

TARTU ÜLIKOOL

Sotsiaalteaduste valdkond

Johan Skytte poliitikauuringute instituut

Lisanne-Liis Sweidan

**Ajutine kaitse või integratsioon: Rahvusvahelise ja ajutise kaitse saajatele suunatud
tugisüsteem Rakvere linna ja Jõhvi valla näitel**

Bakalaureusetöö

Juhendaja: David Ilmar Lepasaar Beecher, PhD

Tartu 2024

Autorsuse deklaratsioon

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite seisukohad, ning kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Töö sõnade arv: 9639

Lisanne-Liis Sweidan, 13.01.2025

Annotatsioon

Käesolev uurimistöö analüüsib ajutise kaitse meetmete ja pikaajalise integratsiooni vahelist tasakaalu Eesti kohalike omavalitsuste kontekstis, keskendudes Rakvere ja Jõhvi linnadele. Uuringu taustaks on 2022. aastal alanud Ukraina sõda, mille tulemusena on Eestis ajutise kaitse saanud märkimisväärne arv Ukraina sõjapõgenikke. Tuginedes Euroopa Liidu ajutise kaitse direktiivile, käsitletakse, kuidas kiireloomuline kriisihaldus mõjutab kohalike omavalitsuste suutlikkust pakkuda pikaajalisi lõimumismeetmeid. Rakvere ja Jõhvi linnad on uurimistöös keskse tähelepanu all, sest neil on Eesti omavalitsuste seas kõige kõrgem ajutise kaitse saajate osakaal. Uurimuse keskseks küsimuseks on: Kuidas pärsib ajutise kaitse lühiajaliste vajaduste prioriseerimine kohalike omavalitsuste suutlikkust edendada pikaajalist integratsiooni? Töö hüpoteesiks on, et ajutise kaitse meetmete rõhuasetus kiireloomuliste vajaduste rahuldamisele vähendab kohalike omavalitsuste ressursse ja võimekust toetada ajutise kaitse saajate jätkusuutlikku lõimumist. Andmete kogumiseks viidi läbi pool-struktureeritud intervjuud Sotsiaalkindlustusameti esindajatega ning Rakvere ning Jõhvi kohalike omavalitsuste teenistujatega. Intervjuude eesmärk oli kaardistada peamised probleemid ja väljakutsed Ukraina sõjapõgenike toetamisel kohalikul tasandil ning analüüsida, kuidas ajutise kaitse kiireloomulised meetmed mõjutavad pikemaajalisi lõimumisprotsesse. Uurimistöös läbiviidud intervjuudest selgus, et Eestis elavatele ajutise kaitse saajatele suunatud tugisüsteemis domineerivad pikaajalise integratsiooniga seotud probleemid, mis tulenevad peamiselt piirkondlikest eripäradest ning kohalike omavalitsuse teenistujate abivajaduse hindamise puudulikkusest. Pikaajalist integratsiooni takistavad kohalikul tasandil ka sotsiaalsete suhete puudumine vastuvõtva ühiskonnaga, vähesed töövõimalused, majutus ja keeleõpe. Kriisihalduse raames pakutavad teenused ja hüved on võimaldanud kaitse saanutel kiiresti reageerida ja oma esmaste vajaduste rahuldamisega iseseisvalt toime tulla, kuid jäikade regulatsioonide ning abikõlbmatuse tõttu on kohalike omavalitsuse suutlikkus tagada pikaajalist integratsiooni raskendatud.

Abstract

This research analyses the balance between temporary protection measures and long-term integration efforts in the context of Estonian local governments, focusing on the cities of Rakvere and Jõhvi. The study is set against the backdrop of the 2022 Ukrainian war, which resulted in a significant number of Ukrainian refugees receiving temporary protection in Estonia. Drawing on the European Union's Temporary Protection Directive, the research examines how urgent crisis management affects local governments' ability to provide sustainable integration measures. Rakvere and Jõhvi are the primary focus of this study due to their relatively high proportion of temporary protection beneficiaries compared to other Estonian municipalities. The central research question is: How does the prioritization of short-term needs under temporary protection hinder local governments' capacity to promote long-term integration? The hypothesis suggests that the focus on meeting immediate needs under temporary protection reduces local governments' resources and capacity to support the sustainable integration of beneficiaries. Data were collected through semi-structured interviews with representatives from the Social Insurance Board and officials from the local governments of Rakvere and Jõhvi. The interviews aimed to map the key challenges and issues related to supporting Ukrainian refugees at the local level and to analyse how temporary protection measures influence longer-term integration processes. The findings indicate that the support system for temporary protection beneficiaries in Estonia faces significant challenges related to long-term integration. These issues primarily stem from regional disparities and insufficient needs assessment by local government officials. Additional barriers to integration at the local level include a lack of social connections with the host community, limited job opportunities, inadequate housing, and insufficient language learning support. While crisis management services have enabled beneficiaries to respond quickly to their immediate needs and achieve a degree of self-sufficiency, rigid regulations and eligibility restrictions have hindered local governments' ability to ensure sustainable long-term integration.

Sisukord

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Sissejuhatus | 5 |
| 1. Teoreetiline raamistik | 7 |
| 1.1 Euroopa Liidu ajutise kaitse direktiiv | 7 |
| 1.2 Pagulaste integratsioon Euroopas | 9 |
| 1.2.1 Liberaalne valitsustevaheliskus ja neofunktsionalism | 11 |
| 1.3 Kohalike omavalitsuste roll tugisüsteemis | 12 |
| 2. Empiirilise juhtumi tutvustus | 14 |
| 2.1 Ajutine kaitse Eestis | 14 |
| 2.2 Kaitse saaja õigused ja kohustused | 16 |
| 2.4 Varasemad uurimused | 17 |
| 3. Metoodika | 20 |
| 2.1 Juhtumite valik | 20 |
| 2.2 Meetodi valik | 20 |
| 2.3 Andmete kogumise viisid | 21 |
| 2.4 Andmete analüüsi põhimõtted | 22 |
| 2.5 Uurimuse piirangud | 22 |
| 3. Tulemused | 24 |
| 3.1 Arutelu ja järeldused | 29 |
| 3.1.1 Jõhvi ja Rakvere kontekst | 29 |
| 3.1.2 Tulemuste analüüs | 30 |
| Kokkuvõte | 35 |
| Kasutatud kirjandus | 37 |
| Lisad | 41 |
| Lisa 1. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused | 41 |
| Lisa 2. Informeeritud nõusoleku vorm | 42 |
| Lisa 3. Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks | 43 |

Sissejuhatus

Pagulaste ja rahvusvahelise kaitse saajate vastuvõtt on viimastel aastatel muutunud üheks olulisemaks teemaks Eesti sotsiaal- ja migratsioonipoliitikas, eriti seoses 2022. aastal alguse saanud Ukraina sõjaga. Sõjapõgenike suur arv on seadnud proovile nii riiklikud kui ka kohalike omavalitsuste tasandi tugistruktuurid, mille ülesandeks on tagada ajutise kaitse saajatele esmased teenused ja aidata neil lõimuda vastuvõtvasse ühiskonda. Euroopa Liidu ajutise kaitse direktiiv (2001) on suunanud liikmesriike keskenduma kiireloomulistele meetmetele, et pakkuda kollektiivset kaitset suurtele inimhulkadele. Pagulaste ja rahvusvahelise kaitse saajate vastuvõtt ning toetamine hõlmab kahte peamist eesmärki. Ühelt poolt ajutise kaitse pakkumist kiireloomuliste vajaduste rahuldamiseks ning teiselt poolt pikaajalise integratsiooni tagamist ja vastuvõtvasse ühiskonda lõimumist. Nende kahe eesmärgi tasakaalustamine on keeruline, eriti kohalike omavalitsuste tasandil, mis vastutavad paljude praktiliste ülesannete täitmise eest. Vaatamata sellele, et otsused tehakse riiklikul tasandil, toimub ajutise kaitse saajate integratsioonimeetmete rakendamine suures osas kohalikul tasandil (Gauci 2020, 41).

Ajutise kaitse direktiiv, mis võeti vastu rohkem kui kaks aastakümnet tagasi, suunab liikmesriike keskenduma kiireloomulistele meetmetele, et pakkuda kollektiivset kaitset suurtele inimhulkadele. Huvitaval kombel ei olnud seda direktiivi varasemate kriiside, nagu Süüria sõjast tingitud migratsiooni ajal, rakendatud. Selle põhjuseks võib olla asjaolu, et varasemad pagulaskriisid ei toonud kaasa sama kiiret ja mahukat pagulasvoogu, mis oleks nõudnud kogu Euroopa Liidu ühisreaktsiooni. Ukraina sõda seevastu tekitas olukorra, kus liikmesriigid seisid silmitsi massilise põgenikevooga, mis mõjutas otseselt Euroopa Liidu piiririike, nagu Poola ja Balti riigid. Ukraina geograafiline ja kultuuriline lähedus Euroopa Liidule, samuti sõja otsene mõju piirkonnale, tingis vajaduse rakendada ajutise kaitse direktiivi, pakkudes kiiret kriisihaldust.

Sellest hoolimata on kiireloomuliste vajaduste rahuldamine toonud esile küsimusi pikaajalise lõimumise korralduse ja suutlikkuse kohta, eriti kohalikul tasandil. Kuigi Euroopa Liidu ajutise kaitse direktiiv näitab solidaarsust Euroopa Liidu liikmesriikide vahel, on olemas oht, et ajutine kaitse võib jääda pelgalt lühiajaliseks meetmeks, jättes tähelepanuta pikaajalise integratsiooni vajadused (Küçük, 2023). Kui suurem osa ressurssidest ja tähelepanust suunatakse esmatasandi teenustele, võib see vähendada kohalike omavalitsuste võimekust pakkuda pikaajalist tuge, mis on vajalik kaitse saajate jätkusuutlikuks lõimumiseks Eesti ühiskonda. Käesolev uurimistöo keskendub sellele, kuidas ajutise kaitse meetmete rõhuasetus kiirele kriisihaldusele mõjutab

kohalike omavalitsuste suutlikkust edendada pikaajalist integratsiooni Rakvere ja Jõhvi kohalike omavalitsuste näitel, tuues esile, kuidas ajutise kaitse prioriseerimine mõjutab pikaajalise integratsiooni eesmärkide saavutamist. Erilist tähelepanu pööratakse just Rakvere linnale ja Jõhvi vallale, sest need kaks kohalikku omavalitsust kannavad võrreldes teiste Eesti omavalitsustega suuremat koormust põgenike suhtarvu osas. Jõhvis on ukrainlaste osakaal üle 7% ning Rakveres ligikaudu 4%, mis on rohkem, kui üheski teises Eesti kohalikus omavalitsuses (Statistikaamet 2024). Teiste kohalike omavalitsuste puhul jääb Ukraina sõjapõgenike osakaal ligikaudu 3% juurde (Treier 2023, 06:12).

Sellest tulenevalt on käesoleva uurimistöo keskseks küsimuseks see, kuidas pärsib keskendumine ajutise kaitse kiireloomuliste vajaduste rahuldamisele tugisüsteemi võimekust saada hakkama pikaajalise integratsiooni meetmetega? Hüpoteesiks on, et ajutise kaitse meetmete rõhuasetus kiireloomuliste vajaduste rahuldamisele on vähendanud kohalike omavalitsuste suutlikkust ja ressursse tegeleda ajutise kaitse saajate pikaajalise integratsiooni edendamisega, luues seeläbi lünga kriisihalduse ja jätkusuutliku lõimumise vahel. Uurimisküsimusele vastuse leidmiseks viidi läbi pool-struktureeritud intervjuud Jõhvi ja Rakvere kohalike omavalitsuste teenistujatega ning Sotsiaalkindlustusameti esindajatega, et teada saada, millised on peamised probleemid Ukraina sõjapõgenike toetamisel kohalikul tasandil.

Töö jaguneb neljaks osaks. Esimeses peatükis käsitletakse uurimisprobleemiga seotud põhimõisteid ning luuakse keskne teoreetiline argument, millele käesolev uurimus põhineb. Teoreetilisele raamistikule järgneb empiirilise juhtumi tutvustus, mille eesmärk on uurimisprobleemi lahtimõtestamine uurimuses käsitletavate juhtumite põhjal. Lisaks luuakse empiirilist juhtumit tutvustavas peatükis välja ka varasemad uurimused Eesti kontekstis. Kolmas peatükk hõlmab ülevaadet uurimistöo metoodikast, kus tuuakse välja uurimistöös kasutatud lähenemisviisid, andmete kogumise ning analüüsimise protsess. Neljas peatükk on analüüsiosa, kus on esitatud uurimuse empiirilised leiud, lähtudes metoodikaosas väljatoodud andmeanalüüsi põhimõtetest. Analüüsiosa lõpus tuuakse välja peamised empiirilised leiud ning arutletakse nende üle lähtudes töö teoreetilistest lähtekohtadest. Töö viimane osa hõlmab kokkuvõtet, mille eesmärgiks on summeerida käesoleva uurimistöo peamised tulemused ning vastata uurimisküsimusele.

1. Teoreetiline raamistik

Käesolevas peatükis käsitletakse teoreetilisi lähtekohti, mis on olulised uurimisprobleemi mõistmiseks ja analüüsimiseks. Siinkohal antakse ülevaate peamistest mõistetest ja kontseptsioonidest, mis on seotud Euroopa Liidu ajutise kaitse direktiivi ning pagulaste integratsiooniga kriisihalduse kontekstis.

1.1 Euroopa Liidu ajutise kaitse direktiiv

Viimati koges Euroopa pagulaskriisi haldamist 2015. aastal, mil Süüria sõda põhjustas ulatusliku rändelaine. Euroopa rändekriisina tuntud sündmus tõi esile vajaduse tõhusate regulatsioonide järele, et tagada Euroopa Liidu liikmesriikide koordineeritud ja solidaarsel lähenemisel põhinev reageerimine. Euroopa varjupaigasüsteemi aluseks on olnud Dublini määrus, mis jagab vastutust varjupaigataotlejate menetlemisel, ning 2001. aastal loodud ajutise kaitse direktiiv, mille eesmärk on pakkuda kiiret ja kollektiivset kaitset massilise ümberasumise korral. Varasemate kriiside ajal, sealhulgas Süüria sõja puhul, ei rakendatud ajutise kaitse direktiivi, kuna keskenduti pigem ümberpaigutusmehhanismidele ja regionaalsetele kokkulepetele. Ukraina sõja puhkemine 2022. aastal tõi aga esile direktiivi olulisuse, võimaldades pakkuda miljonitele põgenikele kiiret ja struktureeritud abi, hõlmates ligipääsu eluasemele, tööturule, haridusele ja tervishoiule. See juhtum rõhutab Euroopa Liidu võimekust ühtselt ja tõhusalt reageerida humanitaarkriisidele, samas kinnitades vajadust pikaajaliste lõimumismeetmete järele.

