

TALLINNA TEHNIKAÜLIKOOL
Majandusteaduskond
Ragnar Nurkse innovatsiooni ja valitsemise instituut

Priit Lello

**RIIGIASUTUSTE JA TALLINNA LINNA KOOSTÖÖ UKRAINA
SÕJAPÕGENIKE VASTUVÕTMISEL**

Magistritöö

Õppekava Avaliku sektori juhtimine ja innovatsioon (HAAM)

Juhendaja: Külli Sarapuu, PhD

Tallinn 2024

Deklareerin, et olen koostanud magistritöö iseseisvalt ja olen viidanud kõikidele selle koostamisel kasutatud teiste autorite töödele, olulistele seisukohtadele ja andmetele, ning ei ole esitanud sama tööd varasemalt ainepunktide saamiseks.

Töö pikkuseks on 11 959 sõna sissejuhatusest kuni kokkuvõtte lõpuni.

Priit Lello 7. mai 2024

SISUKORD

LÜHIKOKKUVÕTE	5
SISSEJUHATUS	7
1. MITMETASANDILINE VALITSEMINE	11
1.1. Mitmetasandilise valitsemise kontseptsioon.....	11
1.2. Mitmetasandilise valitsemise mudelid.....	12
1.3. Varjupaigapoliitika mitmetasandiline valitsemine	15
1.4. Mitmetasandiline valitsemine ja kriisitingimused	17
1.5. Teooriaosa kokkuvõte.....	19
2. METOODIKA.....	21
3. RIIGIASUTUSTE JA TALLINNA LINNA KOOSTÖÖ UKRAINA PÕGENIKE VASTUVÕTMISEL.....	23
3.1. Ukraina põgenike massiline saabumine Eestisse.....	23
3.2. Sõjapõgenike vastuvõtmise õiguslik raamistik.....	24
3.2.1. Sõjapõgenike ajutine kaitse Euroopa Liidus.....	24
3.2.2. Põgenike õiguslik staatus.....	24
3.3. Põgenike vastuvõtmise korraldus Eestis.....	25
3.3.1. Osapoolte ülesanded ja koostöö hädaolukorra tingimustes	26
3.3.2. Valitsusasutuste ja kohaliku omavalitsuse vastutusosalad ning rollijaotus.....	27
3.4. Tallinna osalus Ukraina sõjapõgenike vastuvõtmisel.....	28
3.5. Intervjueeritute vaade riigiasutuste ja Tallinna koostööle	32
3.5.1. Ülesannete jaotus riigi keskvalitsuse ja Tallinna linna vahel põgenikekriisi tekkides ...	32
3.5.2. Põgenikekriisi juhtimine hädaolukorra rakendumisel	36
3.5.3. Osapoolte koostöö põgenike vastuvõtmisel.....	37
3.5.4. Informatsiooni liikumine	39
4. ARUTELU	41
4.1. Põgenike vastuvõtmine tavaolukorras	41
4.2. Riigi ja Tallinna linna asutuste koostöö põgenikekriisi ajal	43
5. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED	45
5.1. Järeldused.....	45
5.2. Soovitused.....	48
KOKKUVÕTE	50
SUMMARY	52
KASUTATUD ALLIKATE LOETELU	55
LISAD	64

Lisa 1. Massilise sissereände hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuur	64
Lisa 2. Tavaolukorras rahvusvahelise kaitse poliitika rakendamise osapooled ja peamised vastutusalad	65
Lisa 3. Riigi ja Tallinna asutuste koostööpraktikad kriisiolukorras Scholteni mudelite põhjal	66
Lisa 4. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused	67
Lisa 5. Uurimistöö käigus läbi viidud intervjuud	69
Lisa 6. Lihtlitsents	70

LÜHIKOKKUVÕTE

2022. aasta veebruaris süvenenud Venemaa Föderatsiooni sõjaline eskalatsioon Ukraina territooriumil tõi kaasa miljonite Ukraina elanike sunnitud massirände Euroopas, esitades väljakutseid rändepoliitika toimimisele ja selle institutsionaalsele korraldusele Euroopa Liidu ning liikmesriikide tasandil. Võttes aluseks mitmetasandilise valitsemise kontseptsiooni, uuritakse käesolevas töös, millised valitsemismudelid ja nende peamised tunnused iseloomustasid rändekriisiga tegelevate Eesti riigiasutuste, Tallinna kohaliku omavalitsuse ning vabatahtlike organisatsioonide vahelisi valitsemissuhteid ning koostööpraktikaid sõjapõgenike vastuvõtmisel. Empiirilise uurimise keskmes on rahvusvahelise ja ajutise kaitse andmise ning põgenike õiguste tagamise kontekstis asutustevahelised tegevused sõjapõgenikele esmaste vastuvõtuteenuste korraldamisel, sealhulgas eluaseme tagamisel, haridusülesannete täitmisel ja sotsiaalteenuste osutamisel.

Töö uurimismeetodiks on kvalitatiivne juhtumianalüüs. Empiiriline osa toetub poolstruktureeritud intervjuudele ja dokumendianalüüsile. Analüüs võimaldab hinnata, kuidas riigi, kohaliku omavalitsuse ja kolmanda sektori vahel kujunenud vertikaalsed ning horisontaalsed valitsemissuhted toetasid põgenike ajutise kaitse tagamist ning soodustasid riikliku poliitika tõhusat elluviimist. Rändepoliitika rakendamise kogemusele tagasisivaatamine võib olla kasulikuks sisendiks asjakohaste muudatuste tegemiseks koostöö ja koordineerimispraktikate edasiarendamisel valitsemise erinevate tasandite osapoolte vahel.

Töö analüüsis jõuti järeldusele, et Ukraina põgenike massirände kriisijuhtimisel toetuti peamiselt Hooghe ja Marks'i I ideaaltüübile ning Scholten'i tsentristlikule mudelile omastele valitsemismustritele, mis hõlmas kindlaid juhtimisstruktuure ja koordineeritud koostööd. Põgenikeränne tõi esile vajaduse osapoolte mitmekülgse koostöö ja koordineerimise järele riigi ja kohalike omavalitsuse ning vabaühenduste vahel, et rändepoliitikat tõhusalt rakendada. Tuvastasime, et riigi, linna ja vabaühenduste tegevusi ilmestasid ühtlasi Scholten'i kohaliku ehk lokaalse ja mitmetasandilise valitsemise ideaalmudelitele omased koostöö- ja

koordineerimispraktikad, mis toetasid kriisile kiiret reageerimist, osapoolte kaasamist ning poliitika ühist elluviimist.

