kokku 26 isikule). Samas nentisite, et olemasolevad õigusaktid ja praktikad ei toetanud edukat reageerimist tekkinud olukorrale.

2010. aastal elas Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses 13 rahvusvahelise kaitse saajat. Neist 9 lahkus vastuvõtukeskusest enne neljakuise tähtaja möödumist. Vastamise seisuga elas vastuvõtukeskuses 4 rahvusvahelise kaitse saajat; kõigi nelja puhul täitus 4 kuud rahvusvahelise kaitse andmise otsuse tegemisest 2011. aasta jaanuaris.

4.2. Märkisite, et Sotsiaalministeerium pöördus 2010. aastal kirjalikult erinevate kohalike omavalitsuste poole ettepanekuga võtta vastu rahvusvahelise kaitse saajaid. Pöördumistele saabunud vastused olid eitavad, erinevatel põhjustel ei pidanud kohalikud omavalitsused võimalikuks rahvusvahelise kaitse saajate vastuvõtmist oma territooriumil.

4.3. VRKS § 73 lõikest 1 tulenevalt võib rahvusvahelise kaitse saaja viibida vastuvõtukeskuses kuni kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumiseni. Seeläbi sätestatakse vastuvõtukeskuse kohustus pakkuda rahvusvahelise kaitse saajale majutusteenust. Teie hinnangul VRKS ei sea vastuvõtukeskusele teiste teenuste osutamise kohustust perioodil, kui rahvusvahelise kaitse saaja viibib vastuvõtukeskuses ja ootab kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumist. Täiendavalt tagatakse rahvusvahelise kaitse saajale vajadusel transporditeenus vastuvõtukeskuse autoga ja võimalus osaleda eesti keele tundides. Samuti toetatakse rahvusvahelise kaitse saajaid suhtlemisel kohaliku omavalitsusega (toimetulekutoetuse taotlemisel). Suhtlemisel Töötukassa, Sotsiaalkindlustusameti jt ametiasutustega on rahvusvahelise kaitse saajaid toetanud MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse tugiisikud.

4.4. Vastuses leidsite, et kuigi rahvusvahelise kaitse saajale on vastuvõtukeskuses viibimise perioodil tagatud majutusteenus, tööturuteenused, vajadusel vältimatu abi, toimetulekutoetus jms abi, ei ole pakutavad teenused ja toetused suunatud rahvusvahelise kaitse saaja Eesti ühiskonda lõimumise toetamiseks. Ka sellel perioodil peaks rahvusvahelise kaitse saajale olema tagatud eesti keele õpe ning vajadusel tõlketeenus.

4.5. Vastuses tõite esile, et suurema probleemina näete, et rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamisel on Sotsiaalministeeriumil kohalike omavalitsustega läbirääkimise kohustus. See protsess pärsib hetkel oluliselt rahvusvahelise kaitse saajate elama asumist kohaliku omavalitsuse üksustesse, samuti ei võimalda jälgida regionaalsuse põhimõtet ega arvestada rahvusvahelise kaitse saajate vajaduste ja eelistustega.

4.6. Nentisite, et tervishoiuteenuste korraldamise seaduse §-de 5 ja 6 alusel on rahvusvahelise kaitse saajatele tagatud vältimatu abi kättesaadavus. Ravikindlustuse seaduse § 5 lõike 4 alusel kindlustatud isikuga võrdsustatud isikutele on tagatud juurdepääs ka teistele tervishoiuteenustele. Muudele teenustele ja toetustele on VRKS § 75 kohaselt rahvusvahelise kaitse saajatel õigus samadel alustel Eesti alalise elanikuga.

Asusite seisukohale, et VRKS §-s 73 nimetatud kohaliku omavalitsuse poolne kaasabi rahvusvahelise kaitse saajale tervishoiuteenuste osas on seotud eelkõige korralduslike toimingutega, st kohalik omavalitsus peab vajadusel abistama rahvusvahelise kaitse saajat tema arvamisel perearsti nimistusse, korraldama muu hulgas tervishoiuteenuste osutamise ajal tõlketeenuse kättesaadavuse, vajaduse ilmnemisel korraldama samadel tingimustel teiste elanikega transpordi tervishoiuteenuste saamiseks jne. VRKS-st, ravikindlustuse seadusest ega tervishoiuteenuste korraldamise seadusest ei tulene kohaliku omavalitsuse kohustust tasuta rahvusvahelise kaitse saajale osutatud tervishoiuteenuste eest.

4.7. Selgitasite, et VRKS muutmise seadusega on kavas muuta lisaks VRKS §-le 73 ka § 12, tuues VRKS-i nii esmase vastuvõtukeskuse kui ka vastuvõtukeskuse sisekorraeskirjade sisu. Esmase vastuvõtukeskuse osas on Sotsiaalministeeriumil ja Siseministeeriumil eriarvamus. Seetõttu esitasite eelnõu enne edasist menetlust Siseministeeriumile arvamuse avaldamiseks ja ettepanekute tegemiseks, eelkõige esmast vastuvõtukeskust puudutavas osas. Teatasite, et eelnõu Vabariigi Valitsusele esitamise aeg sõltub Siseministeeriumi tagasisidest.

4.8. Teavitasite, et Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni (IOM) Tallinna esinduse juhitava projekti MINAS-5 raames alustab tegevust töögrupp, mille üheks eesmärgiks on kaardistada olemasolevad võimalused rahvusvahelise kaitse saajate integratsiooniks Eesti ühiskonda, leida kokkupuutepunktid Sotsiaalministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi ning Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutuse Meie Inimesed tegevuses. Teiseks eesmärgiks on pakkuda välja lahendused, mis muu hulgas võiksid tagada riigi ja kohalike omavalitsuste vahelise parema koostöö rahvusvahelise kaitse saajate vastuvõtmisel. Avaldasite lootust, et töögrupi töö tulemused leiavad rakendamist ka VRKS-s.

4.9. Selgitasite, et avaldaja U.B. rahvusvahelise kaitse andmisest teavitati Sotsiaalministeeriumi 27.10.2010, avaldaja A.S. varjupaigataotluse kohta otsuse tegemisest 30.11.2010. Mõlema avaldaja puhul lähtusite kohalikest omavalitsusest saadud tagasisidest valmisoleku puudumise kohta rahvusvahelise kaitse saajaid vastu võtta. Täiendavalt võtsite ühendust MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse tugisikutega ning arutasite võimalusi avaldajate elu edasiseks korraldamiseks.

Avaldaja U.B. pöördus Sotsiaalministeeriumi poole kirjalikult kolmel korral – 24.11.2010, 24.01.2011 ja 07.02.2011; avaldaja A.S. 03.12.2010. Sotsiaalministeeriumi esindaja kohtus U.B.-ga Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses 16.12.2010. Kokkusaamisel arutati pöördumise põhjusi, tema edasisi võimalusi konkureerida tööturul ja eelistusi kohalike omavalitsuste suhtes, samuti selgitati kohalike omavalitsustega läbirääkimistel ilmnenud raskusi. Lisaks selgitati vastuvõtukeskuses interneti ja arvuti kasutamisele seatud piiranguid jms. Mõlemale avaldajale esitati kirjalikud vastused 31.01.2011.

Vastusele lisasite koopiad avaldajate pöördumistest ning Sotsiaalministeeriumi vastused avaldustele. Sotsiaalministeeriumi 31.01.2011 vastustes (kirjad 1.2-3/5698 ja 1.2-3/5878) selgitati avaldajatele, et Sotsiaalministeerium pöördus 2010. aastal mitme kohaliku omavalitsuse üksuse poole ettepanekuga rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmiseks, kuid neid ettepanekuid ei ole kandnud edu. Ühe avaldaja puhul toodi esile, et ministeeriumi esindaja kohtus temaga varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses, kus selgitas avaldajale raskusi seoses kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamisega ning küsis antud avaldaja eelistusi kohaliku omavalitsuse üksuse osas, kuhu ta soovib elama asuda. Teises vastuses tõdes Sotsiaalministeeriumi esindaja, et kohaliku omavalitsuse üksustega ei ole õnnestunud kokkulepete sõlmimine rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmiseks, mistõttu ei ole avaldaja ega teised rahvusvahelise kaitse saajad saanud vajalikku abi ja teenuseid. Kirjas väljendati ka mõistmist, et varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses elamine ei soodusta Eesti ühiskonda integreerumist ega töö- ja elukoha leidmist. Kirjas toodi esile, et ministeerium jätkab 2011. aastal läbirääkimisi kohaliku omavalitsuse üksustega ning püüab leida alternatiivseid lahendusi kujunenud olukorrale. Vastustes märgiti, et kohe, kui Sotsiaalministeerium saab vastuse kohalikult omavalitsuse üksuselt, teavitatakse avaldajaid sellest viivitamatult.