Ajutise kaitse direktiiv (2001) esindab Euroopa Liidu kriisiolukordades rakendatavat ajutist kaitsemehhanismi, mille eesmärk on pakkuda massilise ümberasumise ohvritele kiiresti ja koordineeritult kaitset. Teoreetiliselt põhineb ajutise kaitse kontseptsioon rahvusvahelisel pagulaspoliitikal, olles lühiajaline ja erakorraline meede, mis tagab välismaalaste esmavajaduste rahuldamise ning õiguse juurdepääsule eluasemele, toidule, tervishoiule ja haridusele. Samal ajal on direktiivi eesmärk pakkuda solidaarsust ja vastutuse jagamist liikmesriikide vahel, et ükski riik ei peaks üksi toime tulema suure hulga põgenike vastuvõtmise ja abistamisega (Jánošová 2024, 270). Ajutise kaitse saaja on välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (2006) kohaselt “välismaalane, kes on sunnitud eelkõige rahvusvaheliste organisatsioonide üleskutse tulemusena oma päritoluriigist või -piirkonnast lahkuma või on sealt evakueeritud ning kellel seoses olukorraga nimetatud riigis ei ole võimalik turvaliselt ja püsivalt tagasi pöörduda”. Ajutise kaitse saajate arvud on Euroopas

ulatuslikud, eriti seoses Venemaa agressioonisõjaga Ukrainas. 2024. aasta lõpuks oli Euroopa Liidus ajutise kaitse staatus antud 4,2 miljonile inimesel ning kõrgeima Ukraina sõjapõgenike osakaaluga riigid olid Tšehhi, Poola ja Eesti (Eurostat 2024, 1).

Teoreetiliselt käsitleb ajutine kaitse peamiselt kriisiabi ja ellujäämise tagamist, kuid direktiivi rakendamisel ilmnevad mitmed olulised kitsaskohad, mis puudutavad integratsiooni pikaajalisi aspekte. Euroopa Liidu ajutise kaitse direktiiv toetub lühiajalisele ja lihtsustatud kaitse andmisele, jättes tähelepanuta vajaduse pikaajaliste integratsioonilahenduste järele (Küçük, 2023). Kuna ajutise kaitse raames antav kaitse on ajaliselt piiratud ja kohandatud kriisiolukorrale, võib see pikemas perspektiivis jätta pagulaste lõimumise tagaplaanile, keskendudes pigem kiireloomulisele ellujäämisele kui põhjalikule sotsiaalsele ja majanduslikule kohandumisele vastuvõtvatesse ühiskondadesse. Samas on jõutud seisukohale, et praegune Euroopa ühise varjupaigasüsteemi raamistik ei ole õigeaegse integratsiooni edendamisel tõhus, raisates pagulaste potentsiaali, kes saaksid ühiskonda positiivselt panustada, kui neil lubatakse varem töötada (Doomernik & Heelsum 2024, 2060). Ajutise kaitse direktiivi puhul on aga lubatud ukrainlastel kohe pärast kaitse saamist tööle asuda.

Oluline rõhk ajutise kaitse direktiivi puhul on pagulaste sotsiaalsete ja majanduslike sidemete loomiseks vastuvõtvas ühiskonnas, mis toetab nende lõimumist tööturule ja haridusse (*ibid.*). Samas võib ajutise kaitse direktiiv tekitada pagulastele ebakindlust tuleviku suhtes, kuna see ei paku alalist elamisluba ega perede taasühinemise võimalust. Selline lühiajaline kaitse võib piirata investeerimist lõimumisprotsessi, nagu keeleõpe, tööalane koolitus ja sotsiaalne kaasatus, kuna pagulased võivad tunda, et nad on ajutises staatuses ning peavad peagi lahkuma vastuvõtvast ühiskonnast (Macková et al., 2024: 16).

Ajutise kaitse rakendamine näeb pagulaste vajadusi kiires ja keerulises olukorras, kus traditsioonilised varjupaigamenetlused ei suuda piisavalt kiiresti reageerida. Samal ajal võib see sotsiaalsete sidemete loomise ja integratsiooni asemel tekitada pagulastele piiratuma staatuse, mis süvendab lõimumisprobleeme ja tekitab ebavõrdust erinevate varjupaigataotlejate vahel. Direktiivis kehtestatud lühiajalise ja paindliku kaitse fookus võib vähendada investeeringuid pikaajalistesse integratsioonistrateegiatesse, jätta tähelepanuta kestvad vajadused ja suurendada ohtu, et ajutine lahendus jääb püsivaks lahenduseks (Küçük, 2023). Teoreetiliselt on oluline, et ajutise kaitse direktiiv arvestaks nii kriisiabi kiireloomulisi vajadusi kui ka integratsiooni pikemaajalisi väljakutseid, pakkudes pagulastele nii turvatunnet kui ka võimalusi uues kogukonnas osalemiseks. Pikaajaline integratsioon saavutatakse kõige paremini,

kui ajutine kaitse on ühtlustatud pikaajaliste strateegiatega ja õiguskindlusega, mis soodustab pagulaste täisväärtuslikku osalemist ühiskonnas ning kaitseb nende inimväärikust ja õigust integratsioonile (UNHCR, 2023).

Seega, ajutise kaitse direktiiv tõepoolest tekitab dilemma püsiva lahenduse ja ajutise olukorra haldamise vahel. Direktiiv on loodud erakorraliste olukordade jaoks, kus suur hulk inimesi põgeneb lühikese aja jooksul sõja, konfliktide või looduskatastroofide eest. Ajutise kaitse direktiiv pakub kiiresti ajutist kaitset ja tuge, vähendades samas survet tavapärasele varjupaigasüsteemile. Dilemma tekib aga seetõttu, et kuigi kaitse on mõeldud ajutisena, võivad kriisid ja konfliktid, mille eest inimesed põgenevad, kesta aastaid. See tähendab, et ajutine lahendus võib muutuda *de facto* püsivaks. Näiteks Ukraina sõjaga seotud ajutine kaitse on osutunud pikemaks, kui algselt arvati. Hetkel on ajutist kaitset pikendatud kuni 2026. aasta märtsini, algselt oli selle tähtaeg 2025. aasta märtsikuu. Ajutise kaitse saajad saavad küll teatud õigusi (näiteks elamisloa, ligipääs tööturule ja tervishoiule), kuid nende staatus jääb määratlemata, kuna see pole täisväärtuslik püsiv elamisõigus ega kodakondsuse tee.

1.2 Pagulaste integratsioon Euroopas

Eelnevalt käsitletud ajutise kaitse direktiiv eeldab, et inimesed pöörduvad koju tagasi, kui nende päritoluriigis olukord stabiliseerub. Paljudel juhtudel on see aga keeruline või võimatu, mis sunnib vastuvõtjariike kaaluma püsivamaid lahendusi. Kiireloomuliste vajaduste rahuldamine ja pikaajalise integratsiooni tagamine on kaks eesmärki, mida on riiklikult keeruline tasakaalustada. Vaatamata sellele, et enamik Ukraina põgenikke loodab pärast olukorra paranemist oma kodumaale naasta, pole absoluutselt selge, millal tagasipöördumine võimalik on. Sellest tulenevalt on uurimistöö konteksti arvesse võttes oluline käsitleda integratsiooni mõistet ja selle olemust.

Ei ole ühtset definitsiooni integratsioonile, kuid käesoleva uurimistöö kontekstis käsitletakse integratsiooni kui vastuvõtva ühiskonna ja ajutise kaitse saaja kohanemist, mille eesmärk on soodustada vastastikust aktsepteerimist ja ühiskondlikku sidusust. Integratsiooni puhul saab sotsiaalmajanduslikust aspektist keskenduda pagulastele kättesaadavatele teenustele, nagu töö, haridus ja eluase, mis on vajalikud iseseisvuse saavutamiseks ja kogukonna aktiivseks osaks saamiseks (Majka & Majka, 2023; Silva et al., 2022). Pagulaste suutlikkus kindlustada stabiilne töökoht, saada kvaliteetset haridust ja ligipääs taskukohasele elamispiinnale mõjutab nende pikaajalist integratsiooni. Teatud kontekstides võib ülekaalus olla küsimus, kuidas pagulasi

tööturule tutvustada (*ibid.*, 29). Adekvaatne poliitika peaks võtma arvesse ja hõlmama kõiki elu aspekte, mitte keskenduma ainult pagulaste elu üksikutele valdkondadele, nagu tööturule sisenemine (*ibid.*). Sellest tulenevalt tuleks tööturule pääsemist käsitleda pigem pikaajalise eesmärgina kui integratsiooni esmase eesmärgina. Üksikisikutele suunatud algatused peaksid võtma tervikliku vaatenurga, mis asetab indiviidi suuremasse konteksti ja võtab arvesse erinevaid ühiskonnaelus osalemise liike. See on aluseks kuuluvustunde loomisele ja jätkusuutlikumale integratsioonile kaasa aitamiseks.

Sotsiaal-psühholoogilisest vaatepunktist saab integratsiooni käsitleda ka kui pagulaste ja vastuvõtva ühiskonna vahelistest vastastikest suhetest (Lacković et al. 2023). See rõhutab sotsiaalsete sidemete olulisust, vastastikuse mõistmise ja tajutud rühmavaenulikkuse vähendamist (*ibid.*). Sellest teoreetilisest lähtekohast tulenevalt võib pidada positiivset kontakti vastuvõtva kogukonnaga väga tähtsaks, sest vastastikune aktsepteerimine aitab murda eelarvamusi, soodustades harmoonilisemat sotsiaaldünaamikat.

Üheks suurimaks probleemiks sõjapõgenike integratsioonil võib pidada keeleraskuseid, sest piiratud oskus vastuvõtva riigi keeles suhelda võib pärssida pagulaste võimalusi sotsiaalselt ja majanduslikult osaleda (Silva et al. 2022). Samuti võivad kultuurilised erinevused, sealhulgas erinevad väärtused ja normid, põhjustada arusaamatusi ja sotsiaalset distantseerumist, takistades tõhusat suhtlemist ja kogukonna sidusust (Decmann 2021). Sellest tulenevalt võib antud uurimistöökonteksti arvesse võttes käsitleda integratsiooni kui pikaajalist protsessi, mille eesmärk on aidata pagulastel saavutada iseseisev elu vastuvõtvas ühiskonnas. Nii keeleõpe kui ka kultuurilised erinevused ja kättesaadavate teenuste olemasolu on tugevalt seotud vastuvõtva ühiskonna aspektiga. Sellest tulenevalt võib teoreetiliselt järeldada, et mida paremini on ajutise kaitse saajate jaoks võimaldatud iseseisvuse saavutamine vastuvõtvas riigis, seda suurem on ka potentsiaal lõimuda kohalikega ning luua väärtuslikke sotsiaalseid sidemeid. Jätkusuutlike lahenduste saavutamiseks on olulise tähtsusega rõhutada vastuvõtva kogukonna ja kaitse saanute vahel elujõuliste võrgustike loomise tähtsust (Abdelhady ja Ariss 2022, 3163). Mõlema, nii kohaliku kogukonna kui ka rahvusvahelise kaitse saaja, võrdne osalus ja vastastikune panustamine on olulised integreerumise protsessis, mis on mõlemale uus ja harjumatu. Integreerumine tugineb erinevate kultuuriliste tunnuste vastastikusele aktsepteerimisele ja kohanemisele, mis toimub võrdsetel alustel. Seega, laiem toetus pagulaste osalemisele ühiskonnas eeldab vastastikust vastuvõtmist ja kultuuriliste omaduste kohandamist võrdsetel alustel (*ibid.*).

1.2.1 Liberaalne valitsustevaheliskus ja neofunktsionalism

Pagulaskriisi kontekstis pakuvad liberaalne valitsustevaheliskus (inglise keeles *liberal intergovernmentalism*) ja neofunktsionalism (inglise keeles *neofunctionalism*) olulisi perspektiive Euroopa integratsiooni võimaluste ja piirangute mõistmiseks. Liberaalne valitsustevaheliskus rõhutab, et sügavam integratsioon on tõenäolisem, kui mõjukad rahvuslikud otsustajad toetavad ühist Euroopa lahendust, keskendudes riikide eelistustele ja läbirääkimistele (Wolf ja Ossewaarde 2018, 44). Neofunktsionalism aga selgitab integratsiooni kriisides protsessina, mis sõltub transnatsionaalsest vastastikusest sõltuvusest ja üleeuroopaliste institutsioonide võimekusest. Kui varasem integratsioon on loonud tugeva sõltuvuse ja institutsioonid on piisavalt autonoomsed ning ressursirohked, võivad kriisid anda tõuke edasisele integratsioonile (Schimmelfennig 2018, 7). Samal ajal prognoosib neofunktsionalism, et integratsioon on tõenäolisem valdkondades, kus negatiivsed rahvusvahelised sõltuvused, nagu migratsioon ja piirihaldus, nõuavad koostööd (Wolf ja Ossewaarde 2018, 43). Kuid liikmesriikide vähene valmisolek järgida Euroopa Liidu reegleid takistab tõhusat koostööd (*ibid.*, 47). Neofunktsionalism näitab ka, et integratsiooni tõkked, nagu poliitiline vastuseis ja liikmesriikide vähene vajadus üle-Euroopalise sekkumise järele, võivad piirata pikaajalist koostööd (Schimmelfennig 2018, 23). Kokkuvõttes on Euroopa Liidu integratsioonipüüdlused olnud edukamad valdkondades, mis reageerivad otseselt kriisi vajadustele, kuid laiem ja pikaajaline koostöö jääb piiratud (Wolf ja Ossewaarde, 2018).

Ajutise kaitse meetmete keskendumine kiireloomulistele vajadustele peegeldab neofunktsionalismi kohaselt Euroopa integratsiooni piiranguid kriiside haldamisel. Kuigi funktsionaalsed surved võivad soodustada lühiajalist koostööd, jääb pikaajaline integratsioon piiratud, kui puudub piisav institutsionaalne suutlikkus ja transnatsionaalne sõltuvus. liberaalne valitsustevaheliskus rõhutab, et liikmesriikide vähene poliitiline tahe ja ressurside piiratus takistavad pikaajalist lõimumist. See loob lünga kriisihalduse ja jätkusuutliku lõimumise vahel, sest kriisimeetmed ei arvesta piisavalt kohalike omavalitsuste pikaajalisi vajadusi.