Võtmesõnad: mitmetasandiline valitsemine, rahvusvaheline kaitse, rändepoliitika, hädaolukord, sõjapõgenikud, põgenike massiränne

SISSEJUHATUS

2022. aasta veebruaris süvenes Venemaa Föderatsiooni sõjaline eskalatsioon Ukrainas, mis arenes kiiresti täiemahuliseks sõjategevuseks. Sõda Ukraina territooriumil tõi kaasa tohutuid tsiviiltaristu kahjustusi ning põhjustas märkimisväärseid tsiviilohvride elanikkonna hulgas. Sõjategevus pani inimesi otsima abi ja turvalisust, tuues paratamatult kaasa riigisisese ja piiriülese põgenikevoo. 19. aprilli 2024 seisuga oli Euroopas registreeritud 5,93 miljonit Ukrainast saabunud sõjapõgenikku (Operational Data Portal, 2024), neist 4,25 miljonile on antud ajutine kaitse (Eurostat, 2024). Kõige rohkem põgenikke võttis vastu Ukraina naaber Poola Vabariik (1,55 mln inimest), kuid puutumata ei jäänud teisedki Euroopa riigid, nende seas Eesti Vabariik. Esimese aasta jooksul sisenes Eestisse 127 000 sõjapõgenikku, neist transiidi korras liikus edasi ligikaudu 58 tuhat inimest. (Sotsiaalministeerium, 2024) Kohale jäi 69 tuhat inimest, mis moodustas ligikaudu 2,2% Eesti rahvastikust. (Arenguseire Keskus, 2023; Sotsiaalministeerium, 2024) 2024. aasta 1. aprilliks oli ajutist kaitset Eestis taotlenud 51 947 inimest, ajutise kaitse pikendamist taotles 48 546 põgenikku, kellele lisandub 6780 Ukraina kodanikku, kes taotlesid rahvusvahelist kaitset (PPA, 2024).

Varasemate rändekriiside mõju Eestile on olnud tagasihoidlik. Aastatel 1997 kuni 2012 esitati kokku 349 varjupaigataotlust, rahvusvaheline kaitse anti 83-le inimesele. (Inimõiguste keskus, 2012) Sealt edasi esitati kuni 2021. aastani 1175 varjupaigataotlust, olles tõusujoones (*Ibid.*). Kuigi varjupaigataotlusi on järjepidevalt esitatud, ei ole see siiski võrreldav 2022. aasta kevad-talvel tekkinud rändekoormusega. Sõjapõgenike massiränne väga lühikese aja jooksul oli Eesti jaoks uus kogemus, mis esitas riigiasutustele ja kohalikele omavalitsustele, siinsele elanikkonnale, abiorganisatsioonidele ja paljudele teistele osapooltele sotsiaal-majanduslikke, fiskaalseid ning valitsemisalaseid väljakutseid.

Immigratsiooni nõuded ja välismaalaste riiki lubamise ning viibimise aluste kindlaksmääramine kuuluvad Eesti riigi tuumikpädevuste hulka. Sarnaselt nagu kuuluvad rahvusriikide ainuõiguste hulka keele, riigikaitse, õigusemõistmise ja seadusandluse küsimused ning muud riigi püsiva iseloomuga ülesanded (Bazurli & Kaufmann, 2022).

Sihtkoha riiki jõudmisel määrab riik kindlaks põgeniku riigis viibimise alused rahsuvahelise kaitse andmise tingimuste kohaselt. Sotsiaalselt nõrgemal positsioonil olevad inimesed vajavad võõras keskkonnas vastuvõtu- ja kohanemistuge alates riiki saabumise hetkest, mida korraldavad riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused vastavalt funktsioonide jaotusele. Olgu selleks esmased vastuvõtuteenused (nt majutamine), aga samuti sotsiaaltugi, psühholoogiline nõustamine, tervishoiuteenused, igapäeva elu korraldamiseks vajaliku elu- ning töökoha otsimine, lasteaia- ning koolikohtade tagamine, keeleõpe. Ühiskonda ja kohalikku ellu integreerumine toimub tavapäraselt inimesele kõige lähemal, rohujuure tasandil, mida korraldavad üldjuhul kohalikud omavalitsused (lähimuspõhimõte).

Euroopas lahvatanud põgenikelaine esimesel kuul oli pea iga teise Eestisse jõudnud põgeniku peamiseks sihtkohaks Tallinn. Alates 27. veebruarist kuni 22. märtsini 2022 vastu võetud 22 185 Ukraina sõjapõgenikust jõudis 10 026 Tallinna vastuvõtukeskusesse (Politsei-ja Piirivalveamet, 2024; BNS, 2022). Käesoleva magistritöö eesmärk on analüüsida Eesti riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste koostööd Ukraina sõjapõgenike vastuvõtmisel. Suur osa sõjapõgenikest saabus ja jäi püsima Tallinna linna, mistõttu on väärtuslik pöörata tähelepanu Tallinna kohalike asutuste ning riigiasutuste koostöövormidele ning vastutuse jaotusele kriisi lahendamisel.

Lähtudes eeltoodust esitatakse töö käigus järgmised uurimisküsimused:

1. Milline on riigi ja kohaliku omavalitsuse asutuste tavapärase vastutuse jaotus sõjapõgenike vastuvõtmise korraldamisel?
2. Millised peamised valitsemis- ja koostöövormid ning rollide jaotus kujunesid riigiasutuste ning Tallinna linna vahel Ukraina sõjapõgenike vastuvõtmisel kriisi olukorras?
3. Millised on Ukraina sõjapõgenike vastuvõtmise kogemuse peamised õppetunnid edaspidiste massilise sisserände juhtumite lahendamiseks ning rändepoliitika rakendamiseks?

