

Siseministri 13. augusti 2014. a määruse nr 34 „Kohanemisprogramm“ muutmise määruse eelnõu seletuskiri

1. Sissejuhatus

1.1. Sisukokkuvõte

Eelnõuga muudetakse siseministri 13. augusti 2014. a määrust nr 34 „Kohanemisprogramm“ (edaspidi *määrus*). Kuni 30. aprillini 2021 oli kohanemispoliitika valdkond Siseministeeriumi vastutusalas. Vabariigi Valitsuse 16. aprilli 2021. a määrusega nr 34 muudeti Siseministeeriumi ja Kultuuriministeeriumi põhimäärusi ning lõimumis-, sh kohanemispoliitika eesmärkide kavandamine ja elluviimine anti Kultuuriministeeriumi vastutada. Seega, uussisserändajate kohanemispoliitika valdkonna eest vastutav minister on kultuuriminister.

Määruse muudatusega lisatakse kohanemisprogrammi eesti keele õpe B1-tasemel ja määratakse selle maht, täpsustatakse A1 ja A2 keeletasemete õppevormi, lisatakse rahvusvahelise kaitse pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi lühimoodul ning täpsustatakse teemamoodulite eeldatavat mahtu ja vormi.

Kohanemisprogrammi raames hakatakse pakkuma ka vabatahtliku rände alusel Eestisse saabunud sihtrühmale eesti keele õpet B1-tasemel. B1-tasemel keeleoskus on vajalik nendele välismaalastele, kes plaanivad taotleda pikaajalise elaniku elamisluba, alalist elamisõigust Eestis või Eesti kodakondsust. Samuti hõlbustab B1-tasemel eesti keele oskus Eesti tööturul hakkamasaamist. Määruse muudatusega täpsustatakse ka A1 ja A2 eesti keele õppe tasemete õppevormi.

Seoses Venemaa Föderatsiooni sõjalise agressiooniga Ukrainas on alates 24.02.2022 rahvusvahelise kaitse saajate arv Eestis olulisel määral suurenenud ja seda peamiselt Ukraina kodanike arvelt, kes enne täiemahulise sõja hoogustumist (24.02.2022) viibisid Eestis ning seetõttu ei saa taotleda ajutist kaitset¹. On ka neid isikuid, kes viibisid sõja eskalatsiooni hetkel teistes riikides, saabusid Eestisse hiljem ning kelle viibimine Eestis on samuti ajutise iseloomuga. Nendel isikutel on võimalus esitada taotlus välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse (VRKS) alusel pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi saamiseks. Perioodil 24.02.2022 kuni 21.01.2024 on Eestis vastava taotluse esitanud kokku 7024 inimest, kellest 6486 on Ukraina kodanikku. Vastavalt VRKS § 75 lõige 4⁵ punkt 1 peavad rahvusvahelise kaitse saajad läbima kohanemisprogrammi. Kohanemisprogrammi rahvusvahelise kaitse teemamoodul on jaotatud kaheks osaks, vastavalt välismaalasele rahvusvahelise kaitse seaduses määratletud staatusele. Üks osa on mõeldud pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi saanud isikutele ning selle eeldatav maht on 25 – 40 tundi. Teine osa on ette nähtud ajutise kaitse saajatele, eeldatava kestvusega 4-8 tundi. Rahvusvahelise kaitse teemamooduli pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi osa vaates on vajalik eristada Ukraina kodanikest rahvusvahelise kaitse saajaid, kes viibisid enne 24.02.2022 mõne muu seadusliku alusega Eestis ehk isikuid, kellel on varasem Eestis elamise kogemus või kes saabusid teistest riikidest Eestisse hiljem ja kelle jaoks kodumaale naasmine on ajaküsimus ning teisi rahvusvahelise kaitse saanud välismaalasi, kes on hiljuti Eestisse saabunud, kes pärinevad erinevast kultuuriruumist ja vajavad põhjalikumalt kohanemisprogrammi koolitust. Seetõttu töötatakse välja rahvusvahelise kaitse teemamooduli pagulasseisundi või täiendava kaitse

¹ Lähitudes Euroopa Liidu Nõukogu rakendusotsuse (EL) 2022/382 22.04.2022 määratlusest ning Eesti Vabariigi Valitsuse 08.03.2022 korraldusest nr 66 „Ajutise kaitse kohaldamine“ hõlmatakse Eestis ajutise kaitse saajate hulka ainult need inimesed, kes lahkusid Ukrainast sõja tõttu pärast 24.02.2022.

seisundi osa lühimoodul kestusega 4-8 tundi, mida pakutakse Ukraina kodanikest rahvusvahelise kaitse saajatele ning täiendatakse määruse lisa 7 vastava osa teemade ja üldpädevusnõuete kirjeldusega.

Seni on kohanemisprogrammi teemamooduleid pakutud juhendatud õppena kas klassiruumis või veebikeskkonnas. Paindlikkuse ja mugavuse suurendamiseks ning kaasaegsete digivõimaluste kasutuselevõtu eesmärgil töötame järk-järgult välja kõik teemamoodulid ka e-õppena, muutes need paremini kättesaadavaks neile, kellel on digioskused ja suurem vajadus paindliku õppekorralduse järele. Seetõttu lisame määruse lisadesse teemamoodulite õppevormina e-õppe ning määratleme selle mahu.