Teoreetiliselt saab järeldada, et Euroopa Liidu kriisihalduse ebaõnnestumised, nagu Schengeni süsteemi peatamine, viitavad institutsionaalsete ja poliitiliste lõhede olemasolule, mis takistavad ühtset reageerimist (Maldini ja Takahashi 2017, 68). Neofunktsionalismi seisukohast on kriiside edukaks lahendamiseks vaja tugevat transnatsionaalset sõltuvust ja piisavat supranatsioonilist suutlikkust, mida antud juhul napib (*ibid.*). Samuti kinnitab see liberaalse valitsustevahelisuse teooriat, mille järgi liikmesriikide vähene valmisolek koostööks

ja solidaarsuseks pärsib tõhusat integratsiooni. Euroopa Liidu legitiimsus on tõsiselt ohustatud liikmesriikide vastuoluliste poliitikate ja prioriteetide tõttu, mis viib fundamentaalsete väärtuste, nagu inimõiguste ja demokraatia, lõdvendamiseni (*ibid.*). See omakorda kahjustab EL-i rahvusvahelist autoriteeti ja usaldusväarsust, muutes EL-i raskeks veenva demokraatia ja inimõiguste kaitsja esindamiseks maailmas. Kriisihalduse ebaõnnestumised ja liikmesriikide erinevad huvid viivad Euroopa integratsiooni aluspõhimõtete nõrgenemiseni, takistades jätkusuutlikku ja tõhusat koostööd kriiside lahendamisel (*ibid.*).

1.3 Kohalike omavalitsuste roll tugisüsteemis

Oluline osa tugisüsteemi missioonist on ka kogukondlike võrgustike loomine, mis ühendavad põgenikke ja vastuvõtvaid ühiskondi. Käesoleva uurimistöö konteksti arvesse võttes on kohalikud omavalitsused pagulasabisüsteemis võtmetähtsusega, kuna nemad viivad ellu riiklikul tasandil kehtestatud poliitikaid ja vastutavad pagulaste igapäevase toetamise eest. Kohalike omavalitsuste roll on eriti oluline ajutise kaitse ja integratsiooni eesmärkide tasakaalustamisel, pakkudes praktilisi lahendusi ja kohandades riiklikke juhiseid kohalikele vajadustele. Edendades kultuurilist tundlikkust ja vastastikust mõistmist, loovad tugisüsteemi elluvijad kontakte, mis toetavad põgenike lõimumist nende uutesse kogukondadesse (Sinigaglia 2021). Samuti mobiliseerivad nad nii formaalseid kui ka mitteametlikke ressursse, et tagada põgenikele juurdepääs hädavajalikele teenustele ja kogukondlikele võimalustele. Siiski piiravad kohalike omavalitsuste teenistujate töö tõhusust tihti institutsionaalsed takistused ja vähene pühendumine muutustele orienteeritud praktikatele, mis rõhutab vajadust pideva professionaalse eneserefleksiooni ja tegevuse järele (Georgeson 2023, 517). Nende omavahel seotud aspektidega tegeledes saavad kohaliku omavalitsuse teenistujad oluliselt kaasa aidata rändepoliitikate kujundamisele, mis on õiglasemad, kaasavamad ja vastutulelikumad nii põgenike kui ka vastuvõtjate kogukondade vajadustele.

Kuigi Eesti on võtnud suuna, kus pärast elukoha registreerimist Rahvastikuregistris muutub sõjapõgenike vastuvõtt kohaliku omavalitsuse vastustusse, siis Jostein Askim ja Anton Steen (2020) käsitlevad kohalike omavalitsuste rolli sellisena, kus nende tegevust kujundab ressursside ja võimujaotuse kaudu riiklik ja multilateraalne juhtimissüsteem, kus autonoomia ja koostöö tasakaal määrab lõimumispoliitikate tõhususe (*ibid.*, 26). Tugiisikuteenus on antud uurimisprobleemi kontekstis oluline, sest see annab eelduse, et on olemas riiklik missioon aidata ajutise kaitse saajat riigis iseseivalt hakkama saama. Tugiisikuteenuse mõiste on Eesti õigusruumis väga selgelt ära defineeritud sotsiaalhoolekande seaduses ning seab oma

olemuselt ka tugiisikuteenusele teatud alatooni: „Tugiisikuteenus on kohaliku omavalitsuse üksuse korraldatav sotsiaalteenus, mille eesmärk on iseseisva toimetuleku toetamine olukordades, kus isik vajab sotsiaalsete, majanduslike, psühholoogiliste või tervislike probleemide tõttu oma kohustuste täitmisel ja õiguste teostamisel olulisel määral kõrvalabi. Kõrvalabi seisneb juhendamises, motiveerimises ning isiku suurema iseseisvuse ja omavastutuse võime arendamises“ (Sotsiaalhoolekande seadus 2014, § 23, lg 1).

Kui inimene saab rahvusvahelise või ajutise kaitse, siis jätkuvalt on oluline siis mõista, et tugiisikuteenus kui selline ise ei seisa üksinda, sest inimesele laieneb terve „ökosüsteem“. Rahvusvahelise kaitse saajad on võimelised oma olukorda muutma ja neil on potentsiaali saavutada positiivseid tulemusi, kui neid toetatakse nende elu erinevates etappides (Janzen *et al.* 2022, 6). Seega on oluline mõista kaitse saaja kohanemist kui dünaamilist protsessi, mis hõlmab mitmeid vastastikmõjusid ja muutusi aja jooksul. Kaitse saajad ja nende perekond on osa sotsiaalsetest, majanduslikest ja kultuurilistest süsteemidest ning nende edukas kohanemine sõltub suhtest nende süsteemikomponentidega (*ibid.*, 4). Edu soodustavad tegurid hõlmavad vajadust individuaalsete lähenemisviiside järele, et rahuldada iga pagulase ainulaadseid vajadusi, rõhutades valitsuse ja valitsusväliste osalejate vahelise koostöö tähtsust, hõlbustades sotsiaalset tuge ning teadvustades sotsiaalse ja kultuurilise kapitali rolli pagulastes tööturule integreerumisel (Morell 2021, 436; Hamza 2021, 16).

Just kohaliku omavalitsusega tekib kaitse saajal esmane kontakt ning sellest tulenevalt on tal alati üks kindel võrgustik juba olemas. Kohaliku omavalitsuse teenistujatel on üksikasjalikum ülevaade vajaminevast abist arvestades ajutise kaitse saaja olukorda. Tugisüsteemi kontekstis on oluline mõista, et pagulased vajavad mitmekülgselt tuge ja toetust nende integreerumisel uude ühiskonda. Suurt rolli omab ka see, millisesse omavalitsusse pagulane paigutatakse, lähtutakse muuhulgas valla suurusel, kohalikust tööturu olukorrast ning vallas juba elavate pagulaste ja äsja saabunud pagulaste arvust ning pagulase spetsiifilistest vajadustest (Hamza 2021, 9).

2. Empiirilise juhtumi tutvustus

Selleks, et uurimisprobleemi paremini mõista, annab käesolev peatükk ülevaate juhtumist, mida analüüsitakse. Töö selles osas toob autor välja ka kirjandusülevaate sellest, kuidas antud juhtumit on varasemalt uuritud ning millistele järeldustele on jõutud. Seeläbi on võimalik näidata, millist puuduvat lüli suuremast arusaamast antud lõputöö katab.

2.1 Ajutine kaitse Eestis

2009. aastal oli Eesti liitunud Euroopa Pagulafondiga. See tähendab, et välisvahendid olid suunatud Euroopa Liidu suurest üldrahastusest Eestile selleks, et oleks võimekus vastu võtta pagulasi. Pagulasi võeti vastu ka varasemalt, alates 90ndate keskpaigast, kuid seda kõike tehti Eesti-keskselt ehk iseseisvalt. Euroopa Pagulasfond võimaldas Eestil saada otserahastust, mille raames hakati otsima mittetulundusühinguid (MTÜ) ja kodanikuorganisatsioone, kes hakkasid Eestisse tulnud pagulasi ühiskonda lõimuma. Johannes Mihkelsoni keskus kandideeris hankele ja töötati välja rahvusvahelise kaitse saajatele suunatud tugiisikuteenus.

2015. aastal, kui algas Euroopa rändekriis, liitus Eesti ümberpaigutusprogrammiga, mille raames jaotati varjupaigataotlejaid ja pagulasi Euroopa Liidu liikmesriikide vahel. Peamine eesmärk oli leevendada Kreeka ülekoormust, kuhu reeglina saabus kõige rohkem varjupaigataotlejaid. Ümberpaigutamine lõppes 2017. aastal, ehk kestis kokku kaks aastat. Ümberpaigutamise käigus suunati pagulaspere kindlasse eesti linna, kus kohalik omavalitsust oli pagulaste saabumisest informeeritud ning kohalik omavalitsus koos Johannes Mihkelsoni keskuse tugiisikuga hakkasid tema elu korraldama. See tähendab, et pagulane ei saanud ise valida, millises linnas ta elama hakkab. Erinevate osapoolte koostöö varieerus ümberasustamise protsessi erinevates etappides, nii enne saabumist kui ka pärast saabumist. Enamikus Euroopa Liidu liikmesriikides ei vastutanud valitsusasutus enne saabumist toimuva faasi eest ehk pagulaste valiku ja nende ületoomise eest, vaid vastutas pärast saabumist toimuva faasi eest, mille alla kuulus vastuvõtt ja pagulase integreerimine. Enne saabumist toimivas faasis hõlmas pagulaste ümberasustamine peamiselt ÜRO pagulasorganisatsiooni, Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni (IOM -*International Organization of Migration*) ja erinevaid liikmesriigi ministreid, samas kui pärast saabumist toimus ümberasustamine kohalike osapoolte, nagu kohalike omavalitsuste ja mittetulundusühingute poolt (Bokshi 2013, 22).

Võrreldes Eestit näiteks Soome ja Rootsiga, siis Eesti süsteem ehitati kohe alguses üles pigem kodanikuorganisatsioonidele, mitte kohalikele omavalitsustele. Enne 2021. aastat oli Eestis rahvusvahelise kaitse saajatele suunatud tugiisikuteenuse pakkumisel oluline roll kolmandal sektoril, eriti MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskusel ja MTÜ Pagulasabil (Riigikontrolli audit 2016, 11) - kohalikud omavalitsused ja MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus kui passiivsed teenuse pakkujad. Enne 2015. aastat tegeles riik Eestisse saabunud pagulaste lennujaama vastuminemisega, kuid 2015-2016 ümberpaigutamise programmi raames hakkasid minema tugiisikud läbi MTÜ lennujaama vastu. Sellega seoses haarati ka kohalikud omavalitsused kiiremini vastuvõtuprotsessi, sest neile anti teada juba kuu aega ette, et pagulane tuleb ja hakati looma võrgustikku. Seega juba 2015. aastal muutus kohalike omavalitsuste roll konkreetsemaks. Kohalikes omavalitsustes lisandus ka eraldi rahastuse aspekt. Kohalikud omavalitsused said iga vastuvõetud pagulase pealt ligikaudu 3000 eurot, mis on väikese omavalitsuse jaoks suur summa ning seda võis kasutada mitmetel otstarvetel.

Rahvusvahelise kaitse saajate tugiisikuteenuse koordineerimine liikus 2021. aastast Sotsiaalkindlustusametile, kes hakkas antud teenust koordineerima üle riigi. Alates 2023. aasta novembrist pakutakse tugiisikuteenust Sotsiaalkindlustusametiga sõlmitud partnerluslepe alusel läbi elukohajärgse kohaliku omavalitsuse neljas Eesti linnas - Tallinnas, Tartus, Rakveres ja Jõhvis (Siseministeerium 2023). Üldjuhul on tõmbekeskusteks Tallinn ja Tartu, kaitse taotlejate majutuskeskuse asukohast tingituna on sealne tõmbekeskus ka Rakveres (Kultuuriministeerium 2023, 20). Seoses sisserändega Ukrainast lisandus teenusosutajate hulka ka Jõhvi. Tartus on täna üks koordinaator, Tallinnas on kaks, Rakveres on üks tugiisik ja Jõhvis on kaks koordinaatorit. Teenuseosutajad saame jagada kaheks, sest üks teenuseosutaja on kohalik omavalitsus ning teine teenuseosutaja on hetkel hanke korras MTÜ Eesti Pagulasabi.

Arenguhüpe liikuda ja proovida kohaliku omavalitsuse suunda on hea, sest kaitse saanutel on väga erinevad teenusvajadused. Ka tavakodanik saab enamik teenuseid ikkagi oma kohaliku omavalitsuse kaudu. Kaitse saajal võivad aga olla tulenevat tema kogemusest, rändeteekonnast, rändepõhjustest teatud lisandunud elemendid. Sellest tulenevalt on vajalik hinnata, kui pädev on praegune tugisüsteem kaitse saajate paremaks kohanemiseks Eestis. Rahastus on selle suunaga, et kohalik omavalitsus saab endale palgata koordinaatori või tugiisiku või mõlemad vastavalt vajadusele. Kõige aluseks on ka see, et kohalik valitsus teeb abivajaduse hindamise, mille raames kaitse saaja tugiisikuteenusesse kaasatakse.

2.2 Kaitse saaja õigused ja kohustused

Üks oluline teoreetiline lähenemine on inimõiguste universaalsus, mis rõhutab, et kõik inimesed, sõltumata nende päritolust või staatuses, omavad teatavaid põhiõigusi, sealhulgas õigust elule, väärikusele, õiglasele kohtlemisele ja õigusele põgeneda tagakiusamise eest (Kristjan Kaldur 2016, 5). See teooria paneb rõhku vajadusele kaitsta ja tagada rahvusvahelise kaitse saajate õigusi ning aidata neil integreeruda vastuvõtvasse ühiskondadesse. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus määratleb üksikasjalikult välismaalase õigused ja kohustused rahvusvahelise kaitse saamisel. Kaitse saamisel on tal seadusest tulenevalt kohustus käia läbi kohanemisprogrammis rahvusvahelise kaitse moodul. Tal on kohustus õppida eesti keelt. Sõltuvalt elamisloa pikkusest, aga A1 on kindlasti kõigile kohustuslik.

Rahvusvahelise kaitse saajate õiguste ulatus ja nende tagamise meetmed on olulised tegurid sotsiaalse integreerumise ja heaolu kontekstis. Pärast majutuskeskusest lahkumist on kaitse saajal õigus tugiisikuteenusele, mis võib märkimisväärselt toetada nende kohanemist uues keskkonnas. Samuti on oluline rõhutada võimalust olla ühenduses ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ametiga (UNHCR), mis tagab rahvusvahelise kaitse saajatele juurdepääsu täiendavatele ressurssidele ja nõustamisele. Perekonna taasühendamise võimalus pakub emotsionaalset tuge ja stabiilsust, samas kui reisimisõigus nii ELi liikmesriikides kui ka nende piiride väljaspool võimaldab neil säilitada sidemeid oma päritoluriigiga ning laiendada oma võimalusi. Sotsiaalsete õiguste hulka kuuluvad olulised teenused nagu ligipääs haridusele, tervishoiule ja tööhõivele, mis on vajalikud nende integreerumiseks ja iseseisvaks toimetulekuks uues keskkonnas. Töötukassa pakutavad teenused, sealhulgas tööalane nõustamine ja koolitused, on olulised vahendid töö leidmisel ja majandusliku stabiilsuse tagamisel. Sotsiaaltoetuste, sealhulgas toimetulekutoetuse kättesaadavus aitab neil ületada majanduslikke väljakutseid, mida võib tekitada uue elu alustamine. Kokkuvõttes pakuvad need õigused ja teenused olulist toetust rahvusvahelise kaitse saajatele nende uue elu alustamisel ja kohanemisel ning aitavad tagada nende inimväärikuse ja heaolu.