Uurimisküsimustele vastatakse mitmetasandilise valitsemise teoreetilise kontseptsiooni abil (Scholten & Penninx, 2016, lk 97-108; Panizzon *et al.*, 2018, lk 1225-1241). Mitmetasandilise valitsemise teoreetilisest perspektiivist lähtutakse, kuna sõjapõgenike riiki sissevoolu haldamise panustasid erinevatelt tasanditelt üheaegselt riigiasutused, kohalikud omavalitsused, abiorganisatsioonid ning paljud vabatahtlikud. Käsitleme massilise sisserände haldamise korraldust põgenikekriisi esimesel aastal, millest kujunes põgenike Eestisse saabumise haripunkt,

kus riigi erinevate valitsemistasandi osapoolte avalike ülesannete nõuetekohane täitmine, tõhus koostöö ja operatiivselt paindlike lahenduste rakendamine olid põgenike õiguste tagamisel eriti olulised.

Töö teema on aktuaalne, kuna Euroopa riigid seisavad silmitsi järjepidevalt kasvava rahvaste liikumise ning rändesurvega (Alink *et al.*, 2001). 2022. aastal kasvas rahvusvahelise kaitse taotluste hulk 52% ning sõda Euroopas tõi kaasa miljonite inimeste liikumise (Euroopa Rändevõrgustik, 2023, 9-14, 19-21). Rände- ja immigratsioonilaine jõuab paratamatult lähemale ka seni konservatiivsemat rändepoliitikat esindanud riikideni ning suurematest rändeteedest geograafiliselt eemal paiknevatele Euroopa äärealadele, kaasa arvatud Eestisse.

Töö käigus viidi läbi teaduskirjanduse ja dokumendianalüüs, mille käigus uuriti mitmetasandilise valitsemisealast diskussiooni, analüüsiti Ukraina sõjapõgenike massirände kohta avaldatud statistikat, ülevaateid, raporteid, uuringuid ning muud teavet ning dokumente Euroopa Liidu, riigiasutuste (sh kriis.ee) ja Tallinna linna kodulehtedel. Samuti koguti ajakirjanduses avaldatud massirändele pühendatud artikleid, pressiteateid ja uudiseid. Teise sammuna kaardistati põgenike vastuvõtmise süsteem ja tuvastati peamised osapooled – riigi valitsusasutused, Tallinna linna ametiasutused, vabatahtlikud organisatsioonid. Kolmandaks viidi osapooltega läbi viisteist poolstruktureeritud teemakohast intervjuud, mille käigus uuriti peamiste osapoolte praktikaid põgenike vastuvõtmise korraldamisel, ülesannete täitmisel tõusetunud kitsaskohti ja soovitusi põgenike vastuvõtmise korraldamiseks tulevikus.

Töö on jaotatud järgmisteks osadeks. Esmalt analüüsitakse mitmetasandilise valitsemismudeli teoreetilist kontseptsiooni, rõhuasetusega rahvusvahelise kaitse ja rändepoliitikal. Seejärel selgitatakse rahvusvahelise kaitse andmise õiguslikke aluseid, käsitletakse riigi ja kohalike omavalitsuste ülesandeid, õigusi ning kohustusi sõjapõgenike abistamisel tavaolukorras. Kolmandaks võetakse empiirilise käigus vaatluse alla Ukraina sõjapõgenike abistamisel osapoolte vahel rakendatud valitsemispraktikad. Analüüsitakse, kuidas need toetasid riikliku rändepoliitika eesmärkide saavutamist ning edasiarendamist, mis hõlmab piiratud mahus mõlema osapoolte koostöösuhteid kolmanda sektoriga ning nende kaasamist. Viimaks antakse soovitusid põgenikepoliitika mitmetasandilise valitsemise edasiarendamiseks, et olla tulevikus valmis teiste sarnaste kriiside lahendamiseks, mis eeldavad osapoolte tõhusat koostööd.

Autor töötab Tallinna Linnakantseleis. Linnakantselei ja tema töötajad olid sõjapõgenike kriisi ülesannete lahendamise toetamisega seotud osaliselt põgenikekriisi algusperioodil, mis pakkus võimaluse saada mõningase isikliku praktilise kogemuse. Asutuse ja autori põhiülesannete hulka siiski ei kuulu rahvusvahelise kaitse, rändepoliitika ja sotsiaalvaldkonna küsimuste vahetu lahendamine, mistõttu töötamine kohalikus omavalitsuses antud teema käsitlemist ei mõjutanud.

1. MITMETASANDILINE VALITSEMINE

1.1. Mitmetasandilise valitsemise kontseptsioon

Euroopa Liidu Regioonide Komitee rõhutas 2009. aastal valitsenud majanduskriisi ületamise ja Euroopa integratsiooniprotsesside toetamise ühe võtmetegevusena hea valitsemistava arendamise olulisust. Regioonide Komitee Euroopa Liidu institutsioone ja liikmesriike muutma kohalike ja piirkondlike omavalitsuste ning teiste osapooltega koostöövorme senisest kaasavamaks, et läbi mitmetasandilise valitsemise suurendada liidu institutsioonide legitiimsust, poliitika tõhusust ja osalusdemokraatia teostamise võimalusi. (Euroopa Liidu Regioonide Komitee, 2009, lk 2) Regioonide Komitee toonitas vajadust muuta avatud koordineerimise meetod piirkondlikumaks eelkõige sisserände- ja integratsioonipoliitika, innovatsioonipoliitika ja hariduspoliitika valdkondades (*Ibid.*, lk 17).

Mitmetasandilise valitsemise kontseptsiooni võttis esimesena kasutusele Gary Marks Euroopa Liidu struktuuripoliitika toimimise mõtestamiseks, kuna senised riiklikud otsustusprotsessid hakkasid liikuma riikide otsustuskeskustest riigiülelele Euroopa Liidu tasandile või riiklikult tasandilt allapoole (Rijavec & Pevcin, 2018, lk 81-83). Tugevnev Euroopa integratsioon ja regionaalsed arengud vähendasid riikide keskvalitsuste klassikalist rolli (Hooghe & Marks, 2001a). Selle tulemusena pakkus Marks välja mitmeid tasandeid ja osapooli hõlmava juhtimismudeli, mis kirjeldab mitmetasandilist valitsemist pidevate läbirääkimiste süsteemina erinevatel tasanditel tegutsevate osalejate vahel (riigiülene, riiklik, piirkondlik ja kohalik) (Hooghe & Marks, 2003).