4.10. Samuti lisasite koopiad Sotsiaalministeeriumi 10.06.2010 kirjast Pärnu Linnavalitsusele, 11.06.2010 kirjast Tartu Linnavalitsusele, 11.06.2011 kirjast Tallinna Linnavalitsusele ning 09.08.2010 kirjast Alajõe Vallavalitsusele, mille sisuks oli ettepanek kaaluda võimalusi rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmiseks halduslepingu sõlmimist. Kirjades viitasid Sotsiaalministeeriumi esindajad vastuvõtmisega kaasnevate kulude hüvitamise osas VRKS muutmise seaduse eelnõus toodud rahalistele määradele.

Lisaks edastasite koopia Tartu Linnavalitsuse 12.07.2010 vastusest. Selles kirjas on toodud esile, et rahvusvahelise kaitse saanud isikule elama asumiseks nõusoleku andmisega võtab omavalitsus endale mitmeid kohustusi, millega kaasnevad kulutused ja vastutus. Riigieelarvest kompenseeritakse vaid osa elamaasumisega kaasnevaid kulutusi. Kirjas on märgitud, et kuna VRKS § 73 lg 5 jätab omavalitsuse poolse abi osutamise valdkonnad avatuks, võib iga üksikjuhtum tuua kaasa erinevaid olukordi ja vajadust isikut abistada. Kirjas asuti seisukohale, et arvestades elama asumiseks nõusoleku andmisega omavalitsusele lisanduvate tegelike kohustuste ja kulutuste määratlematust, ei pidanud Tartu linn tollal võimalikuks anda nõusolekut Sotsiaalministeeriumi kirjas nimetatud kolme isiku vastuvõtmiseks.

5. Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse teavitas 12.03.2011 kirjas nr 1-2/9-1 rahvusvahelise kaitse saanud isikutele teenuste osutamise osas, et vastavalt vastuvõtukeskuse põhimäärusele korraldab vastuvõtukeskus rahvusvahelise kaitse saajale vajadusel vaid majutusteenuse osutamise kuni kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumiseni. Samuti teavitas vastuvõtukeskuse juhataja, et eesti keele õpetamist 2011. aasta märtsist ei taasalustatud.

II Õiguskantsleri seisukoht

6. Kõnealusenes menetluses on põhiküsimuseks, kas avaldajatele osutati seaduses ette nähtud abi kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumisel ning võimaldati seaduses ettenähtud teenuseid (vt punktid 26 jj). Teiseks, kuna rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamise ning neile teenuste osutamise regulatsioon ei ole praktikas sisuliselt rakendunud, käsitlen rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmisega seonduvaid süsteemseid probleeme (punktid 32 jj).

2.1. Õiguslik raamistik

7. Esmalt käsitlen põhiseadusest, rahvusvahelistest lepingutest ning Euroopa õigusest tulenevaid üldisi põhimõtteid abi osutamiseks rahvusvahelise kaitse saanud isikule.

8. Rahvusvahelise kaitse saanud isikute olukorra puhul tuleb silmas pidada, et need inimesed on olnud sunnitud lahkuma oma päritoluriigist tagakiusamise või muu tõsise ohu tõttu. Tavapärastelt peab rahvusvahelise kaitse saaja alustama uues riigis „tühjalt kohalt“, sest tal puudub oma eluase ning üldjuhul ka sotsiaalne võrgustik, s.h lähisugulased, kes võiksid talle abi osutada. Kuna reeglina ei ole varjupaigataotlejal enne elamisloa saamist (rahvusvahelise kaitse omistamist) õigus riigis töötada¹, siis võivad isikul puududa elatusvahendid. Enamasti on rahvusvahelise kaitse saanud isiku puhul tegemist kohalikkude keelt mitte kõneleva ning teistsuguse kultuuritaustaga riigist pärit isikuga. Seetõttu on rahvusvahelise kaitse saaja puhul sageli tegemist olukorraga, kus isik vajab Eestis oma elukorralduse sisseseadmisel riigi abi minimaalsete elatusvahendite, eluaseme ning riigis kohanemist toetavate meetmete näol. Selleks peaksid rahvusvahelise kaitse saajatele laienema üldised sotsiaalabimeetmed, kuid võib olla vajalik ette näha täiendavaid abi liike, kui nende olukord seda tingib.

9. Põhiseaduse (PS) § 28 lõike 1 järgi on igal inimesel õigus tervise kaitsele. Vastavalt PS § 28 lõikele 2 on Eesti kodanikul õigus riigi abile vanaduse, töövõimetuse, toitjakaotuse ja puuduse korral. Abi liigid, ulatuse ning saamise tingimused ja korra sätestab seadus. Kui seadus ei sätesta teisiti, siis on see õigus võrdselt Eesti kodanikuga ka Eestis viibival välisriigi kodanikul ja kodakondsuseta isikul.

10. PS §-s 28 sisalduvate sotsiaalsete õiguste sisustamisel tuleb lisaks silmas pidada PS §-s 10 toodud sotsiaalriigi ning inimvääriskuse põhimõtet. Sotsiaalriik ja sotsiaalsete õiguste kaitse sisaldavad ideed abist ja hoolest neile, kes ei ole suutelised iseseisvalt end piisavas ulatuses kindlustama.² Tegemist on subjektiivsete õigustega. Kuigi sotsiaalsete õiguste tagamisel on seadusandjal ulatuslik otsustusruum, ei tohi seadusandja sotsiaalsete õiguste kujundamisel jätta kaitseta põhiõiguste tuuma ega seada õiguste kasutamisele ebamõistlikke tingimusi.³

11. Õiguslik regulatsioon peab olema kooskõlas ka muude põhiseaduse üldpõhimõtete ning põhiõigustega. PS § 13 lg 2 näeb ette õigusselguse põhimõtte. Riigikohus märkis, et õigusnormid

¹ Vastavalt VRKS § 10¹ lõikele 1 võib varjupaigataotleja Politsei- ja Piirivalveameti loal Eestis töötada alles siis, kui Politsei- ja Piirivalveamet ei ole tema varjupaigataotluse suhtes ühe aasta jooksul, arvates varjupaigataotluse esitamisest, varjupaigataotlejast sõltumatul põhjusel otsust teinud.

² RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 14.

³ RKPJKo 21.01.2004, nr 3-4-1-7-03, p 15, 40. Vt ka T. Annus. Kommentaarid §-le 28. – Eesti Vabariigi põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Teine, täiendatud väljaanne. Juura, 2008, p 2, lk 303.

peavad olema piisavalt selged ja arusaadavad, et üksikisikul oleks võimalik avaliku võimu organi käitumist teatava tõenäosusega ette näha ja oma käitumist reguleerida.⁴

12. PS § 12 lõikest 1 tuleneb võrdsuspõhiõigus.⁵ Selle sätte järgimine eeldab, et võrdses olukorras olevaid isikuid koheldakse võrdselt ning ebavõrdses olukorras olevaid isikuid ebavõrdselt. Nimetatud sätte tähendab ühtlasi õigusloome võrdsust, mis nõuab üldjuhul, et seadused ka sisuliselt kohtleks kõiki sarnases olukorras olevaid isikuid ühtemoodi.⁶ Riigikohus on sedastanud, et PS § 12 lõike 1 võrdsuspõhiõigus on piiratud igal põhiseadusega kooskõlas oleval põhjusel ning kõnealune piirang peab olema proportsionaalne.⁷

13. Pagulastele tagatavate sotsiaalsete õiguste miinimumnõuded on kehtestatud 1951. aasta pagulasseisundi konventsioonis. Selle art 24 lg 1 punkti b kohaselt peab osalisriik andma tema territooriumil seaduslikult viibivale pagulasele samasugused õigused nagu oma kodanikule sotsiaalhoolduse valdkonnas.⁸ Vastavalt pagulasseisundi konventsiooni ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga ühinemise seaduse⁹ § 1 lg 3 punktile 1 tegi Eesti Vabariik välislepingutega ühinemisel reservatsiooni, mille kohaselt Eesti Vabariik peab konventsiooni artiklites 23 ja 24 sätestatud üksnes soovituslikuks, kuid mitte õiguslikult siduvaks.