Rahvusvahelise kaitse saajate kohustused hõlmavad mitmeid olulisi aspekte, mis on seotud nende integreerumisega Eesti ühiskonda. Nende kohustuste hulka kuulub Eesti põhiseadusliku korra ja õigusaktide järgimine, mis on oluline selleks, et tagada nende vastavus kohalikele

seadustele ja normidele. Lisaks on neil kohustus kasutada tugiisikuteenust, kui see neile on määratud, ning osaleda keeleõppes. Keeleõpe on alates 18. eluaastast kohustuslik igale töövõimelisele rahvusvahelise kaitse saajale, kes ei omanda eesti keeles põhi-, kesk- või kõrgharidust, kuni rahvusvahelise kaitse vanaduspensioniealise saajani. Kohustuslik on omandada kahe aasta jooksul keeleoskustase A2 ja viie aasta jooksul B1, ning keeleõpe on tasuta. Lisaks on neil kohustus esitada Politsei- ja Piirivalveametile elamisloa pikendamise taotlus vähemalt neli kuud enne elamisloa kehtivuse lõppemist. Need kohustused on olulised selleks, et tagada rahvusvahelise kaitse saajate sujuv integreerumine Eesti ühiskonda ning nende vastavus kohalikele seadustele ja normidele.

2.4 Varasemad uurimused

Kuigi varasemalt on küll uuritud Ukraina sõjapõgenike hakkamasaamist Eestis, siis piirkondlike eripärade vaatepunktist ei ole konkreetselt kohalikke omavalitsusi eraldi vaadeldud. Samuti ei olnud enne 2015. aastat immigratsioon sundrände tulemusel kuigi aktuaalne. Käesoleva töö uurimisprobleemi ja -eesmärgi arvesse võttes on oluline keskenduda kaitse saajate võimestamisele riikliku ja kohaliku omavalitsuse tasandilt. Teoreetiline raamistik näitab, et pagulased seisavad silmitsi oluliste väljakutsetega vajalikele ressurssidele juurdepääsul erinevate tugisüsteemi lünkade tõttu. Nende hulka kuuluvad struktuursed tõkked, nagu navigeerimine keerulistes tervishoiusüsteemides, geograafilisest paigutusest tingitud piiratud juurdepääs töökohtadele ja tervishoiuteenustele (Hamidi ja Karachiwalla 2022, 12).

Eelnevad uurimused on kaardistanud olukorda ja väljakutseid seoses rahvusvahelise kaitse saajate inimõiguste kaitsega Eestis (Kallas ja Kaldur 2011; Kaldur 2016; Riigikontrolli aruanne Riigikogule 2016). Oluline on arvestada nende uurimuste järeldustega ning kasutada neid lähtepunktina käesoleva töö läbiviimisel. Varasemates uurimustes on tõstatatud mitmeid küsimusi ja pakutud lahendusi, mis võivad olla kasulikud ka käesoleva uurimistöö kontekstis. Tuleb kaaluda, kuidas olemasolevad teadmised ja soovitud saavad kaasa aidata rahvusvahelise ja ajutise kaitse saajate paremaks lõimumiseks Eestis.

Eestis elavate pagulaste hetkeolukorda kaardistav Balti Uuringute Instituudi läbiviidud uuringuraport (Kallas ja Kaldur 2011) analüüsib peamisi väljakutseid ja kitsaskohti, millega rahvusvahelise kaitse saanud inimesed seisavad silmitsi nende integreerumisel Eesti ühiskonda. Raport käsitleb mitmeid olulisi aspekte, sealhulgas elukoha leidmist, tööturule sisenemist, keeleõpet ja ligipääsu sotsiaalteenustele ning vaatleb ka tulevikuperspektiive.

Lisaks esitatakse raportis soovitusi, kuidas parandada rahvusvahelise kaitse saanud isikute vastuvõtu tingimusi ja integreerumist Eesti ühiskonda. Kaitse saajate ja nende tugiisikute intervjuerimise tulemusel leiti, et riigi ja kohalike omavalitsuste poolt pakutav abi rahvusvahelise kaitse saajatele on puudulik (*ibid.*, 26). Rahvusvahelise kaitse saajate teadlikkus kättesaadavatest teenustest ja võimalustest abi saamiseks on väga madal, samuti on kohalike omavalitsuste ametnike teadlikkus olukorrast väga piiratud (*ibid.*, 27). Üheks oluliseks väljatoodud lähtekohaks käesoleva töö kontekstis on uuringuraportis väljatoodud kohaliku omavalitsuse tähtsus integratsioonipoliitika elluviimisel.

Sarnaselt 2011. aasta uuringule, näitavad ka 2016. aasta Balti Uuringute Instituudi uuringu tulemused näitavad, et rahvusvahelise kaitse saajate informeeritus nende õigustest, kohustustest ning pakutavatest teenustest ja tugimeetmetest on väga halb (Kaldur 2016). Kohalike omavalitsuste abi kaitse saajatele on puudulik ning ametnike teadlikkus nende olukorrast ja vajadustest on piiratud (*ibid.*, 5). Samuti leiti uuringus, et enamus rahvusvahelise kaitse saajatest ei ole teadlikud nende pakutavatest teenustest ega võimalustest abi saada (*ibid.*). See tõstatab olulise küsimuse integratsioonipoliitika tõhususest ning vajadusest süsteemi paremaks muutmiseks, et vastata rahvusvahelise kaitse saajate konkreetsetele vajadustele ja väljakutsetele. Balti Uuringute Instituudi uuringu läbiviija Kristjan Kaldur tõi 2016. aastal välja asjaolu, et tuleb olla valmis varjupaigataotlejate arvu suurenemiseks ja töötada välja süsteemsem käsitlus ja paremini toimivaid integratsioonimeetmed (*ibid.*). Aastaks 2024 on oluline märkida, et varjupaigataotlejate arv on märkimisväärselt suurenenud võrreldes 2016. aastaga. Kui 2016. aastal oli taotlejate arv suhteliselt väike ja ei käinud Eestile üle jõu, siis 2024. aastaks on olukord muutunud. Suurenenud taotlejate arv võib panna suurema surve nii riigi kui ka kohalike omavalitsuste ressursidele ja teenustele, muutes senised integratsioonipoliitikad ja -meetmed ebapiisavaks või ülekoormatuks. Seetõttu võib uurimistöö kontekstis olla oluline analüüsida, kuidas suurenenud taotlejate arv on mõjutanud integratsiooniprotsesse ning kaardistada, milliseid kohandusi ja täiendusi tuleks teha, et vastata kasvavatele väljakutsetele ja tagada rahvusvahelise ja ajutise kaitse saajate tõhus integreerumine Eesti ühiskonda.

Riigikontrolli auditiga (2016) on varasemalt hinnatud Eesti riigi ja kohalike omavalitsuste valmisolekut vastu võtta sundrände tulemusel saabunud immigrante. Eestis on rahvusvahelise kaitse saajatele suunatud tugiisikuteenuse pakkumisel oli Riigikontrolli hinnangul oluline roll kolmandal sektoril, eriti MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskusel ja MTÜ Pagulasabil

(Riigikontrolli aruanne Riigikogule 2016, 11). Ent selle teenuse kättesaadavus ja võimekus on piiratud ning jääb alla nõudlusele (*ibid.*). Siinkohal tuleks välja tuua, et MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskuse roll tugiisikuteenuse pakkumisel enam ei kehti, sest nemad antud teenust kaitse saajatele enam ei paku. Kuigi Sotsiaalministeerium ja Siseministeerium on veendunud, et tugiisikute leidmisega pole probleeme, näitab praktika vastupidist, kuna teenuseosutajad tunnistavad oma piiratud võimekust ja ressursse (*ibid.*). Samuti olid Riigikontrolli hinnangul tol ajal kohalikud omavalitsused ja MTÜ Johannes Mihkelsoni Keskus passiivsed teenuse pakkujad ning pigem oodati riigilt aktiivset sekkumist ja toetust (*ibid.*). Seega näitab empiiriline andmestik, et tugiisikuteenuse korraldus ei ole varasematel aastatel olnud piisav, et vastata rahvusvahelise kaitse saajate vajadustele, eriti arvestades taotlejate arvu suurenemist.

Suur osa varasematest uurimustest Eesti kontekstis viidi läbi enne suuremate pagulaskriiside algust, näiteks enne Süüria kriisi puhkemist 2015. aastal ja Ukraina pagulaskriisi haripunkti 2022. aastal. Seetõttu on oluline vaadelda, kuidas need kriisid on mõjutanud pagulaste integratsiooniprotsesse Eestis. Siiski on tähtis süvitsi uurida ka seda, mis toimub pärast positiivse otsuse saamist, kui taotlejast saab ametlikult rahvusvahelise või ajutise kaitse saaja ning hakkab kohanema elukohajärgses kohalikus omavalitsuses. Millised on tema väljakutsed ja võimalused integreeruda Eesti ühiskonda ning kuidas see mõjutab nii pagulasi kui ka teenuseosutajaid? See on oluline küsimus, mis vajab tähelepanu, eriti arvestades muutusi rändevoogudes ja riigi vastuvõtupoliitikas. Seega, kuigi varasemad uuringud on valgustanud varjupaigataotlejate hetkeolukorda ning riigi kui ka kohalike omavalitsuste valmidust, tuleb uurida, kuidas pärast ajutise kaitse direktiivi kasutuselevõttu on kahe keskse eesmärgi - kriisiabi tagamine ning pikaajalise integratsiooni - tasakaalustamine õnnestunud.

3. Metoodika

2.1 Juhtumite valik

Uurimisprobleemi lahendamiseks ning uurimistöö kesksele küsimusele vastuse leidmiseks keskenduti kahele konkreetsele juhtumile, mis annavad uurimistöö eesmärgi arvesse võttes kõige parema ülevaate ajutise kaitse ja integratsiooni tasakaalule. Tulenevalt kohalike omavalitsuste olulisest rollist Eestis elavate ajutise kaitse saajate iseseisvaks saamisel, on keskne tähtsus Rakvere linnal ja Jõhvi vallal. Empiirilist juhtumit tutvustavas peatükis sai selgeks, et alates 2023. aasta novembrist vastutab tugiisikuteenuse elluviimise eest Sotsiaalkindlustusamet, kuid teenus rakendub läbi kohalike omavalitsuste, kus seda pakutakse vaid neljas Eesti linnas – Tallinnas, Tartus, Rakveres ja Jõhvis. Kui Tallinn ja Tartu on traditsioonilised tõmbekeskused, siis Rakvere on oluline kaitse taotlejate majutuskeskuse asukoha tõttu, olles seetõttu piirkonna jaoks oluline sõlmpunkt. Jõhvi lisandus teenusosutajate hulka seoses suure Ukraina sõjapõgenike arvuga, mis tõi kaasa märkimisväärse koormuse kohaliku omavalitsuse teenuste pakkumisel. Kuigi enamik sõjapõgenikke elab suuremates omavalitsustes, nagu Tallinn, Tartu ja Pärnu, on Rakveres ja Jõhvis põgenike osakaal elanikkonna suhtes seni püsinud kõige suurem. Seetõttu on uurimistöö kesksetel juhtumitel märkimisväärne koormus, arvestades nende väiksemat elanikkonda ja piiratud avalike teenuste pakkumise võimekust. Seetõttu pakuvad Rakvere ja Jõhvi unikaalset võimalust analüüsida tugiisikuteenuse rakendamist ja lõimumisprotsessi väiksemates, kuid suurema koormusega omavalitsustes.

2.2 Meetodi valik

Sügavama arusaama loomiseks kasutati uurimistöös kvalitatiivset meetodit. Võttes arvesse uurimistöö eesmärgi, viidi läbi pool-struktureeritud intervjuu kahe Sotsiaalkindlustusameti esindajaga ning neli intervjuud kahe Jõhvi ja kahe Rakvere kohaliku omavalitsuste teenistujaga. Tugiisikuteenuse rahastus on kohalikele omavalitsustele suunatud selle eesmärgiga, et kohalik omavalitsus saaks palgata koordinaatori ja/või tugiisiku, kes tegeleb igapäevaselt ajutise kaitse saajate vastuvõtu ning lõimumusega kohalikul tasandil. Tugiisikute ja koordinaatorite kaasamine uurimistöösse on oluline, sest nemad on võimelised andma ülevaadet tugiisikuteenuse rakendamise praktilistest aspektidest, sealhulgas teenuse pakkumise protsessist, korraldusest ja väljakutsetest. Nad on võimelised andma ka vajalikku sisendit läbi

oma kogemuste ja teadmiste teenuse kasutajate vajaduste ja teenuse mõju kohta, aidates mõista teenuse kvaliteeti ja kitsaskohti Jõhvi ning Rakvere kohalikus omavalitsuses elavatele rahvusvahelise kaitse saajatele. Sotsiaalkindlustusameti esindajate perspektiivi lisamine uurimistöösse läbi intervjuude osutus vajalikuks tulenevalt nende positsioonist teenuse elluviijana ja koordineerijana üle Eesti. Sellest tulenevalt võib järeldada, et just nemad omavad sügavamad arusaama teenuse arengust, olemasolevatest kitsaskohtadest ning ka sellest, millised on kesksed tulevikuvaated teenuse elluviimise osas. Sotsiaalkindlustusameti esindajate vaated annavad ülevaate aga tugiisikuteenuse korraldamise ja juhtimise aspektidest riiklikul tasandil, tuues välja tugiisikuteenuse korraldamisel ja arendamisel kohaldatavad parimad tavad ja suurimad väljakutsed.

Pool-struktureeritud intervjuu küsimused (vt Lisa 1) võimaldasid suunata vestlust vastavalt uurimise eesmärkidele ning süveneda konkreetsetesse teemadesse ja küsimustesse. See tagas omakorda, et saadav teave oleks otstarbekas ja vastaks ka uurimuse eesmärgile, aidates kaasa kvaliteetsele andmete kogumisele ja analüüsile. Lisaks, kvalitatiivne lähenemine aitas luua sügavam arusaama individuaalsete kogemuste ja vaadete mõistmiseks. Samas oli tegemist ajakulukama ning subjektiivsema variandiga võrreldes kvantitatiivsete meetoditega ning ei pruugi lõppkokkuvõttes pakkuda üldistatavaid tulemusi.