Scholten (2013) käsitleb mitmetasandilist valitsemist, kui ühte mitmetest valitsemisviisidest, kus poliitikaprobleem on teadvustatud ja vajab käsitlemist mitmel erineval valitsemise tasandil. Teaduskirjanduses on pakutud välja mitmeid määratlusi mitmetasandilise valitsemise kontseptsiooni avamiseks. Käesoleva töö eesmärk ei ole neid kõiki detailselt käsitleda, mistõttu võtame mõisteaparaadi kokku Schmitter'i (2004, 6), Tazan-Kok'i ja Vranken'i (2011) käsitlustega, kes on defineerinud mitmetasandilist valitsemist kui *korraldust või kokkulepet siduvate otsuste tegemiseks, kus kaasatakse enam-vähem pidevatesse läbirääkimistesse ja*

elluviimisesse mitmeid poliitiliselt sõltumatuid, kuid siiski vastastikust sõltuvust omavaid era- ja avaliku sektori osapooli tegutsemisvälja erinevatelt tasanditelt, kuid millega ei kaasne osapooltele eksklusiivset poliitilist pädevust ega poliitilise võimu hierarhiat (Schmitter, 2004; Tasan-Kok & Vranken, 2011).

Mitmetasandilise valitsemise idee on soodustada poliitika kujundamise ja rakendamise võimu jagamist erinevate võimuautoriteeti mitteomavate valitsemistasandite ning rohkemate osapoolte vahel (Smith, 2007, 377), mis aitab vähendada autoritaarsust, juhtida konkreetsete poliitikaprobleemide lahendamist, edendada sidusrühmade vahelist koostööd ja kaitsta nõrgemate osapoolte õigusi (Stein & Turkewitsch, 2018, 35-36). Euroopa Liidu aluspõhimõttena tunnustatud subsidiaarsus- ehk lähimuspõhimõte eeldab teenuste kujundamist ja otsuste vastuvõtmist kodanikule kõige lähemal asuval võimu ning halduse realiseerimise tasandil (Euroopa Parlament, 2023a). Nii on paljudele poliitikavaldkondadele omane, et keskvalitsuse kõrval osalevad avaliku võimu teostamisel ühtlasi kohalikud omavalitsused ja valitsusvälised organisatsioonid (Bulkeley & Betsill, 2012). Siiski, sellest ei järeldu, et avaliku võimu teostamine ning teenuste korraldamine tuleb ja on alati (sh õiguslikult) võimalik jaotada valitsemise erinevatel astmetel. Oluline on silmas pidada poliitilisi, õiguslikke, avalike ülesannete täitmise paindlikkuse ning tõhususe aspekte (Hooghe & Marks, 2003). Mitmetasandiline valitsemine väljendab riiklike ja mitteriiklike osapoolte poliitika läbirääkimise ning vastastikuste huvide tasakaalustamise kompromisside tulemust (Kaufmann & Sidney, 2019).

1.2. Mitmetasandilise valitsemise mudelid

Mitmete osapoolte vahel valitsemise laiem jaotamine tõstatab küsimuse, kuidas peaks valitsemine olema korraldatud. Mitmetasandilisel valitsemisel puudub õigusaktidest tulenev selgekujuline raamistik, mis määratleks vastastikuse koostöö vormid (Hooghe & Marks, 2001b). Vaatamata sellele, et mitmetasandiline valitsemine on Euroopa Liidu poliitika kujundamisel ning elluviimisel laialdaselt omaks võetud (Jauhiainen & Erbsen, 2023), ei ole selle konkreetses määratluses (Panizzon & van Riemsdijk, 2019) ega struktuuris siiski konsensust (Hooghe & Marks, 2003; Caponio & Jones-Correa., M., 2018). Seetõttu võime akadeemilises kirjanduses kohata erinevaid lähenemisi, detailsuse astmeid ja vaatenurkasid temaatika kontseptualiseerimisel. Valitsemisteooriates on arutelu keskmes küsimused, kui palju peaks olema erinevaid valitsemistasandeid, et tagada mõistlikult paindlik ja tõhus valitsemine. Hooghe ja Marks

arendasid välja kahte tüüpi hõlmava mitmetasandilise valitsemise kontseptsiooni, mida järgnevalt lühidalt avame (Hooghe ja Marks 2001a, 2001b ja 2003):

- **Mitmetasandilise valitsemise mudel I:** lähtealuseks on traditsiooniline föderalism, kus valitsemistasandil osalejate arv on kindlapiiriline ja püsiv (Piattoni, 2010, 24). Mudel hõlmab suhteliselt stabiilseid, selgepiiriliste ja mittekattuvate vastutusalade ning volitustega avaliku võimu teostamise institutsioonide valitsemissüsteeme, kus osapooled paiknevad ja nende tegevus on korraldatud hierarhiliselt. Antud mudelit iseloomustab näiteks seadusandliku, täitevvõimu ja kohtuvõimu jaotus. Valitsuste vahelistes suhetes eristuvad kohalik-, vahe- ja kesktasand. Madalamad tasandid tegutsevad territoriaalsuse põhimõttel (nt regioonid, piirkonnad, kohalikud omavalitsused). Samal ajal võivad nende pädevused ülesannete täitmisel olla omavahel jagatud või kattuda. I tüüpi valitsemisvormide muutmine toimub harva, sest vajab suuremaid struktuurseid reforme poliitiliste funktsioonide ümbermõtestamiseks seniste juhtimistasandite kontekstis. Mudeli I peamised osapooled on (Hooghe & Marks, 2001a ja 2001b):

- **Rahvusvahelised ja riigiülased organisatsioonid.** Ennekõike tuleks siinkohal esile tuua Euroopa Liidu institutsioone, nagu Euroopa Komisjon, Euroopa Parlament ja Euroopa Kohus. Nende ülesanne on Euroopa Liidu keskselt riigiüleste poliitikate kujundamine, mida rakendatakse liikmesriikide või rahvusvaheliste organisatsioonide liikmete poolt;
- **(Liikmes)riikide valitsused ning valitsusasutused.** Põhiülesanne on panustada poliitikate kujundamisse ja rakendamisse;
- **Regioonid ja kohalikud omavalitsused.** Peamine ülesanne on viia ellu Euroopa Liidu ja liikmesriikide kujundatud poliitika kohalikul tasandil.