14. Euroopa nõukogu 29.04.2004 direktiiv 2004/83/EÜ, millega kehtestatakse miinimumnõuded, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta, kehtestab miinimumnõuded rahvusvahelise kaitse sisu ja selle staatuse saanud isiku õiguste, sh sotsiaalsete õiguste osas.¹⁰

15. Rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtmist ning talle tagatavad sotsiaalsed õigused on määratletud välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse 4. peatükis. VRKS § 75 lõike 1 järgi 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. VRKS §-s 73 on toodud esile rahvusvahelise kaitse saajale osutatavad täiendavad teenused. Seega laienevad rahvusvahelise kaitse saajale üldiselt seadustega ettenähtud sotsiaal- ja muu abi liigid, kuid lisaks on seadusandja näinud VRKS § 73 lõikes 4 ette rahvusvahelise kaitse saajale konkreetseid teenuseid elukorralduse sisseseadmise perioodiks. Nimetatud teenuste osutamine on ette nähtud maksimaalselt esmase elamisloa kehtivuse ajaks ning neid osutatakse vastavalt vajadusele, s.t et kui rahvusvahelise kaitse saanud isik on suuteline ise vastavaid kulutusi kandma, täiendavaid teenuseid avaliku võimu poolt enam ei osutata.

⁴ RKÜKo 28.10.2002, nr 3-4-1-5-02, p 31.

⁵ RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 24; RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 31.

⁶ RKÜKo 10.12.2003, nr 3-3-1-47-03, p 24.

⁷ RKÜKo 07.06.2011, nr 3-4-1-12-10, p 31, 35.

⁸ 1. Osalisriik annab tema territooriumil seaduslikult viibivale pagulasele samasugused õigused nagu oma kodanikule järgmistes valdkondades: a) töötasustamine, sh. peretoetused (kui need moodustavad töötasuosa), tööaeg, ületunnitöö, tasuline puhkus, kodutööpiirangud, vanuse alammäär töösuhtes, koolitus ja väljaõpe, naiste- ja noortetöö ning kollektiivlepingud, kui neid valdkondi reguleeritakse õigusaktidega või kontrollib haldusasutus; b) sotsiaalhooldus -- õigusnormid, mis käsitlevad tööõnnetusi, kutsahaigusi, emadust, haigestumist, töövõimetust, vanadust, surma, töötust, vanemate vastutust ja muud osalisriigi õigusaktidega reguleeritavad sotsiaalhooldusvaldkonnad --, mida kohaldatakse järgmiste piirangutega: i) asukohariik võib kehtestada omandatud ja omandatavate õiguste kaitsmise korra; ii) asukohariigi õigusaktidega võidakse ette näha erikord soodustuste või nende osade kohta, mida makstakse täielikult erafondidest, ja erikord abirahade kohta, mida makstakse pensionide määramiseks kehtestatud tavalistele tingimustele mittevastavatele isikutele.

⁹ RT II 1997, 6, 26.

¹⁰ ELT 304, 30/09/2004, lk 0012-0023.

2.2. Rahvusvahelise kaitse saanud isiku kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamine ning teenuste osutamine

16. VRKS §-s 73 on toodud rahvusvahelise kaitse saanud isiku vastuvõtmise alused ning talle osutatavad teenused.

17. Vastavalt VRKS § 73 lõikele 1 võib rahvusvahelise kaitse saaja viibida kuni kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumiseni vastuvõtukeskuses või Sotsiaalministeeriumi või Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutuse määratud kohas.

18. VRKS § 73 lg 2 ls 1 näeb ette, et Sotsiaalministeerium või Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutus korraldab kokkuleppel kohaliku omavalitsusega rahvusvahelise kaitse saaja asumise kohaliku omavalitsuse üksusesse, arvestades rahvusvahelise kaitse saaja tervise seisundit, sugulaste ja hõimlaste elukohta ja muid tähtsust omavaid asjaolusid ning pidades silmas töötamis- ja elamisvõimalusi, sealhulgas rahvusvahelise kaitse saajate proportsionaalset jaotumist kohaliku omavalitsuse üksuste vahel. **Teie selgitustest nähtub, et Sotsiaalministeerium ei ole teinud rahvusvahelise kaitse saanud isiku vastuvõtmise korraldamist ülesandeks ühelegi oma valitsemisala asutusele, vaid rahvusvahelise kaitse saaja elamaasumist kohaliku omavalitsuse üksusesse korraldab Sotsiaalministeerium.**

19. Vastavalt VRKS § 73 lõikele 3 korraldab Sotsiaalministeerium või Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutus rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse asumise nelja kuu jooksul, alates välismaalasele elamisloa andmise päevast. Kui sellel tähtajal kohaliku omavalitsuse üksusega kokkuleppele ei jõuta, korraldab sama paragrahvi lõikes 4 nimetatud teenuste osutamist rahvusvahelise kaitse saajale Sotsiaalministeerium või Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutus.

20. VRKS § 73 lõike 4 järgi korraldatakse rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtmine ning osutatakse vajaduse korral temale 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.

21. VRKS § 73 lõike 5 alusel 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; 2) rahvusvahelise kaitse saaja kasutusse antava sotsiaalkorteri 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.

22. Vastavalt VRKS § 73 lõikele 6 kehtestab Vabariigi Valitsus sama paragrahvi lõikes 5 nimetatud kulude katmise korra ja määrad. **Vaatamata sellele, et VRKS jõustus 01.07.2006, ei ole vastavat rakendusakti seni kehtestatud.**¹¹

¹¹ Seejuures tuleb märkida, et 01.07.2006 jõustunud VRKS regulatsioon rahvusvahelise kaitse saanud isiku vastuvõtmise osas on sisult samane kuni 30.06.2006 kehtinud pagulaste seaduses toodud regulatsiooniga. Pagulaste seaduse § 13 lg 5 sätestas, et pagulase kohaliku omavalitsusüksusesse elama asumisel tekkivad kulud kaetakse riigieelarvest Vabariigi Valitsuse poolt kehtestatud tingimustel ja korras. Selle alusel oli kehtestatud Vabariigi

23. Eeltoodust nähtub, et vastavalt kehtivale regulatsioonile on rahvusvahelise kaitse saanud isikul õigus abile eluaseme leidmiseks, selle kasutamise kulude katmiseks ning selle sisustamiseks, samuti õigus abile sotsiaal- ja tervishoiuteenuste saamiseks, tõlketeenusele ning eesti keele õppimiseks ning muude küsimuste lahendamiseks. Lisaks VRKS §-s 73 loetletud rahvusvahelise kaitse saajale mõeldud eriõigustele on rahvusvahelise kaitse saajal vastavalt VRKS § 75 lõikele 1 õigus saada muid toetusi ja teenuseid samadel alustel Eesti alalise elanikuga.