2.3 Andmete kogumise viisid

Andmete kogumisel lähtuti eetilistest põhimõtetest. Enne intervjuude läbiviimist võeti intervjuueeritavaga e-maili teel ühendust, tutvustati ennast ning oma uurimistöö teemat ja eesmärki. Kui intervjuueeritav oli intervjuus osalisemisest huvitatud, lepiti kokku intervjuu läbiviimise aeg ja koht. Enamikel juhtudest viidi intervjuu läbi intervjuueeritavate töökohtades, erandiks olid Sotsiaalkindlustusameti esindajate intervjuud, mille puhul eelistasid intervjuueeritavad intervjuus osalemiseks Google Teams'i platvormi. Enne intervjuude läbiviimist paluti intervjuueeritavatel täita ametlik nõusoleku ankeet (vt Lisa 2). Enne virtuaalselt toimunud intervjuud saadeti nõusoleku ankeet intervjuueeritavatele e-mailile ning paluti neil see digiallkirjastada. Seejärel allkirjastas intervjuu läbiviija selle ka ise ning mõlema allkirjaga vorm saadeti intervjuueeritavale ka tagasi. Teiste intervjuude puhul andis uurimuse läbiviija enne intervjuu toimumist mõlemapoolselt allkirjastatud nõusoleku ankeedi koopia intervjuueeritavale ning teise jättis uurimuse läbiviija endale. Intervjuud kestsid ligikaudu 45-

60 minutit ning pool-struktureeritud intervjuud viidi läbi vastavalt eelnevalt koostatud küsimustikule (vt Lisa 2).

2.4 Andmete analüüsi põhimõtted

Intervjuude läbiviimisele järgnes esimene sammuna intervjuueeritud materjali transkribeerimine tekstivormingusse. Seda võimaldas intervjuude helisalvestamine intervjuueeritava nõusolekul. Transkribeerimine võimaldas teha materjali tekstilisi märkmeid ja analüüsida seda sügavamalt. Transkribeerimisel kasutati *TurboScribe* tarkvara, mis võimaldab helifailide transkribeerimist tekstiks, hõlbustades seeläbi intervjuueerimise järel analüüsimist. Järgmisena märgiti Google Documentsides välja olulised teemad, mustrid ja ideed, mis kordusid erinevates intervjuudes. Iga identifitseeritud teema või mustriga seotud tekstilõigutele anti kategooriad vastavalt nende sisule. Pärast materjali põhjalikku sisuanalüüsi otsis autor seoseid, mustreid ja olulisi tähelepanekuid. See võimaldas tõlgendada andmeid vastavalt uurimisküsimusele ja saada arusaam kohaliku omavalitsuse teenistujate ning Sotsiaalkindlustusmaeti esindajate jaoks olulistest takistustest ajutise kaitse saajate tugisüsteemis.

2.5 Uurimuse piirangud

Antud uurimuses tuleb arvestada mitmete piirangutega, mis võivad mõjutada tulemuste üldistatavust ja interpreteeritavust. Esiteks võib uurimistöö piirata valimi suurus ja valiku meetod, mis võib vähendada üldistatavust teistesse kontekstidesse. Lisaks võib kvalitatiivsete intervjuude läbiviimisel tekkida subjektiivsuse ja intervjuueeritava mõjutatavuse küsimus, mis võib mõjutada tulemuste usaldusväärsust. Samuti võivad osalejate vastused olla mõjutatud nende isiklikest kogemustest ja tõlgendustest, mis võivad erineda ajutise kaitse saajate omadest, intervjuude läbiviimisel võivad vastajad kalduda andma sotsiaalselt soovitatavaid vastuseid või moonutama oma vastuseid, mis võib mõjutada uurimistöö tulemusi. Lisaks tuleb arvestada, et uurimistöö keskendub konkreetselt Jõhvi ja Rakvere kogemusele, mis võib erineda teistest Eesti kohalikest omavalitsustest, seega tuleks tulemusi tõlgendada ettevaatlikult ja konteksti arvesse võttes.

Vaatamata nende piirangute olemasolule, olid antud andmed olulised ja sobivad uurimistöö eesmärkide saavutamiseks ning aitasid kaasa parema arusaamise loomisele uuritavast teemast. Intervjuueeritavad olid spetsialistid oma valdkonnas ja omasid olulist teadmistepagasit

rahvusvahelise kaitse saajate inimõiguste võimestamise valdkonnas. Intervjuud võimaldasid koguda spetsiifilist ja detailset teavet, mis ei pruugi olla kättesaadav teistes allikates või dokumentides. Intervjuud võimaldasid avada keerulisi teemasid ja luua sügavam arusaam uuritavast valdkonnast, võimaldades uurimisel minna sügavuti ja avastada uusi aspekte. Intervjuud võimaldasid kaasata spetsialistide isiklike kogemusi ja arvamusi, mis rikastasid uurimistöö tulemusi.

3. Tulemused

Intervjuudest selgus asjaolu, et rahvusvahelise ja ajutise kaitse saajale suunatud tugiisikuteenus on **pidevas muutumises** ja arendamise seisundis ning teenust kohandatakse pidevalt vastavalt uutele väljakutsetele, vajadustele ja ressurssidele, mistõttu võib selgelt määratletud eesmärk olla raskesti püstitav. Eriti tuli see välja Sotsiaalkindlustusameti intervjuudest: „*Ütleme nii, et hetkel on meie hinnangul see teenus nagu Tallinna linn, mis kunagi valmis ei saa. Me üritame leida mingit head retsepti, aga seda retsepti veel siin pole - meil on ainult paber käes, aga kirjutama ei ole hakatud veel*” (V2).

Enamuses läbiviidud intervjuudes rõhutati, kui oluline on sõjapõgenikele tugiisikuteenuse kaudu **luua tugevaid suhteid ja kontakte** ning seda, et kohalikul tasandil on sellega veel palju puudusi. Küll aga selgus intervjuudest, et üldiselt saabuvad Ukraina sõjapõgenikud Jõhvi ja Rakveresse just tuttavate olemasolul, kes on sarnase teekonna juba varasemalt läbinud. Tuttavate abil on hakatud kasutanud erinevaid teenuseid ja hüvesid juba enne, kui nad tugiisikute või koordinaatoriteni jõuavad. See viitab nende iseseisvusele ja kiirele kohanemisvõimele, mis tuleneb peamiselt abistavate kontaktide olemasolust ja sarnaseid kogemusi jaganud sõjapõgenike võrgustikest. Sellegipoolest on intervjuude põhjal näha, et just vastuvõtva ühiskonna aspektist on võrgustike loomine jäänud hetkel tagaplaanile. Intervjueeritavad rõhutasid, et on oluline muuta kohalike elanike arusaamu ja teadlikkust: „*Kaitse saaja on näiteks läinud kuhugi venekeelsesesse keskkonda, siis ta on palunud küll, et ärge rääkige, et ma ukrainlane olen. Sellepärast on meie enda inimestega ka vaja ka tööd teha, et nad vastuvõtlikumad oleksid ning saaksid aru, et maailm on muutumas ning mujal riikides on juba tükk aega välismaalased elanud, nad lõimuvad ja kohanevad*“ (K2); „*Raskusi on just meie kohalikega*” (K1).

Intervjueeritavate hinnangul on oluline, et inimene integreeritakse kiiresti ühiskonna tavapärasesse süsteemidesse, et vältida olukorda, kus ta tunneb end teiste inimeste suhtes kõrvalseisjana. Eriti huvitavaks võib pidada tugiisikuteenuse liikumist sellise sotsiaalteenuse suunas, kus seda **ei käsitleta lihtsalt eraldiseiseva tugiisikuteenususena**, sest abivajadust hinnates ei pruugi abivajadus otseselt seisneda ainult selles, et ta vajab rahvusvahelise kaitse saanu tugiisikuteenust. Oluline paradigma muutus, kuhu tahetakse jõuda on see, et kaitse saanu on inimene nagu iga teine: „*Et meil ei oleks kaitse saaja jaoks paralleeluniversumi, et kus ta siis kuidagi teiste inimeste kõrval nii-öelda liigub. Aga Eesti on ikkagi võtnud selle lähenemise,*

et kaitse saanule laienevad kõik samad õigused, mis laienevad igale Eesti elanikule, või nüüd põhimõtteliselt võime öelda ka kodanik, välja arvatud valimise õigused“ (V2); „Abivajadus ei pruugi ju seisneda ainult selles, et ta vajab rahvusvahelise kaitse saanu tugiisikuteenust, vaid selles, et keegi aitaks tal siinsest bürokratiaprotsessist läbi närida ja tutvustab ja toetab selle ümbruse ja üldise elukorralduse arusaamisel” (V1).

Intervjuueeritavad rõhutasid, et abi andmise lähenemisviis peab olema tasakaalus – liiga ulatuslik abi võib luua õpitud abituse, kuid samas on oluline pakkuda tuge seal, kus klient seda tõesti vajab: „Kui me hakkame ise nendele peale käima, tahate me saadame teid sinna, tahate me teeme seda, siis see tähendab, et me õpetame jälle nagu õpitud abitust. Et nagu pigem me need paar asja aitame ja nad saavad ise hakkama. Ja kui on tõesti vaja, tuleb ise tagasi ja küsib“ (K2). Intervjuudest jäi kõlama ka asjaolu, et tugiisikuteenuse aluseks on abivajadus. Sotsiaalkindlustusameti esindajad panid küsimärgi alla selle, kas kohalikes omavalitsustes töötavad koordinaatorid ja tugiisikud on piisavalt pädevad, et **kaitse saanute abivajadust hinnata**, samas hindavad nad kohaliku omavalitsuse rolli kaitse saajatele suunatud tugisüsteemis kõrgeks: „Mis meil võibolla see kõige suurem väljakutse täna on, on see, et meil on olnud sellised juhtumeid, kus kohalik omavalitus ei julge kõiki asju teha, lihtsalt sellepärast, et tegemist on kaitse saajaga. Kaitse saanutel on väga erinevad teenusvajadused ja samas jätkuvalt mina tavakodanikuna saan ju ka enamik teenuseid ikkagi oma kohaliku omavalitsuse kaudu” (V2).

Kahe intervjuueeritava hinnangul tuleneb töö keerukus sageli **kriteeriumite puudumisest**, mis tekitab ebakindlust nii abivajaduse hindamisel kui ka teenuste pakkumise ulatuse määramisel: „Mul on raskused selles, et mina ise otsustan, kes vajab ja kes ei vaja teenust. Lihtsalt, et need kriteeriumid, kriteeriumipuudus, see on nagu... ja kui palju selles programmis võib kliente olla, see on ka, ei ole mingeid kriteeriume, mitte midagi” (K1); „Ongi raskusi sellega, et kus jookseb see piir, et kas ma nüüd aitan teda kohanemisel, lõimumisel või ma teen juba seda teist tööd. Ma mõtlen, et mis see piir on, et kas tugiisik tavalisele vanurile või siis tugiisik rahvusvahelise kaitse saajale. Võibolla me ise saame valesti aru ja me peaksime nad enamuse tugiisikuteenuse programmi panema, aga sellisel juhul me peame rohkem nende elust teadma“ (K2). Intervjuudest kerkis esile ka see, et praktikas esinevad väljakutsed, nagu ressursside nappus või infrastruktuuri puudujäägid, raskendavad töö eesmärkide saavutamist. Lisaks ei kattu sageli teooria ja tegelikkus, millega töö käigus silmitsi seistakse: „. Tööl olles on praktika nagu palju keerulisem, kui see, mida koolis õpetatakse. Reaalselt me teame ju, et

ei ole sobivaid hooldekodukohti nii väga võtta. Me peame ju seadustest tulenevat võimaldama ka lastaiaukohti, aga kohad saavad täis “ (K2).

Nii koostöö teiste asutustega kui ka ametnike omavaheline kommunikatsioon mängivad olulist rolli teenuste kvaliteedi tagamisel. Intervjueeritavad rõhutasid, et tõhusaks tööks on vaja paremat informatsiooni ja tuge spetsialistidelt: „*Võiks olla keegi spetsialist näiteks, kes toetaks ja annaks teistele informatsiooni. Esiteks sa saad tööst aru, mida sa tegema pead. Sa neid protseduure võib olla saad kiiresti aru, mida sa pead tegema. Aga tegelikult töö on ju koostöös teiste ametnikega. Ja mis asutused, allasutused on, mis võimalused sinul on“ (K2); „*Paralleelselt jälle meid tohi kõrvale jätta, et kindlasti on oluline roll Töötukassal, kindlasti on oluline roll sõltuvalt kaitse saanud profiilist haridusasutustel ja loomulikult ühiskonnal tervikuna“ (V1).**

Kui elamisloa kaotab kehtivuse, siis kaovad ka teised hüved nagu toidupangast saadav abi. Lisaks mainis koordinaator, et ajutise kaitse saaja **elamisloa pikendamise menetlusprotsessi** venimine on põhjustanud tõsiseid tagajärgi, näiteks meditsiiniliste protseduuride edasilükkumist, toidupangast saadava abi kaotamist ja võlgade tekkimist. See probleem illustreerib veel paremini seda, et tugiisikuteenus üksinda ei eksisteeri, sest asutusi, millest kaitse saajad sõltuvad, on rohkem kui üks. Probleemi süvendab asjaolu, et kuigi koordinaatorid ja tugiisikud on nõudnud kaitse saajate pikemat ettevalmistusaega elamisloa pikendamiseks, kuid sellegipoolest on inimesed jäänud nendest tähtaegadega hiljaks ning kaotanud eluks vajalikud hüved: „*See tähendab seda, et kui on peres ema, isa ja kolm last, siis nendel kaovad kõik rahad ära, nad on juba võlgu eelmisest kuus, aga toimetulekutoetust tagantjärgi ei maksta. Pensionid ja lasterahad maksab Sotsiaalkindlustusamet tagantjärgi, aga sellest lihtsalt ei piisa. Aga toimetulekutoetust nad ei saa” (K2).*

Kui mõne intervjueeritava jaoks on vaja selgemaid kriteeriume, siis intervjueeritav, kes puutub igapäevaselt kokku uussisserändajate ja ajutise kaitse saajate lõimumistegevuste elluviimisega projekti „*Kohalike omavalitsuste toetamine lõimumise, sealhulgas kohanemise teenuste pakkumisel“* raames, tõi esile, et hoopis projekti **jäik rahastamise süsteem ja vähene paindlikkus** tekitavad takistusi igapäevases töös, kuna olulisi vajadusi ei peeta abikõlblikuks: „*See on väga jäik projekt, et väga palju asju on, mis oleksid projektiga seoses tegelikult tarvilikud, näiteks ma ei saa osta kirjatarbeid projekti rahadega, mul on vaja siin paljundada ja tahma ja kõike, mis mul kulub, on palju. See projekt peaks olema paindlikum” (K3).*

Kõikidest kohaliku omavalitsuse teenistujatega läbiviidud intervjuudest selgus asjaolu, et hakkamasaamine Eestis on eriliselt raxendatud just vanemaealistel välismaalastel. Tulenevalt sellest, et vanaduspensioniga on Ukrainas madalam kui Eestis, siis Ukraina päritolu inimesed, kes on sõjapõgenikena saabunud Eestisse, ei ole veel pensioniealised. Sellega seoses toovad intervjuueeritavad välja **pensionäride toimetuleku**: „Pensionäridel on väikesed pensionid, nad saavad juba 60-aastaselt Ukrainas pensionile. Nende pension on meie rahas seal 70-80 eurot ja selle rahaga on neil väga raske siin Eestis toime tulla.” (K3); „Ukrainlastel on veel see probleem ka, et kui nemad on koduriigis pensionärid juba, siis siia tulles ei ole nendel veel vanaduspension käes. Kujuta ette, milline pettumus neil on ja mis vihavalaenguid me oleme enda peale tegelikult vahel saanud“ (K2).