- **Mitmetasandilise valitsemise mudel II:** Vastukaaluks esimesele tüübile on siin iseloomulikud ülesandepõhised toimimismehhanismid ning funktsioonide paindlik disain. Osalejad või avalike teenuste osutajad võivad võimu teostamisel täita mitmeid erinevaid funktsioone, mis kujundatakse vastavalt poliitika eesmärkidele. Võrgustikulaadset valitsemismudelit iseloomustavad läbirääkimised ja koostööpõhisus erinevate valitsemistasandite vahel. Osapooled tegutsevad vajadusel mitmel territoriaalsel tasandil. (Panizzon & van Riemsdijk, 2019) Vastutusalade jaotus on vähem raamistatud. Toetatakse horisontaalseid ning partnerlusel põhinevaid koostöövorme. Käsitletav valitsemismudel kätkeb laia hulka osapooli, sealhulgas (Hooghe ja Marks 2001a, 2001b ja 2003):

- **(Liikmes)riikide valitsused ning valitsusasutused.** Põhiülesanne on panustada poliitikate kujundamisse (nii rahvusvaheliste organisatsioonide kui ka liikmesriigi sisesuunal) ning rakendamisse riigisiselt;
- **kohalikud omavalitsused ja regionaalsed institutsioonid.** Omavalitsuste osalemine on antud valitsemise mudeli juures kriitilise tähtsusega, sest neil on võimekus kohandada ja rakendada riigiülelset ning valitsuste poolt kujundatavaid ja jõustatavaid poliitikaid kohalikul tasandil;
- **Kodanikuühiskonna tasand.** Mittetulundusühingud, heategevusorganisatsioonid ja teised kodanikuühiskonna grupid, mis aitavad kaasa poliitikate kujundamisele ja elluviimisele, selgitades kogukondade ootuseid ja vajadusi;
- **Erasektor.** Nendeks on eraõiguslikud juriidilised isikud, mis saavad samuti tõhusalt rakendada valdkondlikke poliitikaid ning osutada ka finantsilist tuge;
- **Teadusasutused.** Ülikoolid pakuvad akadeemilisi teadmisi ning uuringuid, et hinnata poliitikaid ja toetada nende kujundamist läbi teadusliku prisma;
- **Rahvusvahelised ja riikideülesed organisatsioonid.** Omades laiapõhjalisi (nt majandusalaseid) teadmisi, suudavad pakkuda sisendit poliitikate kujundamiseks ning toetada rahastamisega.

Mitmetasandilise valitsemise mudel II juures säilib valitsuste ja valitsusasutuste roll, sest nende funktsioon on kehtestada siseriiklik poliitikate kujundamise ja rakendamise seadusandlik raamistik. Kuid võimu teostatakse dünaamilisemalt, osapoolte suhted ja koostöövormid on vähemhierarhilised ning suunatud rohkem koostööle. Kuivõrd märksõnaks on paindlikkus, siis sobivad need nt *ad hoc* ülesannete kiireks lahendamiseks.

Marks'i ja Hooghe valitsemistüüpide kõrval on erialakirjanduses välja pakutud teisigi käsitlusi, mille eesmärk on enam arvesse võtta poliitikate kujundamise ja rakendamise erinevate valitsemisvormide tunnuseid ja vastastikuseid seoseid. Kriitikud on toonud esile, et Marks'i ja Hooghe valitsemistüpoloogiate tasakaalupunkt kaldub Euroopa ja rahvusriikide vahelistele suhetele, kus regionaalsed tasandid jäävad tahaplaanile. Mitmed teadlased (Scholten *et al*, 2018; Homsy *et al*, 2018) on tõdenud, et mitmetasandilise valitsemise teoreetiline kirjandus keskendub liigselt valitsemise üksikutele komponentidele, nagu näiteks osapoolte vertikaalne ja horisontaalne suhtlus, valitsusväliste osapoolte kaasamise aspektid teadmiste ja poliitikate koostootmiseks, vastastikune sõltuvus, jne (Scholten *et al*, 2018; Homsy *et al*, 2018; Auslender, 2022).

Piattoni (2010, lk 83-84) on mitmetasandilise valitsemise peamised tunnused võtnud kokku järgmiselt: 1) poliitika kujundamisse ja/või rakendamisse on samaaegselt kaasatud erinevad valitsustasandid, 2) oma panuse annavad ka valitsusvälised osalejad; 3) poliitikaprotsessi käigus kujunevad välja mittehierarhilised, koostööl ja läbirääkimistel põhinevad võrgustikud, mis ei järgi väljakujunenud subordinatsioonimustreid või muid sõltuvussuhteid.

1.3. Varjupaigapoliitika mitmetasandiline valitsemine

Riikide valitsused on olnud tõrksad kontrolli jagamisel ja ülesannete täitmisesse kaasamisel riikide suveräänsuse, rahvusliku identiteedi ning kriiside haldamisega seotud küsimustes, kuna need on alati väga tundlikud riigielu aspektid. Sellesse kategooriasse kuuluvad ka rände- ja migratsioonipoliitika kujundamine ning elluviimine, mille kohta on Caponio (2021) öelnud, et rändepoliitikat võib pidada mitmetasandilise valitsemise jaoks kõige vähem tõenäolisemaks poliitikavaldkonnaks, kuna selles tajutakse sekkumist riikide ainupädevusse kuuluvatesse küsimustesse, mida tugevalt mõjutavad (sise)poliitilised huvid.

Immigratsioonipoliitikad Euroopas arenesid jõudsalt kohalike omavalitsuste ja erinevate regionaalsete tasandite aktiivse tegutsemise tulemusena. Eriti alates araabia kevadest 2010. aastal asetleidnud mitmetest rändekriisidest ning lainetena Euroopa erinevates piirkondades aastatel 2014, 2015-2016 ja 2018. Rände- ja asüülpoliitikat käsitlev teaduskirjandus toob muutuste trendina välja, et paljud Euroopa kohalikud omavalitsused ja suurlinnad – nt Leverkusen, Milano, Barcelona, München – ei järginud pelgalt riikliku poliitika rakendamise vertikaalseid ülalt-alla valitsemismustreid, vaid astusid kaugemale riikliku pagulaspoliitika konkretiseeritud raamidest, olles tihti vastuolus keskvalitsuse tasandi konservatiivsemate vaadetega. (Auslender, 2021; Bazurli & Kaufmann, 2022) Vastukaaluks riiklikele konservatiivsetele ülalt-alla suunalistele poliitikatele on omavalitsused ja kodanikuühendused loonud linnade „mässulisi varjupaigapoliitikaid“, et pakkuda alternatiivi riigiüleste ja valitsusvaheliste institutsioonide ebatõhusatele või ebaõiglastele rändepoliitikatele (Bazurli & Kaufmann, 2022).