24. Vastavalt seadusele osutab rahvusvahelise kaitse saanule mõeldud teenuseid üldjuhul kohalik omavalitsus. Sellega seoses vajab määratlemist, millisel juhul tekib kohaliku omavalitsuse üksusel teenuste osutamise kohustus. Nagu märgitud, VRKS § 73 lõike 2 kohaselt korraldab Sotsiaalministeerium isiku asumise kohaliku omavalitsuse üksusesse kokkuleppel selle kohaliku omavalitsuse üksusega. Selgitasite, et selleks sõlmitakse haldusleping, mille alusel hakkab kohaliku omavalitsuse üksus isikule vastavaid teenuseid osutama.¹² Sellele viitab VRKS § 73 lg 2 sõnastus, et isiku asumine kohaliku omavalitsuse üksusesse toimub kokkuleppel selle kohaliku omavalitsusega. Vastavalt PS §-le 34 on igäühel, kes viibib seaduslikult Eestis, õigus vabalt liikuda ja elukohta valida. Seega juhul, kui Sotsiaalministeerium ei jõua ühegi kohaliku omavalitsuse üksusega kokkuleppele (või isik keeldub elama asumisest sellesse kohaliku omavalitsuse üksusesse, kus ollakse tema vastuvõtmiseks valmis (vt VRKS § 73 lg 7)), võib isik valida ise, millisesse kohaliku omavalitsuse üksusesse ta elama asub. Vastavalt VRKS § 73 lõikele 3 korraldab vastavate teenuste osutamist rahvusvahelise kaitse saajale Sotsiaalministeerium või Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutus, kui nelja kuu jooksul alates elamisloa saamisest ei jõuta ühegi kohaliku omavalitsuse üksusega kokkuleppele. Sõltumata hinnangust sellise õigusliku lahenduse otstarbekusele, ei võimalda VRKS § 73 lõigete 2 ja 3 sõnastus (elama asumine kokkuleppel kohaliku omavalitsuse üksuse ja arvestades mh kaitse saanud isikute proportsionaalset jaotumist) tõlgendust, mille järgi kaasneks rahvusvahelise kaitse saanud isiku enda poolt vabalt valitud kohta elama asumisega sellele kohaliku omavalitsuse üksusele VRKS § 73 lõikes 4 nimetatud lisateenuste osutamise kohustus. **Eeltoodust tulenevalt leian, et sellel kohaliku omavalitsuse üksusel, kuhu rahvusvahelise kaitse saaja asus elama, kui Sotsiaalministeerium ei ole korraldanud tema elama asumist ühessegi kohaliku omavalitsuse üksusesse, ei teki vahetult seadusest kohustust osutada VRKS § 73 lõikes 4 toodud teenuseid, vaid sellisel juhul peab isikule teenuseid osutama Sotsiaalministeerium.**

25. Kuna rahvusvahelise kaitse saanud isik viibib riigis elamisloa alusel ja võib ka ise valida, millisesse kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asuda, peab vastav kohaliku omavalitsuse üksus siiski osutama rahvusvahelise kaitse saajale muudes seadustes ette nähtud teenuseid ja sotsiaalabi, mille osutamise kohustus lasub kohaliku omavalitsuse üksusel (vt VRKS § 75 lg 1).

2.2.1. Sotsiaalministeeriumi tegevus avaldajate kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamisel

26. Menetluse materjalidest nähtub, et Sotsiaalministeerium sai teada avaldajale U.B. rahvusvahelise kaitse andmisest 27.10.2010, avaldaja A.S. varjupaigataotluse kohta otsuse tegemisest 30.11.2010. Sotsiaalministeeriumi esindaja kohtus avaldaja U.B.-ga vastuvõtukeskuses

Valitsuse 21.01.2003 määrusega nr 21 "Pagulase kohalikku omavalitsusüksusesse elama asumisel tekkivate kulude katmise tingimused ja kord".

¹² Vabariigi Valitsuse 21.01.2003 määruse nr 21 "Pagulase kohalikku omavalitsusüksusesse elama asumisel tekkivate kulude katmise tingimused ja kord" § 2 nägi selgesõnaliselt ette lepingu sõlmimise vastava kohaliku omavalitsuse üksusega.

16.12.2010. Märkisite, et kokkusaamisel arutati pöördumise põhjusi, avaldaja edasisi võimalusi konkureerida tööturul ja eelistusi kohalike omavalitsuste suhtes, samuti selgitati kohalike omavalitsustega läbirääkimistel ilmnenu raskusi. Lisaks selgitati vastuvõtukeskuse tegevuse suhtes esitatud kaebusi.

27. Kirjalikud vastused avaldajatele edastasite 31.01.2011. Selgitasite avaldajatele, et Sotsiaalministeerium pöördus 2010. aastal mitme kohaliku omavalitsuse üksuse poole ettepanekuga rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmiseks, kuid neid ettepanekuid ei ole kandnud edu. Ühe avaldaja puhul toodi esile, et ministeeriumi esindaja kohtus temaga varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses, kus selgitas avaldajale raskusi seoses kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamisega ning küsis antud avaldaja eelistusi kohaliku omavalitsuse üksuse osas, kuhu ta soovib elama asuda. Teises vastuses tõdes Sotsiaalministeeriumi esindaja, et kohaliku omavalitsuse üksustega ei ole õnnestunud kokkulepete sõlmimine rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmiseks, mistõttu ei ole avaldaja ega teised rahvusvahelise kaitse saajad saanud vajalikku abi ja teenuseid. Kirjas väljendati ka mõistmist, et varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses elamine ei soodusta Eesti ühiskonda integreerumist ega töö- ja elukoha leidmist. Kirjas toodi esile, et ministeerium jätkab 2011. aastal läbirääkimisi kohaliku omavalitsuse üksustega ning püüab leida alternatiivseid lahendusi kujunenud olukorrale. Vastustes märgiti, et kohe, kui Sotsiaalministeerium saab vastuse kohalikult omavalitsuse üksuselt, teavitatakse avaldajaid sellest viivitamatult.

28. Teie poolt edastatud materjalidest nähtub, et Sotsiaalministeerium pöördus kohaliku omavalitsuse üksuste poole kirjalikult 2010. aastal neljal korral. Ükski neist pöördumistest ei puudutanud minu poole pöördunud avaldajate kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamist. Edastasite koopia ühest kohaliku omavalitsuse üksuselt laekunud vastusest, kus selgitati rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmisest keeldumise põhjuseid.

29. Seega nähtub, et kuigi Sotsiaalministeeriumi esindaja kohtus ühe avaldajaga ning selgitas talle Sotsiaalministeeriumi raskusi kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise regulatsiooni rakendamise osas ning küsis avaldaja eelistuste kohta kohaliku omavalitsuse üksuse valimisel, muid sisulisi samme Sotsiaalministeerium nende avaldajate kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamisel ei astunud. Vastuses A.S.-le küll osutati, et Sotsiaalministeerium otsib alternatiivseid lahendusi kujunenud olukorrale, kuid reaalselt tegevust avaldajate abistamiseks elukorralduslike küsimuste lahendamisel ei alustatud. Vastuses teabe nõudmisele märkisite, et Sotsiaalministeerium lähtus avaldajate puhul kohalikest omavalitsusest saadud tagasisidest valmisoleku puudumise kohta rahvusvahelise kaitse saajaid vastu võtta. Mõistan Teie antud selgitusi nii, et kuna kohaliku omavalitsuse üksused olid andnud Sotsiaalministeeriumi varasematele pöördumistele eitava vastuse või jätnud taotlusele üldse vastamata, ei näinud Te mõtet avaldajate puhul uuesti pöördumiseks. Samas aga ei toonud Sotsiaalministeerium ei avaldajatele saadetud kirjades ega mulle antud vastuses esile, kuidas kavatseb Sotsiaalministeerium asuda ise vastavaid teenuseid osutama nelja kuu möödumisel elamisloa andmisest, kuigi oli ilmne, et antud ajavahemiku jooksul ei õnnestu korraldada avaldajate elama asumist kohaliku omavalitsuse üksusesse.

30. Eeltoodust tulenevalt olen seisukohal, et Sotsiaalministeerium ei taganud avaldajatele seaduses ettenähtud abi nende kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumiseks. Samuti ei osutanud Sotsiaalministeerium avaldajatele ise VRKS § 73 lõikes 4 ettenähtud teenuseid, mille osutamise kohustuse näeb ette VRKS § 73 lg 3 teine lause. Seaduses ettenähtud kohustuste täitmata jätmise tõttu on Sotsiaalministeeriumi tegevusetus õigusvastane.