Keeleõppe kohapealt toob intervjuueeritav välja samuti selle puudusi, eriti pensionäride seas või töötavate inimeste seas: „Ja loomulikult esiteks neil ei ole aega õppida eesti keelt, sest sa pead leidma omale sobivad kellaajad, aga kui on vahetustega töö, siis nagu ei anna ka sealt osa võtta.” (K4); „Kus keskkonnas sa oled, aga kui sa oled kodune ja sa ei tööta, siis on keele ka raske. Sa ei omadane kiiresti. Kui leiad omale Eesti sõbrad, siis on lihtsam. Aga pensionäridel ongi ka raske, sest nad ei käi kuskil väljas. Poodi ja tagasi. Nad ei saa nagu seda keele praktikat” (K3). Lisaks on näitamasid Jõhvis läbiviidud intervjuud, et sealne probleem on ka see, et vene keeles on võimalik ilma probleemita hakkama saada, mistõttu ei pruugi kaitse saajad näha vajadust eesti keele õppimiseks.

Hariduse osas kerkisid Rakveres esile eesti keele puudulik oskus ja selle mõju noorte haridusteedele. Erinevalt Rakverest on Jõhvis mitmeid võimalusi venekeelsele haridusele. Sellega seoses tõid intervjuueeritavad välja, et pärast üheksandat klassi ei ole võimalik noori kuhugi õppima suunata: „Venekeelset õpet ei ole ja nad ei ole suutnud eesti keelt omandada nii palju, et õppida selles keeles. Nad läksid niimoodi, et klass tagasi lõpetas selle ühekdanda ära, aga läks veel korra üheksandasse keele pärast” (K3); „Siin Rakveres ei saa kutsekoolis õppida, kui ei valda eesti keelt. Aga siis nad peavad lootma sellele, et nad saaksid Jõhvi kutsekoolis vene keeles õppida” (K4).

Üürikorterite kõrged hinnad ja piiratud pakkumine takistavad kaitse saajatel püsivat elukohta leida. Praegune lahendus, kus kool pakub ajutist majutust, on lühiajaline ega paku jätkusuutlikku lahendust. **Majutusega** seoses tõstatas intervjuude käigus probleemkohana üles

üks kohaliku omavalitsuse teenistuja ning see probleem on keskse tähtsusega just Rakveres: *“Aitamises ei olegi nagu probleemi, aga probleem on meie puhul tõesti see, et neil ei ole kuskile minna, palgad on väikesed ja üürikorterite hinnad on kõrged. Samal ajal ei ole ka kooli põhitegevuse mingi majutamine ja me ei saa ka sellele peale maksta, et me peame nii väga ots-otsaga kokku tulema, et mitte miinusesse ei jääda. Me oleme kogu aeg teinud üüri lepingud ainult üheks aastaks ja siis jälle pikendame, siis on jälle palvekirjad, et meil ei ole kuskile minna. Kuna täna keegi meid ei aita rahaliselt, et kool peab nagu oma vahenditega hakkama saama, siis on see ka tinginud seda, et me oleme igal aastal tõstnud üüri, aga selle lõpptulemuseks on see, et lõpuks lihtsalt ei ole enam maksejõulisi inimesi”* (K4).

Intervjuueritavate seisukohtadest ilmneb, et ajutise kaitse saajate lõimumisvalmidus sõltub suuresti nende **edasistest plaanidest ja perspektiividest seoses Eestisse jäämise või kodumaale naasmisega**. Need, kes kaaluvad Eestisse jäämist, on lõimumisprotsessis aktiivsemad, panustades keeleõppesse ja sotsiaalsete suhete loomisesse. Seevastu need, kes tajuvad oma viibimist Eestis ajutisena, ei pruugi pühenduda pikaajalisele lõimumisele, kuna nad seostavad oma tulevikku pigem naasmisega kodumaale: *“Eks need, kes kavatsavad mitte tagasi minna ja arvavad, et nad tahavad edaspidi jääda Eestisse, siis loomulikult nendel on motivatsioon lõimuda. Kui on see selline pensionär, kes iga minut ikkagi mõtleb, et kui ta saab koju tagasi, siis ta ei ole motiveeritud”* (K4); *“Kaitse saaja on ise nagu sellises olukorras, kus ta ei tea, mis temast edasi saab. Millal sõda läbi saab? Kas ta saab sinna tagasi minna? Ta tahab ju sinna koju tagasi minna. Kui ta sinna läheb, siis mille jaoks ta õpib siin eesti keelt, mille jaoks talle uued tuttavad“* (K2); *„Isegi, kui nad saavad tugiisikuteenust, loodavad nad ikkagi, et lähevad tagasi ja need tugiisikuteenused lihtsalt teevad nende elu lihtsamaks siin Eestis“* (K1).

Intervjuudest kohaliku omavalitsuse teenistujatega mainisid kõik, et raskusi on **tööpuudusega**: *“Ja tööle on ka raske saada”* (K4); *„Meil on tööpuudus, ütleme ausalt“* (K2); *“Kui sul ei ole siin tööd, siis sa jääd sotsiaaltoetuse saajaks“* (K3); *„Me võime anda nii palju tugiisikuteenuseid kui me tahame, aga kui töökohti ei ole nii palju, kui vajadus on“* (K1). Töövõimaluste puudumine on suurendanud ka **liikumist suurtematesse linnadesse**: *“Ma tean ühte inimest, kes ütles, et talle meeldib väga Rakveres, aga tööd ei ole ja kolis seetõttu Pärnusse”* (K3); *„Meil on noori inimesi, kes alustavad siin Jõhvis, aga siis nad kolivad Tallinnasse, sest seal on rohkem võimalusi“* (K1); *„Kes on tänaseks mul läinud Tallinnasi, sest seal on lihtsalt tööd olnud nendele“* (K4).

3.1 Arutelu ja järeldused

3.1.1 Jõhvi ja Rakvere kontekst

Jõhvi kohaliku omavalitsuse kogemus sõjapõgenike ja rahvusvahelise kaitse saajate vastuvõtmise valdkonnas on piiratud, sest enne 2022. aastat polnud seal ühtegi pagulast. Rahvusvahelise kaitse saajate statistika täpset ülevaadet enne Ukraina sõda on keeruline saada, sest rahvastikuregistris ei kajastatud eraldi rahvusvahelise või ajutise kaitse staatusega isikute andmeid. Seetõttu ei ole Jõhvi kohaliku omavalitsuse töötajatel mingeid andmeid rahvusvahelise kaitsega isikute olemasolu kohta enne Ukraina sõda. See viitab, et Jõhvi polnud varem kogunud suuri pagulaste vooge ega sellele vastavaid teenuseid.

Rakvere kohaliku omavalitsuse kogemus on aga teistsugune, kuna majutuskeskused nagu Vao ja Vägeva (menetlustoimingute ajal on võimalus kaitse taotlejat seal viibida) on mõjutanud rakendatud praktikaid. Rakverel on varasem kogemus, kuna need majutuskeskused on seotud varjupaigataotlejate ja rahvusvahelise kaitse saajatega. Lisaks on Rakvere linn olnud kaasatud lõimumisalgatustesse ja teenuste arendamisse. Erinevalt Jõhvist on Rakvere liitunud ka lõimumisvaldkonna arengukavaga, mille eesmärk on aidata kohalikel omavalitsustel pakkuda tõhusaid lõimumis- ja kohanemisteenuseid uussisserändajatele ning tagasipöördujatele (Lukk 2023).

Alloleval tabelil (Tabel 1) on näha, et Jõhvis tõusis ukrainlaste osakaal 2022. aastast (0,95%) 2024. aastaks (7,87%) kaheksakordseks. Rakveres oli kasv samuti märkimisväärne, kuigi pisut väiksem - osakaal kasvas 2022. aasta 0,87%-lt 2024. aasta peaaegu samuti 5,85%-ni (Statistikaamet 2024).

| | Jõhvi | Rakvere |
|------|-------|---------|
| 2022 | 0,95% | 0,87% |
| 2023 | 5,58% | 4,55% |
| 2024 | 7,48% | 5,85% |

Tabel 1. Ukraina kodanike osakaal Jõhvis ja Rakveres 2022-2024. (Autori koostatud)

3.1.2 Tulemuste analüüs

Sotsiaalkindlustusameti ja kohalike omavalitsuste esindajate intervjuudest selgub, et Ukraina sõjapõgenikele suunatud tugisüsteem on arengujärgus ning vajab jätkuvat arendamist, et tõhusamalt vastata kaitse saajate vajadustele. Tugiisikuteenuse riiklik korraldus, mille kohaselt kohalikus omavalitsuses tegutsev tugiisik või koordinaator hindab abivajadust ja määrab teenuse, toetab esmase kontakti loomist kaitse saajatega. Positiivse aspektina võib välja tuua, et Eesti ühiskonna lõimumismonitooringu andmetel peavad rahvusvahelise ja ajutise kaitse saajad kohalikke omavalitsusi usaldusväärseteks (Voog *et al.* 2023, 142). Samas osutavad seadusandlikud lüngad, nagu *Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse* täpsustamata kriteeriumid tugiisikuteenuse määramiseks, vajadusele selgema õigusliku raamistiku järele (Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus 2006). Lisaks peab ka Euroopa Liidu kontekstis arvestama seda, et erinevad direktiivid ennekõike käsitlevad seda, mis teenused ja tugi peab olema tagatud kaitse saaja taotlejale, kuid kaitse saaja puhul ei ole nii palju ette kirjutatud. On välja toodud universaalsed teemad, näiteks juurdepääs haridusele ja tervishoiuteenustele. Seda toetab ka teoreetiliselt raamistikus väljatoodud lähtekoht, mille kohaselt on vaja ajutine kaitse ühtlustada pikaajaliste strateegiatega, et soodustada täisväärtuslikku osalemist ühiskonnas (UNHCR 2023). Eesti kontekstis on positiivseks küljeks ajutise kaitse saajate puhul see, et kui välismaalane on elamisloa saanud, siis ta on suurel määral samade õiguste ja kohustustega nagu me kõik. See tagab kaitse saajatele õiguskindluse ning võib eelmainitud teoreetilist lähtekohta kindlustada just õiguskindluse vaatepunktist (*ibid.*)

Abivajaduse hindamise protsessis ilmnevad aga märkimisväärsed erinevused kohalike omavalitsuste vahel. Sotsiaalkindlustusameti esindajate sõnul pelgavad omavalitsuste töötajad langetada otsuseid, kuna tegemist on rahvusvahelise või ajutise kaitse saajatega, mistõttu võib puududa enesekindlus keerukate juhtumite lahendamisel. Teoreetilise lähtekohana on uurimistöös kontekstis olulisel kohal kohalike omavalitsuste roll ajutise kaitse saajatele suunatud tugisüsteemis, mis rõhutab vajadust pideva eneserefleksiooni ja tegevuse järele (Abdelhady ja Ariss 2022, 3163). Kohalike omavalitsuste teenistujate hinnangul on probleemiks ebaselged kriteeriumid ja juhised. Näiteks Jõhvis tunnetavad koordinaatorid piiratud pädevust ja vajavad selgemat juhendamist, samas kui Rakvere teenistujad hindavad süsteemi toimimist paremini, kuid rõhutavad vajadust suurema paindlikkuse järele rahastamises ja ressursside kasutamises. Need erinevused osutavad sellele, et piirkondlikud spetsiifikaad ja ressursside jagamise ebavõrdsus mõjutavad teenuse kvaliteeti ja kättesaadavust.

Teoreetiliselt tõestab seda ka asjaolu, et kuigi ajutise kaitse saajate vastuvõtt ja kohanemise toetamine on kohaliku omavalitsuse vastustus, siis nende tegevust kujundab ressursside ja võimujaotuse kaudu siiski riiklik ja multilateraalne juhtimissüsteem, kus autonoomia ja koostöö tasakaal määrab lõimumispoliitika tõhususe (Askim ja Steen 2020, 26). Jõhvi kohalikul omavalitsusel on arusaadavalt väiksem kogemus sõjapõgenike vastuvõtu ja lõimumise vaatepunktist, kuid intervjuude toimumise hetkel olid mõlema omavalitsuse teenistujad võrdlemisi väikse töökogemusega antud töökohtadel. Kõige pikem kogemus oli üks aasta ning lühim kogemus 2 kuud. Sellegipoolest hindasid Rakvere linna teenistujad hakkamasaamist kaitse saajate lõimumisel ja abistamisel edukamaks.

Koordinaatorite märkused teenuse piiride ja ulatuse määratlemise raskustele vajadusele selgemate ja konkreetsemate juhiste järele, et tõsta teenuse tõhusust ja sihtrühmadele vastavust. Intervjuud rõhutavad, et tugiisikuteenuse arendamine ühtsema ja integreerituma sotsiaaltenuse suunas võib olla üldiselt positiivne suund, kuid see eeldab lisainvesteeringuid ametnike koolitamisest ning selgemate protsesside kehtestamist. Koostöö kohalike omavalitsuste vahel ning teadmised teiste organisatsioonide võimalustest on samuti võtmetähtsusega. Kõik kohaliku omavalitsuse teenistujad mainisid intervjuudes kolleegidega suhtlemise olulisust ning lisaks sellele ka kommunikatsiooni teiste valitsusasutuste ametnikega. Ühtlasi tõstatavad intervjuueeritavad küsimuse ressursside nappuse ja töökoormuse kasvuga toimetuleku kohta, mis viitab vajadusele süsteemse ja pikaajalise lahenduse järele antud sotsiaaltenuste korraldamisel.