Pikemaajalisema põgenikega tegelemise kogemusega omavalitsused on töötanud välja oma kohaliku tasandi täiendavaid poliitikasuundasid, et edendada sisserändajate kiiremat integreerimist ühiskonda (Bazurli & Kaufmann, 2022). Sellega on loodud alus „linnainnovatsioonidele“ ja haaratud globaalsete väljakutsete lahendamisel aina silmapaistvamaid rolle, kutsudes keskvoime sisserändajate vastuvõtmise tingimusi ja valitsemisevorme kohandama (Oliver, *et al.*, 2020, lk 3).

Täna valitseb laiem konsensus, et rände- ja varjupaigapoliitika valitsemine on samuti mitmetasandilise valitsemise valdkond (Caponio, 2022, lk 5), mida iseloomustab vastastikune sõltuvus ja vastasmõju tasandite ning osalejate vahel (Caponio & Jones-Correra, 2018; Panizzon & van Riemsdijk, 2018). Scholten (2013) on valitsustasandite vahelisi juhtimistunnuseid analüüsidest pakkunud välja sisserändajate integratsiooni toetavate tegevuskavade väljatöötamise ning rakendamise mitmetasandilise valitsemise neli ideaaltüüpi (Scholten, 2013). Kirjeldame siinkohal kokkuvõtvalt nende peamised tunnuseid (Scholten, 2013, Scholten *et al.*, 2018):

- **Tsentristlik ideaalmudel:** poliitika kujundamine ja elluviimise koordineerimine on tugevalt koondunud kesksesse institutsionaalsesse valitsusstruktuuri. Ideaaltüüpi iseloomustab selge hierarhia pädevustes ja ülesannete jaotuses. Ülesanded ning tööjaotus toimivad ülalt-alla põhimõttel, kui kõne all on valitsuse ja kohalike omavalitsuste vaheline suhtlus. Seevastu riikide valitsuste ja Euroopa liidu vaheline suhtlemine toimub horisontaalsel tasandil. Riikide valitsused on ülimuslikud poliitika kujundajad, kohalikud omavalitsused kaasatakse poliitika elluviimisesse. Tsentristlikus ideaalmudelis on kindlaks määratud organisatsiooniline ülesehitus, kindlapiirilised funktsioonid ning ülesanded koos vastutuse jaotuse ning kontrollimehhanismidega. Eesmärgiks on poliitikate võimalikult ühetaoline rakendamine erinevatel tasanditel. Mudeli nõrkustena võib välja tuua kohalike olude mittetundmise ja mitteasjakohaste abinõude rakendamise, sest kesktasandil ei puututa kokku probleemide tegeliku olemusega kohapeal. Tsentristliku mudeliga kaasneda jäikust, kui on vaja kohaldada paindlikke lahendusi. (Scholten, 2013, Scholten *et al.*, 2018)

- **Kohalik ehk lokaalne ideaalmudel:** poliitikate kujundamine lähtub subsidiaarsuse põhimõttest pakkuda vajalikke teenuseid kohalikul tasandil, mis annab väärtuslikku sisendit poliitikate väljatöötamiseks alt-üles suunal. Kohalik tasand, kus tuntakse kohalike olusid ja vajadusi kõige paremini, ei ole lihtsalt poliitikate elluviimise keskkond, vaid regioonid ja omavalitsused võivad tegutseda poliitikate edasiarendajate ning olukorraga kohanejatena, sest nad näevad asüüli- ja immigratsiooniprobleeme igapäevaselt rohujuuretasandil. Selles keskkonnas toimub parimate praktikate ja kogemuste vahetamine kohalike omavalitsustega horisontaalselt, kellele pakuvad sisendit kolmandad osapooled, kelleks on tavaliselt vabatahtlikud organisatsioonid. Kirjeldatud vorm avaldub kõige tõenäolisemalt siis, kui esineb kohalik probleem, mis vajab kohalikest oludest lähtuvaid lahendusi ning kiiret kohanemist. Puudusena võib välja tuua, et regionaalselt rändepoliitika erinev jõustamine võib muuta riikliku poliitika ühetaolise koordineerimise keerulisemaks ja elluviimise ebaühtlaseks. (Scholten, 2013, Scholten *et al.*, 2018)

- **Mitmetasandilise valitsemise idealmudel:** koostöövorm rõhutab erinevate valitsemistasandite omavahelist tugevat sõltuvust ning koostöö tähtsust rändepoliitika kujundamisel ning elluviimisel. Siin on omane rändepoliitikaga seotud erinevate tasandite vaheline suhtlemine, poliitikate ja tegevuste ühine koordineerimine. Poliitikat toetatakse vertikaalselt erinevate valitsuste koostöövormide rakendamisega, mille käigus töötatakse välja poliitikate suundasid ja koordineeritakse nende teostamist. Ühelgi osapoolel ei ole otseselt domineerivat rolli teiste suhtes ning tegutsemise aluseks on peaasjalikult koostöö. Mudeli tugevus avaldub siis, kui keskvoimu järjepidevus suudetakse ühendada omavalitsuste olukorrast lähtuva kohanemisvõimega. Sellise mudeli raskusteks võivad aga olla eritasandite osapoolte rohkusest tingitud koordineerimiskeerukused: protsessid võivad muutuda aeglasemaks, tekitada vaidlusi ja konflikte. (Scholten, 2013, Scholten *et al.*, 2018)

- **Valitsemistasandite lahutatus:** valitsemistasandite vahel eksisteerivad selged piirid, kus poliitikate laiem koordineerimine ning koostöö osapoolte vahel jääb tahaplaanile või puudub üldse. Tulemuseks on eritasandite poliitikate lahutatus ning ülesannete iseseisev täitmine. Üheltpoolt vähendab see koordineerimisvajadusi ning pakub võimalusi probleemide kiiremaks lahendamiseks. Teisalt, osapoolte huvidest lähtuvalt on tõenäoline, et vastutajad seisavad silmitsi sama poliitikavaldkonnaga, kuid tajuvad poliitikaprobleemi ja selle lahendamise viise erinevalt. Negatiivse aspektina kaasneb poliitikate vastuolulisus, mis põhjustab konflikte ja vähendab poliitikate rakendamise tõhusust. Tulemuseks on poliitikale ühtse lähenemise puudumine, mis vähendab avaliku ülesande täitmise tõhusust. (Scholten, 2013, Scholten *et al.*, 2018)