31. Sellest tulenevalt teen Teile ettepaneku võtta ühendust avaldajatega ning selgitada välja, kas neil esineb vajadus mõne VRKS § 73 lõikes 4 toodud teenuse saamiseks. Kui avaldajad vajavad VRKS § 73 lõikes 4 nimetatud teenuseid, siis tuleb Sotsiaalministeeriumil edasise viivituseeta vastavaid teenuseid avaldajatele osutada vastavalt VRKS § 73 lg 3 teisele lausele.

2.2.2. Rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise ning neile teenuste osutamisega seonduvad üldised küsimused

32. Eelmises alajaotuses käsitlesin avaldajate kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamise ning neile seaduses ettenähtud teenuste osutamisega seonduvaid küsimusi. Samas on sellekohases uuringus toodud esile, et seni ei ole vastav VRKS regulatsioon praktikas rakendunud ning Sotsiaalministeerium ei ole jõudnud ühegi kohaliku omavalitsusega kokkuleppeni rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmiseks, mille tulemusena ei ole isikutele osutatud VRKS-s ettenähtud abi.¹³ Seetõttu pean vajalikuks käsitleda kõnealust olukorda süsteemsemalt ning teha soovitusel kehtiva regulatsiooni järgimiseks. Need puudutavad koostööd kohaliku omavalitsuse üksustega, VRKS-s ettenähtud rakendusakti kehtestamist, Sotsiaalministeeriumi tegevust rahvusvahelise kaitse saajatele teenuste osutamisel, rahvusvahelise kaitse saanud isikute teavitamist õigustest ja kohustustest ning teenuste osutamist puudutava regulatsiooni täiendamise vajadust.

2.2.2.1. Koostöö kohaliku omavalitsuse üksustega ja VRKS rakendusakti kehtestamine

33. Küsitavusi seoses Sotsiaalministeeriumi poolt rahvusvahelise kaitse saanud isikule abi osutamisega kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamisel käsitlesin 2010. aastal Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusesse toimunud kontrollkäigu tulemusena tehtud soovitusel.¹⁴

34. Ka tollal nentisite oma 26.02.2010 kirjas nr 15.11-1/62, et ükski läbirääkimine kohalike omavalitsustega ei olnud jõudnud halduslepingu sõlmimiseni, mille alusel toimub pagulase vastuvõtmine ja sellega kaasnevate kulude hüvitamine pagulase vastu võtnud omavalitsuse üksusele. Ühe keeldumise põhjusena on kohalikud omavalitsused toonud esile kindlate rahaliste määrade puudumist VRKS-s. Teavitasite, et alates 01.07.2006 (s.o VRKS jõustumisest) ei ole riigieelarvest taotletud ega eraldatud vahendeid rahvusvahelise kaitse saajate elama asumiseks kohaliku omavalitsuse üksusesse. Samas viitasite, et Sotsiaalministeerium on ette valmistanud VRKS muutmise seaduse eelnõu, mis saadeti kooskõlastamisele 07.11.2008 ning täiendavalt 26.02.2009. Nimetatud eelnõu kohaselt nähti ette VRKS paragrahvi 73 täiendamine lõikega 3¹ järgmises sõnastuses: „(3¹) Sotsiaalministeerium või Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutus sõlmib kohaliku omavalitsuse üksusega halduslepingu rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtmiseks

¹³ Vt Balti Uuringute Instituudi 2011. aasta juunis avalikustatud uuringuraportit „Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda“. Kätesaadav arvutivõrgus: www.siseministeerium.ee. Raportis on leitud, võttes aluseks intervjuude põhjal kogutud info ja raportis esitatud analüüsi, et VRKS-s sätestatud rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmise kord ei toimi. Intervjueeritud isikutest oli tasuta keelekursustel osalenud Integratsiooni ja Migratsiooni Sihtasutuse Meie Inimesed poolt korraldatava kohanemisprogrammi kaudu vaid üks inimene; kohaliku omavalitsuse tuge eluaseme leidmisel (s.h sotsiaalkorterit) ning abi sotsiaal- ja tervishoiuteenuste saamisel ning teavet oma õigustest ja kohustustest ei saanud ükski intervjueeritav (lk 40).

¹⁴ Õiguskantsleri 10.05.2010 soovitus sotsiaalministrile õiguspärasuse ja hea halduse tava tagamiseks (nr 7-7/091780/1002758); kontrollkäigu kokkuvõtte kätesaadav arvutivõrgus: http://www.oiguskantsler.ee/public/resources/editor/File/OMBUDSMANI_MENETLUSED/Kontrollkaigud/2010/Kontroll_igu_kokkuv_te_Illuka_varjupaigataotlejate_vastuv_tukeskus.pdf.

ja talle lõikes 4 loetletud teenuste osutamiseks” (eelnõu p 7); paragrahvi 73 lõige 6 tunnistatakse kehtetuks (eelnõu p 9) ning seadust täiendatakse §-dega 73¹ ja 73², millega reguleeritakse rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumisel tekkinud kulude katmise määrad ja rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumisel tekkinud kulude katmise kord (eelnõu p 10).

35. Kontrollkäigu tulemusena tegin Teile järgnevad soovitusel: 1) tagada praktikas rahvusvahelise kaitse saanud isikutele kohaliku omavalitsusüksusesse elama asumiseks abi osutamist puudutavate VRKS sätete rakendamine ning tagada rahvusvahelise kaitse saanud isikutele abi osutamine kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumiseks; 2) sõlmida kohaliku omavalitsusüksustega eelkokkulepped rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohaliku omavalitsusüksusesse elama asumiseks; 3) algatada õigusaktide muutmine, tagamaks kohase ja toimiva õigusliku raamistiku olemasolu rahvusvahelise kaitse saanud isikutele abi osutamiseks kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumiseks.

36. Oma 25.06.2010 vastuses nr 15.1-1/62-3 teatasite, et nõustute soovitustega rahvusvahelise kaitse saanud isikute kohalikesse omavalitsustesse asumise korraldamise kohta. Selgitasite, et 2010. aasta tööplaanijärgseteks tegevuseks oli VRKS muudatuste jõustamine, samuti kohalike omavalitsustega rahvusvahelise kaitse saajate vastuvõtmist puudutavate eelkokkulepete sõlmimine. Nimetasite, et olite esitamas VRKS-i muutmise seaduse eelnõu Vabariigi Valitsuse istungile. Kuna 2010. aastal suurenes rahvusvahelise kaitse saanud isikute arv oluliselt, pöördusite ka kolme suurema kohaliku omavalitsuse poole ettepanekuga korraldada rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmist.

37. Käesoleva märgukirja koostamise hetke seisuga ei nähtu õigusaktide eelnõude andmebaasist, et antud eelnõu osas oleks vahepealsel ajal toimunud arenguid. Samuti ei ole mulle teada, et vastav eelõu oleks esitatud Vabariigi Valitsusele või algatatud Riigikogus.

38. Seega ei ole seni astunud sisulisi samme seaduses toodud regulatsiooni täiendamiseks ega kehtestatud VRKS § 73 lõikes 6 nimetatud rakendusakti, mis on üheks põhjuseks, et vastav regulatsioon ei ole siiani praktikas rakendunud ning rahvusvahelise kaitse saanud isikud ei ole saanud seaduses nimetatud teenuseid, mille eesmärk on neid abistada oma elu sisseseadmisel Eesti riigis.

39. Olen seisukohal, et üldjuhul on vajalik toetada rahvusvahelise kaitse saanud isiku võimalikult kiiresti kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumist, sest see on aluseks, et isikul on võimalik ennast Eestis sisse seada, leida elukoht ning otsida tööd. Samuti saab isik sellisel juhul seaduses ettenähtud teenuseid oma elu- ja töökoha vahetus lähedusel (n-õ kogukonnapõhiselt). Seega on seaduses toodud regulatsioon, mille kohaselt üldjuhul osutavad vastavaid teenuseid kohaliku omavalitsuse üksused, iseenesest eesmärgipärane ning on vajalik jõuda kokkuleppele kohaliku omavalitsuse üksustega rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmiseks või hinnata muid õiguslikke võimalusi kohaliku omavalitsuse üksuste poolt vastavate teenuste osutamise tagamiseks.