Miski, mis näitab intervjuude põhjal ajutise kaitse kiire reageerimise korraldamise edukust on see, et osa kaitse saanutest on juba teinud enne koordinaatorite poole pöördumist pangakaarte ja vormistanud lasterahasid. Samuti tuli intervjuust välja, kuidas kaitse saajad on juba läbi tutvuste uurinud, kes on juba saanud teatud toetusi. See on positiivne märk, et inimesed on juba aktiivselt kasutanud saadaval olevaid teenuseid ja hüvesid ning nad on suutnud kiiresti ja tõhusalt nendega kohaneda. Samuti on hea, et nad on suutnud juba tutvuda erinevate teenuste ja võimalustega ning otsida abi seal, kus seda vajavad. Seda toetab ka Eesti uussisserändajate 2023. aasta lõimumismonitooring, mille kohaselt hindab 63% Ukraina sõjapõgenikest oma kohanemist Eestis heaks (Kultuuriministeerium 2023a). Intervjuudest jäi kõlama ka tugiisikuteenuse liikumine üldisema sotsiaaltenuse suunas, kus seda ei käsitleta lihtsalt eraldiseiseva tugiisikuteenusena. See on huvitav ja oluline, sest tugiisikuteenuse eraldiseiseva teenusena mitte käsitlemise tulemusel väheneb risk, et tekiks keerulised ja killustunud

bürokratlikud protsessid. Teenuste integreerimine võimaldab ressursside paindlikumat kasutamist ning vähendab asjaajamise koormust nii ametkondadele kui ka teenuse saajatele. See näitab ka, et riiklikud institutsioonid liiguvad bürokratlikest hierarhiatest pigem koostöö ja paindlikkuse suunas. Seega nähakse tugiisikuteenust osana laiemast inimeste vajaduste toetamisest, mitte ainult kitsalt määratletud funktsioonina. See on oluline, kuna sotsiaalprobleemid on sageli mitmetahulised ja vajavad terviklikku lähenemist. Eriti migratsioonikriisides on oluline, et teenused toetaksid inimest terviklikult, sest kaitse saajad on osa sotsiaalsetes, majanduslikest ja kultuurilistest süsteemidest ning nende edukas kohanemine sõltub suhtest nende süsteemikomponentidega (Janzen *et al.* 2022, 4). Kohaliku omavalitsuse teenistujad hindavad seda suunitlust positiivselt.

Nii Jõhvi kui ka Rakvere puhul töid intervjueritavad välja töökohtade nappuse, mis sunnib kaitse saajaid liikuma suurematesse tõmbekeskustesse, kus tööhõivevõimalused on paremad. See näitab, et regionaalsed erinevused tööhõive osas mõjutavad kaitse saajate lõimumist ja pikaajalist paiknemist. Piirkondade arengule ja lõimumisvõimekusele avaldab negatiivset mõju kvalifitseeritud tööjõu ja oskuste lahkumine, mis omakorda vähendab kogukondade võimet pakkuda pikaajalisi lõimumisvõimalusi. Teiseks probleemiks on toetused ja hüvitised ning eriti välispensioni ning Eesti rahvapensioni määra vahe. Peamised piirkondlikud eripärad ongi tegelikult seotud hoopis vanuritega, kellel on puudulikud digioskused ning ka madalam motivatsioon keelt õppida. Jõhvi koordinaatori sõnul ei seisne esimene etapp mitte täielikus lõimumises või kohanemises, vaid eelkõige põhiliste teadmiste edastamises, mis võimaldaks kaitse saajatel iseseisvalt toime tulla. See võib seisneda abi osutamises siinsest bürokraatia protsessist läbinärimises ja üldisest elukorraldusest aru saamisel. Intervjuudest tuli välja ka probleemkoht seoses elamisloa pikendamise ja sellega seotud bürokraatiaga. Probleem seisneb selles, et elamisloa pikendamise protsess on keeruline ja aeganõudev ning selle tagajärjel võivad inimesed jääda ilma olulistest hüvedest nagu pensionid, lastetoetused ja toimetulekutoetus. kuid pikaajalist integratsiooni pärsivad süsteemsed probleemid, nagu keeruline elamisloa pikendamise protsess. Olukord viitab vajadusele lihtsustada elamisloa pikendamise korda ja integreerida see selgemalt üldisse integratsioonistrateegiasse, et kaitse saajad ei jääks ilma sotsiaalsetest ja majanduslikest hüvedest, mis on stabiilse elu aluseks.

Rakvere linnas elavate ajutise kaitse saajate peamiseks probleemideks olid erinevalt Jõhvi vallast majutus ja haridus. Nimelt töid intervjueritavad välja üürikorterite kõrged hinnad ja kättesaadavate võimaluste piiratuse. Kool, mis pakub praegu majutust, ei ole oma põhitegevuse

tõttu kohustatud majutusteenust osutama ega saa seda pikemas perspektiivis jätkata. Kool on seni sõlminud üürilepinguid aastaseks perioodiks, kuid otsused nende pikendamise kohta on ebakindlad. Kuna kooli rahastus tuleb ainult oma vahenditest ja riik ei toeta rahaliselt, on tekkinud pingeline olukord, kus üüri ei saa lõputult tõsta, kuna elanikud ei suuda kõrgemaid üürihindu maksta. Praegused lepingud kehtivad ainult 2025. aasta maikuuni, kuid otsust nende pikendamise kohta ei ole tehtud. Kuigi Eesti riik on pikendanud ajutise kaitse kehtivust kuni märtsini 2026, jääb õhku küsimus, kuhu inimesed elama panna, kui lepinguid ei pikendata. Kool ei vaja ise enam üliõpilaskodusid, kuna Mõdriku mõisas asuvad Tallinna Tehnika Kõrgkooli üliõpilased mahuvad sealsetesse hoonetesse ära. Kool soovib hoonet müüa, kuid ostjat pole leitud. See tekitab lisapingeid, kuna hoonete haldamine ja majutusteenuse pakkumine on muutunud keeruliseks. Kui kool lõpetab ajutise kaitse saajate majutamise, langeb probleem Rakvere linna õlule. Hariduse puhul on probleemiks kooliealiste, eriti põhikooli lõpetanute, edasine haridustee eesti keele puudulikkuse tõttu. Rakveres puuduvad haridusasutused, mis võimaldaksid näiteks kutsekoolis õppida. Lähimaks kutsekooliks on Jõhvi Kutsehariduskeskus, mis on Rakverest ligikaudu 70 kilomeetri kaugusel. See tähendab, et noortel ei ole kohapeal haridusasutusi, mis toetaksid nende lõimumist ja aitaksid neil tööturule siseneda. Lisaks takistab keelebarjäär noorte ja täiskasvanute haridustee jätkamist, mis omakorda pärsib nende tööhõivevõimalusi.

Intervjuudest ilmneb, et sotsiaalsete sidemete loomine kohaliku tasandi ja kaitse saajate vahel on üks suurimaid väljakutseid. Kuigi kaitse saajad võivad leida tuge oma tutvusringkonnast, näiteks juba varasemalt saabunud inimestelt, ei taga see alati tõhusat lõimumist vastuvõtva ühiskonnaga. Üks intervjuueeritu märkis, et mõned kaitse saajad väldivad oma päritolu avalikustamist, eriti kui nad viibivad venekeelses keskkonnas. Sotsiaalsete sidemete puudumine tuli eriti ilmsiks Jõhvi valla puhul. See viitab sellele, et kaitse saajad võivad kogeda sotsiaalset survet või hirmu negatiivse suhtumise ees, mis pärsib nende lõimumist ja takistab avatust. Samal ajal tõstsid intervjuueeritavad esile, et vastuvõtva ühiskonna valmisolek aktsepteerida rahvusvahelise kaitse saajaid mängib lõimumisprotsessis võtmerolli. Märkused nagu “meie enda inimestega on vaja ka tööd teha” ja “raskusi on just meie kohalikega” viitavad sellele, et kohalikud elanikud ei pruugi alati olla valmis või avatud uussisserändajate vastu võtmiseks. See peegeldab vastuvõtva ühiskonna hoiakute olulisust, kus teadmatus või negatiivsed stereotüübid võivad piirata lõimumise edendamiseks vajalikke sotsiaalseid kontakte. Intervjuueeritavate seisukohtadest ilmneb, et ajutise kaitse saajate lõimumisvalmidus sõltub suuresti nende edasistest plaanidest ja perspektiividest seoses Eestisse jäämise või

kodumaale naasmisega. Need, kes kaaluvad Eestisse jäämist, on lõimumisprotsessis aktiivsemad, panustades keeleõppesse ja sotsiaalsete suhete loomisesse. Seevastu need, kes tajuvad oma viibimist Eestis ajutisena, ei pruugi pühenduda pikaajalisele lõimumisele, kuna nad seostavad oma tulevikku pigem naasmisega kodumaale. Ajutise kaitse „ajutine“ iseloom seab väljakutseks lõimumise ja kriisihalduse tasakaalustamise. Kui kaitse saajatel puudub selge ja püsiv perspektiiv Eestis, keskenduvad nad pigem lühiajalisele toimetulekule, näiteks praktilisele toele igapäevaelu korraldamiseks, mitte pikaajaliste kohanemismeetmete omandamisele.

Kokkuvõttes võib öelda, et kuigi ajutise kaitse direktiivi rakendamine on olnud Eesti puhul edukas, arvestades kiirete lahenduste pakkumist ja ajutise kaitse staatuse väljatöötamist, siis kaks aastat hiljem on püsinud probleem Ukraina sõjapõgenike edukal integreerumisel vastuvõtvasse ühiskonda. On näha, et riiklikult püüeldakse selle suunas, et tugiisikuteenust universaalsemaks muuta ning kohaldada kaitse saajatele Eesti kodanikega pea samu õigusi ja kohustusi. Sellegipoolest on juba varasemalt läbiviidud uuringutes väljatoodud kitsaskohad püsima jäänud ka 2024. aastal (Kallas ja Kaldur 2011; Kaldur 2016; Riigikontrolli aruanne Riigikogule 2016).

Kokkuvõte

Käesoleva uurimistöö eesmärk oli analüüsida, kuidas ajutise kaitse meetmete rõhuasetus kiirele kriisihaldusele mõjutab kohalike omavalitsuste suutlikkust edendada pikaajalist integratsiooni Rakvere ja Jõhvi kohalike omavalitsuste näitel, tuues esile, kuidas ajutise kaitse prioriseerimine mõjutab pikaajalise integratsiooni eesmärkide saavutamist. Tulenevalt kohaliku omavalitsuse rollist ajutise kaitse saajate toetamisel pärast elukoha registreerimist, intervjueriti uurimisküsimusele vastuse leidmiseks ning uurimisprobleemi lahendamiseks kahte Eesti suurima Ukraina sõjapõgenikega kohalikku omavalitsuse teenistujaid, kelle tööülesannete hulka kuulub enim kaitse saajate lõimumise ning igapäevaste vajaduste elluviimine.

Uurimistöö keskne probleem seisnes selles, et ilma selge Euroopa Liidu kohustuse ja pikaajalise strateegiata Ukrainlaste suhtes pärast ajutise kaitse lõppemist jääb nende integratsioon ja pikaajaline perspektiiv ebakindlaks. Ajutise kaitse direktiiviga pakutud laiaulatuslikud õigused ja toetused on küll praegu kergesti kättesaadavad, kuid samaaegselt püsivad uurimistöös läbiviidud intervjuude põhjal endiselt mitmed takistused, mis piiravad Ukraina sõjapõgenike sotsiaalset ja majanduslikku kaasamist. Lisaks sellele toob teadmatus Ukrainlaste seadusliku viibimise kohta kaasa veelgi ebakindlust, mis takistab pikaajalisi vaateid nende tulevikku. Ajutise kaitse andmise järgseks tegevuseks pole siiani välja töötatud selget strateegiat, mistõttu suureneb risk pikaajalise integratsiooni ja sotsiaal-majandusliku kaasamise efektiivsuse vähenemiseks. Seetõttu on vajalik selge ja tõhus strateegia, mis tagaks süsteemse lähenemise pärast ajutise kaitse lõppemist, võimaldades Ukrainlastele stabiilse ja pikaajalise elukorralduse ning soodustaks nende tõhusat integratsiooni Euroopa ühiskondadesse. Peamiseks teoreetiliseks lähtekohaks oli antud uurimuses Euroopa Liidu ajutise kaitse direktiivi toetumine lühiajalisele ja lihtsustatud kaitse andmisele, jättes tähelepanuta vajaduse pikaajaliste integratsioonilahenduste järele (Küçük 2023). Teoreetiliselt rõhutati uurimuses ajutise kaitse saajate iseseisvuse saavutamist ja sotsiaalsete sidemete loomist, et vastuvõtvasse ühiskonda edukalt lõimuda (Silva et al. 2022; Decmann 2021).

Uurimistöö peamiseks leiuks oli see, et lõimumise üheks keskseks probleemiks on vastuvõtva ühiskonna ja kaitse saajate vaheliste sotsiaalsete sidemete puudumine. Selle ületamiseks on vaja kahetasandilist lähenemist. Ühelt poolt tuleb tugevdada kaitse saajate võimalusi luua kontakte ja leida tuge kohalike elanike seas ning teisalt tuleb teha tööd vastuvõtva ühiskonna hoiakute ja valmisoleku parandamiseks. Suur väljakutse on sotsiaalsete sidemete loomine just kohaliku kogukonnaga, kuna paljud kohalikud inimesed ei ole valmis välismaalastega

suhtlema, eriti Jõhvis. Kohalikud omavalitsused ja lõimumisprogrammid peavad selles osas astuma aktiivsemaid samme, et edendada vastastikust mõistmist ja koostööd. Tugiisikuteenuse süsteem on arengujärgus ning esineb abivajaduse hindamisel ebaühtlust ja bürokraatlikke takistusi. Teiseks pärsib kaitse saajate kohanemist elamispinna ja töökohtade nappus – probleeme on kõrgete üürihindade ja kättesaamatute majutusvõimalustega, samas kui tööturul on vähesed pakkumised, mis suunavad paljud kaitse saajad suurtematesse linnadesse, nagu näiteks Tallinn, Tartu ja Pärnu. Samuti puuduvad haridusasutustes võimalused, mis vastaksid kaitse saajate haridusalastele vajadustele, samuti on keeleõpe mitmetel juhtudel keeruline ja sõltub kaitse saajate motivatsioonist ning eesmärkidest. Lisaks viib ajutise kaitse pikendamise keeruline ja aeganõudev protsess sageli hüvede kaotamiseni, mis takistab stabiilse elu ülesehitamist. Lõimumise edukust mõjutab ebaühtlane keeleõpe – need, kes näevad enda tuleviku Eestis, on aktiivsemad keele õppijad, samas kui ajutise kaitse „ajutine“ iseloom viib motivatsiooni langemiseni ja keskendumise lühiajalisematele lahendustele.