1.2. Eelnõu ettevalmistajad

Eelnõu ja seletuskirja on koostanud Kultuuriministeeriumi kultuurilise mitmekesisuse osakonna nõunik Margarita Källo (margarita.kallo@kul.ee, 5624 5840), sama osakonna peaspetsialist Maria Aasma (maria.aasma@kul.ee, 628 2300) ning personali- ja õigusosakonna õigusnõunik Siiri Pelisaar (siiri.pelisaar@kul.ee, 628 2225).

Eelnõu ja seletuskirja on keeleliselt toimetanud Kultuuriministeeriumi personali- ja õigusosakonna sekretär-keeletoimetaja Anni Viirmets (ametist lahkunud).

2. Eelnõu eesmärk

Eelnõu eesmärk on lisada määrusesse B1-taseme keeleõpe, täpsustada A1- ja A2-tasemetel õppevormi, täpsustada teemamoodulite eeldatavat mahtu ja vormi ning lisada rahvusvahelise kaitse teemamooduli pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi osale (lisa 7) lühimoodul, mis on mõeldud konkreetsele sihtrühmale.

3. Eelnõu sisu ja võrdlev analüüs

Eelnõu punktiga 1 täpsustatakse määruse § 6 lõike 3 sõnastust. Kehtiva määruse kohaselt on keeleõppe eesmärk, et isik omandab eesti keele oskuse, mis vastab keeleseaduse lisas 1 sätestatud keeleoskustasemete A1 ja A2 kirjeldusele. Eelnõuga lisatakse loetellu ka B1 keeleoskustase ning määratakse selle maht ja õppevorm. B1-tasemel eesti keele õppe läbimisel on välismaalasel paremad väljavaated tööhõives osalemiseks, mis on oluliseks eelduseks edukaks lõimumiseks. B1-tasemel keeleoskuse nõue kehtib näiteks teenindus- ja oskustöötajate puhul². Vastavalt välismaalaste seaduse § 234 lõikele 1 on B1 keeleoskustaseme tõendamine vajalik ka integratsiooninõuete täitmiseks pikaajalise elamisloa taotlemisel.

Eelnõu punktiga 2 täpsustatakse määruse § 6 lõiget 5. Kehtiva määruse kohaselt on keeleõppe eeldatav maht A1-tasemel 100 ja A2-tasemel 150 akadeemilist tundi. Eelnõuga täpsustatakse, et keeleõppe eeldatav maht on A1-tasemel 100, A2-tasemel 150 ja B1 tasemel 250 juhendatud akadeemilist tundi. Juhendatud tund eeldab tunni läbiviimist õpetaja poolt. Akadeemiline tund on ühik, mille kestus on 45 minutit. Keeleõppega käib kaasas ka iseseisev töö, mida antud määruses ei reguleerita.

² <https://www.riigiteataja.ee/akt/129122011169?leiaKehtiv> Avaliku teenistuja, töötaja ning füüsilisest isikust ettevõtja eesti keele oskuse ja kasutamise nõuded, § 7

Eelnõu punktiga 3 lisatakse määrusele kohanemisprogrammis osalemise erisust käsitlev säte (§ 7¹). Sätte kohaselt välismaalaste seaduse § 309¹⁴ lõikes 1 nimetatud välismaalane³, keda on pärast 2022. aasta 24. veebruari tunnustatud Eestis täiendava kaitse saajana ja kellele on antud rahvusvaheline kaitse ning tähtajaline elamisluba välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduses sätestatud alusel, on kohustatud läbima määruse § 6 lõike 1 punktis 7 nimetatud teemamooduli „Rahvusvaheline kaitse“ pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi osa lühimooduli.

Nendel isikutel on varasem Eestis elamise kogemus ning varasemad teadmised Eesti ühiskonna toimimise kohta või nad saabusid Eestisse teisest riikidest ja nende Eestis viibimine on ajutise iseloomuga, mistõttu on vajadus kohanemisprogrammi koolituse osas väiksem. Käesoleva muudatusega Ukrainas toimuva sõja tõttu Eestisse põgenenud isikutele pakutavad baasmoodulid võrdsustatakse (st ajutise kaitse ja täiendava kaitse saanud isikute baasmoodulid on sama sisu ja mahuga). Selle sihtrühma jaoks on väljatöötamisel teemamooduli „Rahvusvaheline kaitse“ pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi osa lühimoodul (4-8 t), mille sisu on **eelnõu punktiga 7** kehtestatavas lisas 7.

Eelnõu punktidega 4-6 täpsustatakse määruse lisades välja toodud teemamoodulite eeldatavat mahtu (mõõtühikuks on astronoomiline tund) ja vormi (juhendatud koolitus või e-õpe). Muudatus on vajalik, et pakkuda osalejatele kohanemisprogrammi läbimisel paindlikumaid ja kaasaegsemaid vorme. Digilahendus lisab samuti riigi seisukohalt töökindlust kriiside puhul ning võimalust optimeerida ressursse, et tagada arvukale sihtrühmale kohanemiskoolitused.