40. Tartu Linnavalitsuse 12.07.2010 vastusest nähtub, et üks peamisi takistusi rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmiseks nõusoleku andmiseks on sellega kaasnevate kohustuste ning kulutuste määratlematus. Seetõttu on kohaliku omavalitsuse üksuste kaasamise hõlbustamiseks vajalik esmajärjekorras selgitada kohaliku omavalitsuse üksustele rahvusvahelise kaitse saanud isikute olukorda ning nende vastuvõtmisega kaasnevate kohustuste sisu ja ulatust ning õiguslikult

määratleda kohustuste kandmisega kaasnevate kulutuste määrad kohaliku omavalitsuse üksuse poolt vastavate teenuste osutamisel.

41. VRKS § 73 lõikes 5 on loetletud, missugused rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumisega seonduvad kulutused kaetakse riigieelarvest. VRKS § 73 lg 6 näeb ette, et nimetatud kulude katmise korra ja määrad kehtestab Vabariigi Valitsus. Seega on seadusandja delegeerinud kulude katmise korra ja määrade kehtestamise kohustuse Vabariigi Valitsusele. Sellega on pandud Vabariigi Valitsusele kohustus vastava rakendusakti kehtestamiseks. Nagu märgitud, ei ole vaatamata seaduse regulatsiooni jõustumisele alates 01.07.2006 seni vastu võetud VRKS § 73 lõikes 6 nimetatud Vabariigi Valitsuse määrust. Vastava rakendusakti andmata jätmine on oma olemuselt õigusvastane, sest rakendusakti andmata jätmise tulemusena on õiguskord jäänud lünklikuks. Kuigi valmistasite 2008. aastal ette eelnõu VRKS muutmiseks, nii et vastavad määrad nähakse ette seadusega, ei ole vastavat eelnõu seni algatatud. Seega on kulude hüvitamise osas kestnud õiguslik vaakum juba viis aastat. Samuti olete oma vastustes toonud korduvalt esile, et vastava eelnõu algatamine on viibinud seoses VRKS muude sätete muutmise vajadusega ning ministriumite vaheliste erimeelsustega vastavate seadusemuudatuste sisu osas.

42. Seetõttu tuleb esmajärjekorras astuda samme VRKS § 73 lõikes 6 toodud seaduse rakendusakti vastuvõtmiseks. Samuti on vajalik selgitada kohaliku omavalitsuse üksustele rahvusvahelise kaitse saanud isikute olukorda ning nende vastuvõtmise või kohaliku omavalitsuse üksusesse elamaasumisega kaasnevate kohustuste sisu ja ulatust.

2.2.2.2. Teenuste osutamine rahvusvahelise kaitse saajatele Sotsiaalministeeriumi poolt

43. VRKS § 73 lg 3 teine lause näeb ette, et kui seaduse toodud 4-kuulise tähtaja jooksul kohaliku omavalitsuse üksusega kokkuleppele ei jõuta, korraldab VRKS § 73 lõikes 4 nimetatud teenuste osutamist rahvusvahelise kaitse saajale Sotsiaalministeerium või Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutus. Seega näeb seadus selgesõnaliselt ette vastavate teenuste osutamise kohustuse ka juhul, kui Sotsiaalministeerium ei suuda korraldada 4 kuu jooksul rahvusvahelise kaitse saanud isiku elamaasumist kohaliku omavalitsuse üksusesse. Sellisel juhul peab vastavaid teenuseid osutama Sotsiaalministeerium või selle valitsemisala asutus. Teie vastusest ei nähtunud, et see oleks ülesandeks tehtud mõnele Sotsiaalministeeriumi valitsemisala asutusele. Vastavalt VRKS § 73 lõikele 1 võib rahvusvahelise kaitse saanud isik elada Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses kuni kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumiseni. See on nimetatud ka Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse põhimääruse § 8 lõikes 2.¹⁵ Märkisite 03.03.2011 vastuses teabe nõudmisele, et vastuvõtukeskuses osutatakse rahvusvahelise kaitse saanud isikule vajadusel ka transporditeenust ning võimaldatakse eesti keele õppimist. Samas Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuse 12.03.2011 vastuskirjas on nimetatud, et tulenevalt keskuse põhimäärusest võimaldatakse rahvusvahelise kaitse saanud isikule vaid majutusteenust. Seega ei ole varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses tagatud rahvusvahelise kaitse saanud isikutele kõigi VRKS § 73 lõikes 4 toodud teenuste osutamine. **Eeltoodust tuleneb, et Sotsiaalministeerium ei ole täitnud ka seadusest tulenevat kohustust osutada vastava vajaduse esinemisel ise rahvusvahelise kaitse saanud isikutele VRKS § 73 lõikes 4 nimetatud teenuseid, juhul kui ei õnnestu korraldada rahvusvahelise kaitse saanud isiku elamaasumist kohaliku omavalitsuse üksusesse 4 kuu jooksul alates elamisloa saamisest.**

¹⁵ Sotsiaalministri 10.05.2007 määrus nr 45 „Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskuse põhimäärus“

44. Täiendavalt pean vajalikuks käsitleda küsimust, kuidas on lisaks isiku majutamisele korraldatud teiste seaduses toodud teenuste (sotsiaal- ja tervishoiuteenuste osutamine, eesti keele õppimise korraldamine ja vajadusel muude teenuste) osutamine rahvusvahelise kaitse saanud isikule, kes elab varjupaigataotlejate vastuvõtukeskuses ning alles ootab kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumist, kuid möödunud ei ole veel 4-kuuline tähtaeg, mille jooksul tuleb üldjuhul rahvusvahelise kaitse saanud isiku kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumine korraldada. Nii tõid avaldajad esile, et pärast seda, kui nad said pagulase staatuse ning väljastati elamisluba, ei olnud neil võimalik saada enam arstiabi.

45. Seaduse sõnastuse kohaselt ei ole rahvusvahelise kaitse saanud isikul võimalik pärast rahvusvahelise kaitse omistamist saada enam seaduses varjupaigataotlejale ettenähtud teenuseid, aga tal ei ole võimalik saada ka rahvusvahelise kaitse saanud isikule ettenähtud teenuseid kuni kohaliku omavalitsuse üksuse poolt tema halduslepingu alusel vastuvõtmise korraldamiseni või 4-kuulise tähtaja möödumiseni, kuni vastavate teenuste osutamise kohustus tekib Sotsiaalministeeriumil. Avaldustes toodi kõige teravamate küsimustena esile tervishoiuteenuste saamine ning eesti keele õppimise võimaldamine. Samas on isikul tavapäraselt alles pärast elamisloa saamist õigus asuda tööle ja seega alustada tõsiseltvõetavalt tööotsingutega, mis omakorda eeldab aga selgust tulevase elukoha osas. Vastuses teabe nõudmisele asusite seisukohale, et seaduse regulatsioon ei toeta isiku integreerumist ning vastuvõtukeskuses elamise perioodil peaks rahvusvahelise kaitse saajale olema tagatud eesti keele õpe ning vajadusel tõlketeenus.

46. Eeltoodud arvestades leian, et VRKS regulatsioon on lünklik rahvusvahelise kaitse saanud isikule teenuste osutamise osas ajal, mil talle ei laiene enam varjupaigataotleja õigused, kuid tal ei ole veel võimalik saada rahvusvahelise kaitse saanud isikule ettenähtud teenuseid, sest ei ole korraldatud tema elama asumist kohaliku omavalitsuse üksusesse või ei ole möödunud 4 kuud elamisloa saamisest, kui kohustus vastavate teenuste osutamiseks läheb üle Sotsiaalministeeriumile.