Vastuseks uurimisküsimusele saab uurimistöös käsitletud juhtumite alusel väita, et sissejuhatuses püstitatud hüpotees vastab teatud määral tõele. Keskendumine ajutise kaitse kiireloomulistele vajadustele, nagu ajutine majutus, esmatarvete ja kiire abi tagamine, on piiranud ressursside ja tööjõu kättesaadavust pikaajaliste integratsioonimeetmete, näiteks keeleõppe, tööturule sisenemise ja kultuurilise kohanemise toetamiseks, mis on pärssinud jätkusuutlikku lõimumist ja strateegilist planeerimist. Peamiseks põhjuseks võib pidada selge ja tõhusa Euroopa Liidu strateegia puudumist, mis tagaks süsteemse lähenemise pärast ajutise kaitse lõppemist. Arusaadavalt on tugiisikuteenuse näol tegemist Sotsiaalkindlustusameti pilootprojektiga, mille raames alles katsetatakse teenust piiratud ulatuses, et oleks võimalik hinnata selle tulemuslikkust. Vaatamata olulistele takistustele ajutise kaitse saajatele suunatud tugisüsteemis, on Eesti puhul suureks plussiks see, et ajutise kaitse saajale kohalduvad pea samad õigused ja kohustused, mis kodanikele. See ei pärssi ajutise kaitse saajate integratsiooni, sest annab neile suurema kindluse ja turvatunde nende niigi ebakindla tuleviku osas.

Kasutatud kirjandus

1. Abdelhady, D., Ariss, A, A. (2022). How capital shapes refugees' access to the labour market: the case of Syrians in Sweden. *International Journal of Human Resource Management*, 1-25. doi: 10.1080/09585192.2022.2110845
2. Askim, J., Steen, A. (2020). Trading Refugees: The Governance of Refugee Settlement in a Decentralized Welfare State. *Scandinavian Political Studies*, 43: (1), 24-45. <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12158>
3. Bokshi, E. (2013). Refugee Resettlement in the EU: The capacity to do it better and to do it more, KNOW RESET RR 2013/04, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute. Kasutatud 16.05.2024, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/29398/KnowReset_RR_2013_04.pdf?s
4. Council Directive 2001/55/EC. (2001). Official Journal of the European Communities, L 212, 7. august 2001, 12–23. Kasutatud 05.01.2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>
5. Decmann, B. (2021). Essential Notions Concerning the Integration of Refugees. *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, 12(1), 121-141. doi: 10.14267/CJSSP.2021.1.5
6. Doomernik, J., van Heelsum, A. (2024). The Poor Integration Results of the Common European Asylum System Compared to the Temporary Protection Directive: The Case of the Netherlands. *Int. Migration & Integration*, 2049–2069. <https://doi.org/10.1007/s12134-024-01155-8>
7. Eurostat. (2024). Temporary protection for persons fleeing Ukraine - monthly statistics. Kasutatud 12.12.2024, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/SEPDF/cache/111852.pdf>
8. Gauci, J.-P. (2020). *Integration of migrants in middle and small cities and rural areas in Europe*. Kasutatud 12.12.2024, <https://migrant-integration.ec.europa.eu/sites/default/files/2020-04/IntegrationofmigrantsinmiddleandsmallcitiesandinruralareasinEurope.pdf#page53>
9. Georgeson, A. (2023). Migration and Social Work: Approaches, Visions and Challenges, Emilio José Gómez-Ciriano, Elena Cabiati and Sofia Dedotsi, *The British Journal of Social Work*, Volume 54(1), 515–517. <https://doi.org/10.1093/bjsw/bcad136>

10. Hamidi, F., Karachiwalla, Z. (2022). Structural accessibility barriers and service gaps facing refugees with disabilities in the United States. *Journal of enabling technologies*, 16(3):189-203. doi: 10.1108/jet-11-2021-0054
11. Hamza, Mo. (2021). Refugees' Integration in the Built Environment: The Sweden Case. *Sustainability*, doi: 10.3390/SU132212812
12. Janzen, R., Taylor, M., & Gokiert, R. (2022). Life Beyond Refuge: A System Theory of Change for Supporting Refugee Newcomers. *Refuge: Canada's Journal on Refugees / Refuge: Revue Canadienne Sur Les Réfugiés*, 38(2), 1–21. <https://www.jstor.org/stable/48720177>
13. Jánošová, V. (2024). Legal framework for the temporary protection of refugees. 267-277. doi: 10.24132/zcu.nadeje.2023.267-277
14. Kaldur, K. (2016). Pagulaste lõimimine Eesti ühiskonda: probleemid ja lahendused. Kasutatud 25.04.2024 <https://rito.rigikogu.ee/wordpress/wp-content/uploads/2016/02/Pagulaste-1%C3%B5imimine-Eesti-%C3%BCchiskonda-probleemid-ja-lahendused-Kristjan-Kaldur.pdf>
15. Kallas, K, Kaldur, K. (2011). Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda. Balti Uuringute Instituut. Kasutatud 25.04.2024, https://www.siseministerium.ee/sites/default/files/documents/2020-12/2011_eestis_rahvusvahelise_kaitse_saanud_isikute_olukord_ja_integreeritus_1.pdf
16. Kultuuriministerium. (2023a). Uusisserändajad. Eesti lõimumismonitooring 2023. Kasutatud 03.05.2024, https://kul.ee/sites/default/files/documents/2024-03/EIM%202023_Uusisser%20A4ndajad.pdf
17. Kultuuriministerium. (2023) Rändestatistika 2023. Kasutatud 16.05.2024, <https://kul.ee/sites/default/files/documents/2023-07/R%20A4ndestatistika%202023.pdf>
18. Küçük, E. (2023). Temporary Protection Directive: Testing New Frontiers?. *European Journal of Migration and Law*, 25(1), 1-30. doi: 10.1163/15718166-12340142
19. Lacković, J, K., Ajduković, Dean., Abdel-Fatah, D., Hertner, L., Alkhatib, W. (2023). Socio-psychological integration from the perspective of receiving communities: a cross-country comparison between Sweden, Germany, Croatia and Jordan. *Comparative Migration Studies*, 11 doi: 10.1186/s40878-023-00353-0
20. Lukk, Liisa, Johanna. (2023) Kasvab kohalike omavalitsuste võimekus lõimumis-, sh kohanemisteenuste pakkumisel. Kultuuriministeriumi kodulehekül, 30.01.2023.

- Kasutatud 05.01.2025, <https://www.kul.ee/uudised/kasvab-kohalike-omavalitsuste-voimekus-loimumis-sh-kohanemisteenuste-pakkumisel>
21. Macková, L., Zogata-Kusz, A., Filipec, O., Medová, N. (2024). Temporary Protection for Ukrainian Refugees in the Czech Republic and Poland. *Nationalities papers*, 1-20. doi: 10.1017/nps.2024.6
 22. Majka, T., Majka, L.. (2023). Refugee Integration: Issues and Challenges. In: Bean, F.D., Brown, S.K. (eds) *Selected Topics in Migration Studies*, 275-282. Springer, Cham. doi: 10.1007/978-3-031-19631-7_48
 23. Maldini, P., Takahashi, M. (2017). Refugee Crisis and the European Union: Do the Failed Migration and Asylum Policies Indicate a Political and Structural Crisis of European Integration?. *Communication Management Review*. 02. 54-72. 10.22522/cmr20170223.
 24. Morell, I, A. (2023). Governing resettlement beyond safety: Multilevel governance as a model for sustainable resettlement of unaccompanied refugee children in rural Sweden?. *Sociologia Ruralis*, doi: 10.1111/soru. 12431
 25. Riigikontrolli audit. (2016). Rigi ja kohalike omavalitsuste valmisolek võtta vastu rahvusvahelise kaitse taotlejaid ja saanuid. Rigikontrolli aruanne Riigikogule. Kasutatud 24.02.2024, <https://emn.ee/wp-content/uploads/2019/02/rktr-2379-2-14-2136-002-4.pdf>
 26. Schimmelfennig, F. (2018). European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises. *Journal of European Public Policy*, 25(7), 969–989. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1421252>
 27. Silva, P, M, M, da., El-Aouar W, A., Severo, E, A., Brito, L, M, P., Castro A, B, C, de. (2022). *Integration of refugees involving organizational managers' experiences*. doi: 10.6084/m9.figshare.19887347
 28. Sinigaglia, M. (2021). *Refugees' Inclusion Issues: The Social Work Frameworks*. 239-255. doi: 10.1007/978-3-030-70554-1_12
 29. Siseministeerium. (2023). Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondi meetme 2.3 “Tugiisikuteenus rahvusvahelise kaitse saajatele” toetuse andmise tingimused. Kasutatud 29.12.2024, https://siseministeerium.ee/sites/default/files/documents/2023-09/Varjupaiga-%2C%20Rände-%20ja%20Integratsioonifondi%20meetme%202.3%20Tugiisikuteenus%20rahvusvahelise%20kaitse%20saajatele%20toetuse%20andmise%20tingimused_0.pdf

30. Sotsiaalhoolekande seadus. (31.12.2024). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 05.06.2024, <https://www.riigiteataja.ee/akt/130122015005?leiaKehtiv>
31. Statistikaamet. (2024). *RV068: Rahvastik kodakondsuse ja elukoha järgi, 1. jaanuar*. Kasutatud 17.12.2024, https://andmed.stat.ee/et/stat/rahvastik__rahvastikunaitajad-ja-koosseis__rahvaarv-ja-rahvastiku-koosseis/RV068
32. Treier, M. (Saatejuht). (2023, 19.05). Liis Paloots. Sõjapõgenikud on eelistanud elupaigana Jõhvit, Rakveret ja Maardut. [Audio taskuhääling]. *Vikerraadio*. Eesti Rahvusringhääling. <https://vikerraadio.err.ee/1608982838/liis-paloots-sojapogenikud-on-eelistanud-elupaigana-johvit-rakveret-ja-maardut>
33. UNHCR. (2023). *Temporary Protection. Emergency Handbook*. Kasutatud 29.12.2024, <https://emergency.unhcr.org/print/pdf/node/667>
34. Voog, A., Hämmäi, J., Esko, K., Seppel, K., Lauristin, M., Karu, M., Vihalemm, T. (2023) Eesti ühiskonna lõimumismontooring 2023. Kasutatud 16.05.2024, <https://kul.ee/sites/default/files/documents/2024-04/EIM%202023%20aruanne.pdf>
35. Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. (06.07.2023). *Riigi Teataja I*. Kasutatud 05.06.2024, <https://www.riigiteataja.ee/akt/106072023119?leiaKehtiv>

Lisad

Lisa 1. Poolstruktureeritud intervjuude küsimused

1. Milliseid seaduselünki või kitsaskohti olete oma igapäevatoos tuvastatud rahvusvahelise kaitse saajate toetamisel?
2. Mille poolest võiks Eesti riiklik kaitse saajatele suunatud tugisüsteem olla ka eeskujuks rahvusvahelisel tasandil?
3. Kuidas kohaliku omavalitsuste võimekust rahvusvahelise kaitse saajate inimõiguste võimendamisel?
4. Millised on KOV-de ressursid ja pädevus rahvusvahelise kaitse saajate toetamisel ning kuidas see mõjutab nende võimet kaitse saajaid toetada?
5. Millised on rahvusvahelise kaitse saajate endi kogemused Eestis ning millised nende peamised murekohad seoses inimõiguste võimendamisega on Teie igapäevatoos esile kerkinud?
6. Kuidas hindate Eesti üldist suhtumist rahvusvahelise kaitse saajatesse ning milliseid muutusi võiks Teie endi hinnangul nende integreerimise ja inimõiguste võimendamise valdkonnas ellu viia?

| Intervjueeritavate anonümiseeritud nimekiri | Asutus põgenike kriisi ajal | Intervjuu toimumise aeg ning kestvus |
|---------------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| K1 | Kohaliku omavalitsuse teenistuja | 07.05.2024 |
| K2 | Kohaliku omavalitsuse teenistuja | 08.05.2024 |
| K3 | Kohaliku omavalitsuse teenistuja | 03.12.2024 |
| K4 | Kohaliku omavalitsuse teenistuja | 03.12.2024 |
| V1 | Valitsusasutuse esindaja | 30.04.2024 |
| V2 | Valitsusasutuse esindaja | 30.04.2024 |

Lisa 2. Informeeritud nõusoleku vorm

INFORMEERITUD NÕUSOLEKU VORM (intervjuudes osalejale)

Kogun bakalaureusetöö raames andmeid, et uurida Ukraina põgenikekriisi nii Jõhvi kui ka Rakvere linna ruumis. Selle raames kogun andmeid, et uurida Sotsiaalkindlustusameti koordineeritud tugiisikuteenuse rakendamist Jõhvi ja Rakvere linnas. Uuringu eesmärk on kaardistada hetkeolukorda kahe linna näitel ning välja tuua praktilisi soovitusi ja meetmeid nende protsesside parandamiseks ning ajutise kaitse saajate paremaks lõimumiseks. Uurimistöö raames intervjuueerin Jõhvi Linnavalitsuse rahvusvahelise kaitse saajate koordinaatoreid, Rakvere Linnavalitsuse juhtumikorraldajat ning ajutise kaitse saajate tugiisikut, sotsiaalkindlustusameti esindajaid ning endist pagulaste ja varjupaigataotlejate tugiteenuste juhti. Uuringu tulemusena valmib Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituudi bakalaureusetöö, mis aitab kaasa rändeteenuste edasisele arendamisele ja parendamisele tulevikus. Uuringut viib läbi Tartu Ülikooli Johan Skytte poliitikauuringute instituudi 3. kursuse tudeng Lisanne-Liis Sweidan.

Nõustun osalema intervjuus. Saan aru, et...

- intervjuu salvestatakse minu nõusolekul ning helisalvestise põhjal kirjutatakse sellest intervjuust kokkuvõtte,
- minu intervjuu salvestist ei levitata,
- ma osalen intervjuus vabatahtlikult,
- intervjuust saadud infot kasutatakse üldistatud kujul teadustöös,

Mind,, on informeeritud ülalmainitud uurimusest ja ma olen teadlik läbiviidava uurimistöö eesmärgist ja uuringu metoodikast. Kinnitan oma nõusolekut selles osalemiseks allkirjaga.

Lisa 3. Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Lianne-Liis Sweidan, (isikukood: 60209232726) annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Ajutine kaitse või integratsioon: Rahvusvahelise ja ajutise kaitse saajatele suunatud tugisüsteem Rakvere linna ja Jõhvi valla näitel“, mille juhendaja on David Ilmar Lepasaad Beecher,

- reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i lisamise eesmärgil kuni autoriõiguste kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- üldsusele kättesaadavaks tegemiseks ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguste kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- olen teadlik, et punktis 1 nimetatud igused jäävad alles ka autorile;
- kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.