Arvestades, et käesoleva töö keskmes on sõjapõgenike ajutise kaitse tagamise ja nende vastuvõtmise poliitika rakendamine mitmel erineval valitsemistasandil Eesti riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste poolt, siis järgime peamiselt Scholten'i mitmetasandilise valitsemise idealmudelite tüpoloogiat, kuna see on leidnud käsitlemist sisserändajate integratsiooni tegevuskavade rakendamise ja poliitikaprobleemide aspektist. Seome neid Hooghe ja Marks'i kirjeldatud valitsemise ideaaltüüpide I ja II põhitunnustega.

1.4. Mitmetasandiline valitsemine ja kriisitingimused

Varasemate varjupaiga- ja rändekriiside (nt 2015. aastal) põhjal on teaduskirjanduses tõdetud, et riikliku ja rahvusvahelise rändepoliitika elluviimine on seotud paljude karidega, mis võivad viia

poliitika läbikukkumiseni (Scipioni, 2018). Ühelt poolt on ainuüksi oma kodudest lahkumine ränk katsumus ja kriis neile miljonitele inimestele, kes on sunnitud sõja tõttu oma koduriigi maha jätma. Teisalt võib varjupaigapoliitika elluviimise ebaõnnestumine põhjustada valitsemiskriisi valdkonna poliitika elluviimisel. Kui poliitika toimimiseks mõeldud institutsionaalne korraldus – korrad, meetmed, protsessid või organisatsiooniline ülesehitus – ei vasta poliitika rakendamisel tekkivale tegelikule olukorrale, siis võib see muuta senise poliitikaraamistiku haavatavaks, mis ei suuda tulla toime massirände haldamisega (Alink *et al.*, 2001, lk 294-300).

Boin & Rhinard viitavad kriisiolukorrale kui situatsioonile, kus poliitiline eliit tajub olulist ohtu põhiväärtustele või kriitilistele infrastruktuuridele, mis nõuavad kiiret reageerimist sügava ebakindluse ja ajasurve tingimustes. Alink (*et al.*, 2001) kirjeldab empiiriliste uurimuste põhjal tegureid, mis on mõjutanud institutsionaalsete kriiside tekkimist. Kokkuvõtvalt võib need jaotada järgmiselt (*Ibid*):

Keskkonnast tulenevad mõjud: globaalsel tasandil riikide tugev vastastikune sõltuvus ja rahvusvahelise koostöö puudumine migratsioonivoo reguleerimisel, kuna riikliku suveräänsuse säilitamine tundub olulisem; varjupaigapoliitika rakendamise keerukus ja ebakindlus, sest olukord pidevalt muutub ja on raskesti ennustatav (põgenike arvu kõikumine Euroopa riikide näitel, etniliste konfliktide mõju, looduskatastroofidest tingitud ränded); ühiskondlikud pinged ja vastuolud. (Alink *et al.*, 2001)

Varjupaigapoliitika poliitilised dilemmad: kuristik avalike nõudmiste ja poliitika elluviimise piiratud teostatavuse vahel; väärtuste paljusus, sest poliitika teostajate seas valitsevad erinevad arusaamad probleemi määratlusest ja lahendamise võimalustest; poliitikaettepanekute vastandlikkus ja killustatus; rahvusvahelistest lepingutest tulenevate kohustuste järgimine põgenike vastuvõtmiseks *versus* siseriiklik surve ja kitsendavad normid vastuvõtupoliitika piiramiseks või põgenike väljasaatmiseks. (Alink *et al.*, 2001)

Endeemilised probleemid: institutsiooni sisemisi nõrkuseid peegeldavad süsteemi võimetus kiiresti ja paindlikult reageerida muutuvatele vajadustele; võimetus tuvastada kohanemis- ja reformivajadust (tekkinud probleeme eiratakse aastaid ning neid ei lahendata tervikuna, vaid ainult üksikuid osasid); regulatsioonide ja tegevuskavade ebapiisavus; vähene informatsioon otsuste tegemiseks; ressursside piiratus; ebatõhus poliitika elluviimise koordineerimine ja koostöö osapoolte vahel (nt omavalitsused ei ole huvitatud pikka aega kohapeal elanud varjupaigataotlejate väljasaatmisest). (Alink *et al.*, 2001)

Võtmeküsimusteks on, kuidas institutsionaalne raamistik on (i) võimeline tuvastama ja mõistma tekkivat kriisi, (ii) reageerima ja võtma kasutusele vajalikud ressursid ning (iii) suuteline otsustamisprotsesse avalikkusega jagama ning selgitama (Boin & Rhinard, 2023). Oluline on, kuivõrd institutsionaalne korraldus hoiab kinni varasemalt kokkulepitud põhimõtetest, rutiinidest, reeglitest ja väärtustest või oskab märgata ning tasakaalustatult kohaneda uute oludega, ilma et see põhjustaks äärmustesse kalduvaid muutuseid. Institutsionaalsete kriisidega toimetulekuks on oluline arendada tasakaalustatud reageerimisvõimelisi poliitikaid ning institutsionaalseid koordineerimissüsteeme, mis suudavad läbi paindlike menetluste ja regulatsioonide kiiresti vastata kriitilistele võimelünkadele ning tõhusalt kohaneda muutuvate oludega (Alink *et al.*, 2001).

Eeltoodust järeldub, et nõrgad juhtimisstruktuurid kätkevad endas varjupaigapoliitika elluviimise riske. Kriisiolukordades toimivad mitmetasandilise valitsemise tegutsemismustrid avaldusid Sloveeniat haaranud Lääne-Balkani rändetee kriisi lahendamisel 2015. aastal. Sloveenia näitel prevaleeris sadade tuhandete põgenike vastuvõtmise ning transiidi ohjamisel riiklik poliitika ülalt-alla suunal. Suurenenud tsentraliseeritus ja vähene kaasatus madalamatel regionaalsetel tasanditel avaldas tugevat negatiivset mõju kogu rändeprotsessile (Rijavec *et al.*, 2018, lk 81) ja tõi kaasa valitsemiskriisi (Sahin-Mencutek *et al.*, 2022, lk 2-3).