47. Puudub mõistlik põhjus eristamaks rahvusvahelise kaitse saanud isiku õiguslikku olukorda sellisel määral, et kuni kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamiseni või kuni 4 kuu möödumiseni elamisloa saamisest ei ole tal õigus seaduses rahvusvahelise kaitse saanule ettenähtud teenustele. Leian, et varjupaigataotlejatele ning rahvusvahelise kaitse saanud isikutele teenuste osutamise põhimõtteid arvestades võib järeldada, et seaduse mõtte kohaselt asub rahvusvahelise kaitse saanud isik üldjuhul esimesel võimalusel elama kohaliku omavalitsuse üksusesse ning temale esmavajalike teenuste osutamise kohustus läheb sellega varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusele üle kohaliku omavalitsuse üksusele.¹⁶ Sellisel juhul asuks teenuste osutamist korraldama elukohajärgne kohaliku omavalitsuse üksus ning puuduks vajadus vastuvõtukeskuse või Sotsiaalministeeriumi poolt teenuste osutamise dubleerimiseks. Seetõttu tuleb pidada seaduses

¹⁶ Seadusest tuleneb, et vastuvõtukeskus osutab teenuseid varjupaigataotlejale varjupaigamenetluse, kaebetähtaja ning kohtumenetluse ajal, kui isiku lahkumisetekirjutuse sundtäitmise tähtaeg on peatatud. VRKS § 12 lg 2 näeb ette, et vastuvõtukeskuse ülesanne on korraldada taotlejale varjupaigamenetluse või ajutise kaitse menetluse ajal vastavalt vajadusele toetusena järgmiste teenuste osutamine: 1) majutamine; 2) vastuvõtukeskuses elava taotleja ja käesoleva seaduse § 34 lõike 2 punkti 3 või § 62 lõike 2 punkti 3 alusel väljaspool vastuvõtukeskust elava taotleja varustamine toiduainetega või toitlustamine, varustamine esmavajalike riietus- ja muude tarbeesemete ning hügieenivahenditega ja rahaga hädapärasteks pisikulutusteks § 36 lõikes 6 sätestatud määras; 3) vältimatu abi ja tervisekontroll; 4) hädavajalikud tõlketeenused ja eesti keele õpetamine; 5) informeerimine tema õigustest ja kohustustest; 6) seaduse alusel läbiviidavate toimingute tegemiseks vajalik transporditeenus; 7) muud esmavajalikud teenused. VRKS § 3 lg 2 sätestab, et välismaalasel, kes vaidlustab varjupaigataotluse suhtes tehtud otsuse kohtus, on kaebamistähtajal samad õigused ja kohustused nagu varjupaigataotlejal; kohtumenetluse ajal on välismaalasel samad õigused ja kohustused nagu varjupaigataotlejal, kui kohus on peatanud välismaalase lahkumisetekirjutuse sundtäitmise.

toodud 4-kuulist tähtaega pigem ülemmääraks isiku kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamisel. Seega ei saa pidada seadusandja tahteks lihtsalt isiku ilmajätmist rahvusvahelise kaitse saanud isikule ettenähtud teenustest esimese kuni 4 kuu jooksul elamisloa saamisest, vaid seaduse mõtte kohaselt peaks lihtsalt esimesel võimalusel asuma nimetatud teenuseid osutama kohaliku omavalitsuse üksus. Vastupidisele seisukohale asumise korral oleks selline regulatsioon vastuolus PS § 12 lõikes 1 toodud üldise võrdsuspõhiõigusega. Enamgi veel, just kohe pärast elamisloa saamist on isikul vajalik asuda õppima intensiivselt eesti keelt, sest see on eelduseks, et isikul on võimalik edukalt tööd otsida ning oma elu Eesti riigis sisse seada. Samuti on tõenäoline, et just sellekohase asjaajamisega kaasneb isikul vajadus tõlketeenuse jms järele.

48. Nagu eespool nenditud, ei toimi käesoleval ajal süsteem rahvusvahelise kaitse saajate kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamiseks. Seetõttu puudub hetkel tõsiseltvõetav perspektiiv, et juhul kui isik saab rahvusvahelise kaitse, korraldataks tema elama asumine kohaliku omavalitsuse üksusesse vastavalt VRKS-s toodud regulatsioonile ning kohaliku omavalitsuse üksus asuks isikule seaduses määratletud teenuseid osutama. Seega kujunenud olukorras peavad rahvusvahelise kaitse saanud isikud lihtsalt ootama 4 kuud, kuni seaduses ettenähtud teenuseid peab asuma osutama Sotsiaalministeerium.

49. Lisaks märgin, et juhul kui rahvusvahelise kaitse saajate kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamine toimiks sujuvalt, jääks rahvusvahelise kaitse saamise ning kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise vahele paratamatult teatud ajaperiood, mille jooksul toimub isiku vastuvõtmisega seonduvate küsimuste lahendamine. Eelduslikult elavad rahvusvahelise kaitse saanud isikud sellel ajal vastuvõtukeskuses. Puudub mõistlik põhjus, miks ei peaks vastuvõtukeskus osutama isikule sel perioodil, kui ta pärast rahvusvahelise kaitse saamist, kuid enne kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumist elab alles vastuvõtukeskuses, edasi neid teenuseid, mis on kattuvad rahvusvahelise kaitse saajate ja varjupaigataotlejate osas (nt eesti keele kursused, juurdepääs tervishoiuteenustele, tõlketeenus), mille jaoks on vastuvõtukeskuses olemas toimiv süsteem.

50. Eeltoodut arvestades teen Sotsiaalministeeriumile soovitusena kujunenud olukorras, kus puudub realistlik väljavaade, et rahvusvahelise kaitse saajale ettenähtud teenuseid asuks osutama kohaliku omavalitsuse üksus, tagada rahvusvahelise kaitse saanud isikutele vajaduse korral VRKS § 73 lõikes 4 toodud teenuste osutamine kohe pärast rahvusvahelise kaitse saamist. Ka juhul kui asutakse tegelikkuses korraldama rahvusvahelise kaitse saajate elamaasumist kohaliku omavalitsuse üksusesse, peab vastuvõtukeskus isikule osutama edasi neid teenuseid, mis on varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saajate osas kattuvad (s.h juurdepääs tervishoiuteenustele, eesti keele kursused, tõlketeenus).

51. Lisaks tuleb täiendada VRKS sõnastust nii, et seaduses sõnaselgelt oleks tagatud vastavate teenuste osutamine isikule kohe alates rahvusvahelise kaitse saamisest.

2.2.2.3. Rahvusvahelise kaitse saajate teavitamine õigustest ja kohustustest

52. Lisaks eeltoodule pean vajalikuks käsitleda rahvusvahelise kaitse saanud isikutele nende õiguste ja kohustuste kohta teabe andmisega seonduvaid küsimusi. Balti Uuringute Instituudi raportist nähtub, et käesoleval ajal puudub süstemaatiline info edastamine rahvusvahelise kaitse

saanud isikute õigustest, kohustustest, neile pakutavatest teenustest või muust abist, mis on oluline nende integreerumisel Eesti ühiskonda.¹⁷

53. VRKS § 73 lõike 4 punkti 4 kohaselt peaks rahvusvahelise kaitse saanud isikute õiguste ja kohustuste kohta teavet andma kohaliku omavalitsuse üksus. Vastavalt VRKS § 73 lg 3 teisele lausele peaks seda tegema Sotsiaalministeerium, kui 4 kuu jooksul ei ole korraldatud isiku elama asumist kohaliku omavalitsuse üksusesse. Eelnevas alajaotises asusin seisukohale, et kujunenud olukorras tuleb Sotsiaalministeeriumil asuda kohe pärast rahvusvahelise kaitse saamist isikule seaduses toodud teenuseid osutama.

54. Juhin tähelepanu, et vastavalt direktiivi 2004/83/EÜ artiklile 22 peavad liikmesriigid andma rahvusvahelise kaitse saajatele niipea kui pärast vastava kaitse seisundi andmist võimalik juurdepääsu teabele kõnealuse seisundiga seotud õiguste ja kohustuste kohta neile tõenäoliselt arusaadavas keeles.

55. Rahvusvahelise kaitse saanud isiku teavitamine tema õigustest ja kohustustest on vajalik, et ta oskaks hinnata oma õiguslikke võimalusi elukorralduslike küsimuste lahendamisel. See loob eelduse, et isik saaks võimalikult kiiresti kasutada kõiki õiguslikke võimalusi, mida Eesti õiguskord ette näeb, nii et ta ise tuleks võimalikult suurel määral toime oma elukorralduslike küsimuste lahendamisega ega sõltuks nii palju rahvusvahelise kaitse saanud isikute jaoks ette nähtud ajutistest lahendustest (nt sammude astumine üldises korras ravikindlustuse saamiseks).