4. Eelnõu vastavus Euroopa Liidu õigusele

Eelnõu koostamisel lähtutud välislepingutest ja Euroopa Liidu õigusaktidest.

5. Määruse mõju

Eelnõus tehtavate muudatustega suureneb õigusselgus kohanemisprogrammi keeleõppe kohustuste osas, mis lihtsustab rakendusasutuste tegevust ning vähendab mitmetitõlgendatavust keeleõppe vormi osas.

Lisaks luuakse rahvusvahelise kaitse teemamooduli pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi osa lühimoodul (4-8 tundi), mis on kujundatud rahvusvahelise kaitse täiendava kaitse saajate sihtrühma spetsiifilistest vajadustest lähtuvalt. Isikuid, kes viibisid Eestis seaduslikul alusel enne 24.02.2022 ja on nüüd taotlenud oma staatuse muutmist rahvusvahelise täiendava kaitse saajateks, on ca 7000. Igakuiselt esitatakse ca 200 uut taotlust. Kuna lühimooduli maht on neli korda väiksem, kui teemamooduli „Rahvusvaheline kaitse“ 4-päevane moodul, on selle maksumus ka tunduvalt madalam, mis aitab kokku hoida rahalisi vahendeid.

³ (1) Sõjalise konfliktitõttu Ukrainas on alates 2022. aasta 24. veebruarist seaduslik alus Eestisse saabumiseks ja Eestis ajutiseks viibimiseks käesoleva seaduse § 43 lõike 1 punkti 5 tähenduses järgmistel isikutel, kellel puudub muu seaduslik ajutine viibimisalus:

1) isik, kelle suhtes võib kohaldada ajutist kaitset nõukogu direktiivi 2001/55/EÜ miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel (ELT L 212, 07.08.2001, lk 12–23) kohaselt ja tulenevalt Euroopa Liidu Nõukogu rakendusotsusest kuni elamisloa saamiseni, ning

2) Ukraina kodanik, kes viibis Eestis enne 2022. aasta 24. veebruari.

6. Määruse rakendamisega seotud tegevus, vajalikud kulud ja määruse rakendamise eeldatavad tulud

Eelnõu keeletasemetega seotud muudatused on täpsustava ja selgitava iseloomuga, mistõttu lisakulusid nende elluviimisega ei kaasne. Muudatus, mis puudutab uut rahvusvahelise kaitse pagulasseisundi või täiendava kaitse seisundi osa lühimooduli loomist, toob kaasa koolituse sisu väljatöötamise ühekordse kulu ning sihtrühmast lühimoodulisse suunatavate välismaalaste eristamisega seotud infotehnoloogiliste arenduste kulud. Samuti lisanduvad e-õppe koolituste väljatöötamise ühekordsed kulud. Kuna rahvusvahelise kaitse lühimooduli maht on neli korda väiksem, kui rahvusvahelise kaitse baasmoodul, on eeldatav kokkuhoid 885 000 eurot.

Kultuuriministeeriumil on Euroopa Liidu 2021–2027 finantsperioodil Euroopa Sotsiaalfondist kavandatud uussisserändajatele kohanemisprogrammi pakkumiseks kokku 18,5 miljonit eurot (sh kaasfinantseering) ning Siseministeeriumil rahvusvahelise kaitse saajatele mõeldud Varjupaiga-, Rände- ja Integratsioonifondist kokku 2,6 miljonit eurot. Kuigi käesoleva kohanemisprogrammi määruse muudatusega ei kaasne suuremaid lisakulusid, on ilmselge, et uussisserändajate sihtrühma pideva kasvu tõttu on vajalik suurendada kohanemisprogrammi eelarvet, et tagada teenuse kättesaadavus ja järjepidevus.

7. Määruse jõustumine

Määrus jõustub üldises korras.

8. Eelnõu kooskõlastamine

Määrusega kehtestatavad täiendused on läbi räägitud kohanemisprogrammi partneritega, eelkõige Siseministeeriumi, Politsei- ja Piirivalveameti, Siseministeeriumi infotehnoloogia- ja arenduskeskuse ning Integratsiooni Sihtasutuse esindajatega. Keeleõppe mahtude osas on konsulteeritud Haridus- ja Teadusministeeriumi, Haridus- ja Noorteameti ja Keeleametiga. Eelnõu on tutvustatud ka MTÜ-le Eesti Pagulasabi.

Eelnõu esitati eelnõude infosüsteemi kaudu kooskõlastamiseks Haridus- ja Teadusministeeriumile, Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumile, Siseministeeriumile ja Sotsiaalministeeriumile. Haridus- ja Teadusministeerium kooskõlastas eelnõu märkusteta. Majandus- ja Kommunikatsiooniministeeriumi mitteametlikult esitatud märkuste põhjal on täpsustatud määruse lisa 7 sõnastust. Sotsiaalministeeriumi mitteametlikult esitatud märkused on võetud teadmiseks, oleme täpsustanud märkuste põhjal antud muudatuse sihtrühma.