56. Sellest tulenevalt teen Sotsiaalministeeriumile soovitusel töötada välja infomaterjal rahvusvahelise kaitse saanud isiku õiguste ja kohustuste, neile osutatavate teenuste ning nende teenuste osutamise korra kohta ning teha see rahvusvahelise kaitse saanud isikutele teatavaks neile arusaadavas keeles viivitamatult pärast vastava staatuse andmist isikule.

2.2.2.4. Muud märkused

57. Selle küsimusteringi käsitlemise lõpetuseks märgin, et lisaks VRKS § 73 lõikes 4 toodud teenuste osutamisele rahvusvahelise kaitse saanud isikutele edasise viivitusega tuleb Sotsiaalministeeriumil hinnata kehtiva regulatsiooni muutmise vajadust teenuste osutamise korralduse osas, et tagada õigusselge ning tõhus õiguslik raamistik rahvusvahelise kaitse saanud isikutele osutatavate teenuste ning nende osutamise korra osas.

58. Toon esile, et näen võimalike alternatiividena teenuste osutamise korralduse osas kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamise asemel näiteks teenuste osutamist kohaliku omavalitsuse üksuse poolt seaduse alusel selle territooriumile elama asunud rahvusvahelise kaitse saanud isikule analoogselt muude sotsiaaltoetuste ja -teenustega ning nende ülesannete täitmiseks kohalikele omavalitsustele piisavate vahendite eraldamist. Põhiseaduse § 14 järgi on õiguste ja vabaduste tagamine lisaks seadusandlikule, täidesaatvale ja kohtuvõimule ka kohalike omavalitsuste kohustus. Märgin, et rahvusvahelise kaitse saanud isiku kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamine halduslepingu alusel täidab ennekõike riigi huve tagada selle isikute grupi ühtlane jaotumine riigi territooriumil ja vajadusel vältida suurt kontsentreerumist ühte konkreetsetesse kohaliku omavalitsuse üksusesse. Samuti aitab konkreetsete kohaliku omavalitsuse üksustega kokkuleppele jõudmine tagada, et rahvusvahelise kaitse saanud isikuid vastuvõtavad kohaliku omavalitsuse üksused oleksid enam teadlikud rahvusvahelise kaitse

¹⁷ Balti Uuringute Instituudi uuringuraport „Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda“, lk 41.

saanud isikute eripäradest ning seega paremini valmis nende isikute vastuvõtmiseks, nendega suhtlemiseks ja vajalike teenuste osutamiseks. Teise võimalusena näen aga kogu teenuste osutamise koordineerimist Sotsiaalministeeriumi või selle valitsemisala asutuse poolt analoogselt VRKS § 73 lg 3 teises lauses tooduga.

59. Eeltoodut arvestades teen Teile järgmised soovitused:

a) Tagada edasise viivitusega VRKS § 73 lõikes 4 toodud teenuste osutamine Sotsiaalministeeriumi või selle valitsemisala asutuse poolt rahvusvahelise kaitse saanud isikutele, kui Sotsiaalministeerium ei ole 4 kuu jooksul elamisloa saamisest suutnud korraldada rahvusvahelise kaitse saanud isikute elama asumist kohaliku omavalitsuse üksusesse ja rahvusvahelise kaitse saanud isikul esineb vajadus vastavate teenuste saamiseks.

b) Tagada rahvusvahelise kaitse saanud isikutele VRKS § 73 lõikes 4 toodud teenuste osutamine kohe pärast rahvusvahelise kaitse saamist, sest kujunenud olukorras puudub realistlik väljavaade, et rahvusvahelise kaitse saajale ettenähtud teenuseid asuks osutama kohaliku omavalitsuse üksus. Ka juhul kui asutakse tegelikkuses korraldama rahvusvahelise kaitse saajate elama asumist kohaliku omavalitsuse üksusesse, peab varjupaigataotlejate vastuvõtukeskus isikule osutama edasi neid teenuseid, mis on varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saajate osas kattuvad. Lisaks tuleb täiendada VRKS sõnastust nii, et seaduses sõnaselgelt oleks tagatud vastavate teenuste osutamine isikule koheselt alates rahvusvahelise kaitse saamisest.

c) Töötada välja infomaterjal rahvusvahelise kaitse saanud isiku õiguste ja kohustuste, neile osutatavate teenuste ning nende teenuste osutamise korra kohta ning teha see rahvusvahelise kaitse saanud isikutele teatavaks neile arusaadavas keeles viivitamatult pärast vastava staatuse andmist.

d) Algatada viivitamatult VRKS § 73 lõikes 6 toodud Vabariigi Valitsuse määruse kehtestamine, nii et õiguslikult saaks reguleeritud kohaliku omavalitsuse üksuse poolt rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtmisega seonduvate kulude katmise kord ja määrad.

e) Selgitada kohaliku omavalitsuse üksustele rahvusvahelise kaitse saanud isikute olukorda, nende osutatavate teenuste olemust ja vastuvõtmisega kaasnevate kohustuste sisu ning ulatust.

f) Hinnata VRKS regulatsiooni muutmise vajadust teenuste osutamise korralduse osas, et tagada õigusselge ning tõhus õiguslik raamistik rahvusvahelise kaitse saanud isikutele osutatavate teenuste, nende osutamise korra ning kaasnevate kulude katmise osas.

III Kokkuvõte

60. Läbiviidud menetluse tulemusena leian, et Sotsiaalministeerium ei taganud avaldajatele seaduses ettenähtud abi nende kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumiseks ning seaduses ettenähtud teenuste osutamiseks. Samuti ei osutanud Sotsiaalministeerium avaldajatele ise VRKS § 73 lõikes 4 ettenähtud teenuseid, mille osutamise kohustuse näeb ette VRKS § 73 lg 3 teine lause.

61. Samuti nähtub menetluse materjalidest, et lisaks tegevusetusele konkreetsete avaldajate kohaliku omavalitsuse üksusesse elama asumise korraldamisel ning teenuste osutamisel ei ole kõnealune regulatsioon praktikas sisuliselt rakendunud, mistõttu rahvusvahelise kaitse saanud isikud ei ole saanud seaduses ettenähtud abi.

62. Kuigi käsitlesin nimetatud probleeme juba 2010. aastal Illuka varjupaigataotlejate vastuvõtukeskusesse toimunud kontrollkäigu tulemusena koostatud soovitudes, tuleb nentida, et vahepealsel ajal ei ole toimunud sisulist edasiminekut riigi poolt rahvusvahelise kaitse saanud isikutele seaduses ettenähtud teenuste osutamiseks ka tegelikkuses ning rahvusvahelise kaitse saanud isikud ei ole seaduses ettenähtud abi saanud. Samuti tuleb tõdeda, et VRKS regulatsioon on teenuste osutamise või osutatavate teenuste sisu osas kohati ebamäärane, mistõttu on vajalik täiendada VRKS regulatsiooni tagamaks õigusselge regulatsioon ning põhiõiguste järgimine. Selleks tein Teile kirjas toodud soovitusel.

63. Nagu Teie vastuses teabe nõudmisele on toodud, siis on erinevad organisatsioonid algatanud projekte, et analüüsida kujunenud olukorda ning kaardistada olemasolevaid võimalusi rahvusvahelise kaitse saajatele erinevate teenuste osutamiseks. Juhin tähelepanu, et kuigi sellised algatused on tervitatavad ning võivad aidata kaasa riigi ressursside paremale kasutamisele dubleerimise vältimise teel, ei vabasta see Sotsiaalministeeriumi kohustusest asuda seaduses ettenähtud teenuseid edasise viivitusega rahvusvahelise kaitse saajatele osutama.

64. Teie vastust käesolevas kirjas toodud soovitudele koos teabega konkreetsete sammude kohta, mida olete astunud soovitude täitmiseks, ootan **hiljemalt 20.02.2012.**

Lugupidamisega

/allkirjastatud digitaalselt/

Indrek Teder

Teadmiseks: Illuka Varjupaigataotlejate Vastuvõtukeskus