1.5. Teooriaosa kokkuvõte

Teaduskirjanduses on leitud, et mitmetasandilise valitsemise kohaldamine Ukraina põgenikele ajutise kaitse andmisel oleks märk liikmesriikide ühtsetest eesmärkidest ning jagatud arusaamisest põgenike vastuvõtmise korraldamisel ja nende õiguste kaitsmisel (Jauhiainen, *et al.*, 2023). 4. märtsil 2022 andis Euroopa Liidu Nõukogu liikmesriikidele suunise kohaldada ajutist kaitset Ukrainas elanud Ukraina kodanikele ja teistele otsuses nimetatud subjektidele (EN rakendusotsus (EL) 2022/382, art 1 ja 2). Kuid ajutise kaitse tagamine igale põgenikustaatuses olevale inimesele ei sõltu ainult Euroopa Liidu institutsioonidest, vaid osalusdemokraatia teostamiseks ning subsidiaarsuspõhimõtte järgimiseks loodud tingimustest ja nende kvaliteedist liikmesriikide sees, mida rakendatakse keskvalitsuse ja allapoole jäävate institutsioonide vahel.

Riigi ja kohaliku omavalitsuse koostöö empiiriliseks analüüsimiseks Ukraina sõjapõgenike vastuvõtmisel, selgitame teooriakäsitluse põhjal järgnevalt Eesti keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse funktsioonide jaotust varjupaigapoliitika kohaldamisel. Analüüsime:

1. kuidas toimub kehtiva õiguse kohaselt põgenike vastuvõtmine tavaolukorras; kes on osapooled ja millised on nende ülesanded; kus asuvad poliitika rakendamise üle otsustamise pädevused ning elluviimise vastutus; kaardistame põgenike vastuvõtmise protsessi põhisammud;
2. millised on põgenike peamised varjupaigaõiguseid nende vastuvõtmisel;
3. milline oli osapoolte valmisolek kriisi tekkimisel ning kuidas reageeriti kriisi situatsioonis; milline oli osapoolte kriisiolukorra avastamise ja reageerimisvõime; kas poliitika elluviimisel toimusid tavapärased protsessid või arenesid välja uued tegutsemismustrid;
4. milliseid koostöö ja koordineerimispraktikaid rakendati ning kes tegutsesid mänguväljal;
5. millised olid peamised kitsaskohad, millele tuleks tulevikuvaates tähelepanu pöörata, et osapoolte koostöö poliitikavaldkonnas toimiks tõhusamalt.

Võime eeldada, et kui riigiasutuste ja kohalike omavalitsuste õigused, kohustused, ülesanded ning vastutus on siseriiklikult selgelt reguleeritud ja kui rändepoliitika võtab arvesse kõikide valitsemistasandi osapoolte mõistlikke huvisid, siis soodustab see ülesannete nõuetekohast täitmist, hõlbustades Ukraina sõjapõgenike ladusat vastuvõtmist ning ajutise kaitse tagamise korraldamist. Kui rändepoliitika rakendamisel on osapooltele jäetud mõistlikult tegutsemisvabadust ning nad on avatud koostööle, siis võib see soodustada paindlike lahenduste kasutamist, abivajajate kiiret abistamist ja toetada osapoolte koostööd. Seevastu, erinevad arusaamised rändepoliitika rakendamise eesmärkidest, valitsemistasandite lahknevad nägemused poliitikaprobleemide olemusest, ebaselgus ülesannete jaotuses ning rollidest, põgenike vastuvõtmise (kriisi)tegevuskavade puudumine või nende mittejärgimine, võivad tuua kaasa valitsemistasandite lahtiseotuse ning põhjustada poliitika elluviimise ebaõnnestumise.

2. METOODIKA

Uurimuse metoodikaks on riigi ja kohalike omavalitsuste koostöö kvalitatiivne juhtumianalüüs Ukraina sõjapõgenike vastuvõtmise korraldamisel, võttes aluseks mitmetasandilise valitsemise kontseptsiooni. Teabe kogumiseks kasutati dokumendianalüüsi ning poolstruktureeritud intervjuusid. Analüüsi ajaline raamistik hõlmab ajaperioodi 24. 02. 2022 – 31. 12. 2022, mil põgenike saabumine riiki oli kõige intensiivsem.

Dokumendianalüüs. Teoriast tuleneva raamistiku abil selgitati mitmetasandilise valitsemise kontseptsiooni ning selle põhjal Eesti erinevate tasandite ametkondade rolle ning tegevusi. Lisaks selgitati kokkuvõtvalt kriisi valitsemise teoreetilist käsitlust, et hinnata, kuidas asutustevaheline koostöö toimis kriisi haldamisel. Töös käsitleti Eesti ja Euroopa rändepoliitika alusdokumente, et selgitada sõjapõgenike abistamise aluspõhimõtteid ja siseriiklikku poliitikat. Uuriti raporteid ja uuringuid, statistika ülevaateid, meediakajastusi ning pooltevahelist kirjavahetust. Statistikaga seotud teabe aluseks on ennekõike PPA, Sotsiaalkindlustusameti (edaspidi SKA), Riigikantselei, kriis.ee ja Tallinna linna veebilehtedel, Pagulasabi ja meediakajastustes avaldatud teave ning statistilised andmed.

Lisaks dokumendianalüüsile uuriti antud valdkonda reguleerivaid Euroopa Liidu ja Eesti Vabariigi õigusakte, et määratleda riigi ja kohalike omavalitsuste asutuste õigused ning kohustused riiki saabuvate välismaalaste vastuvõtmisel ajutise täiendava kaitse andmisel rahvusvahelise kaitse tagamiseks.

Intervjuud. Põgenike vastuvõtmise praktika uurimiseks viidi läbi 15 poolstruktureeritud intervjuud Haridus- ja Teadusministeeriumi (edaspidi HTM), Sotsiaalministeeriumi (edaspidi SM), PPA, Päästeameti, SKA, Tallinna Munitsipaalpolitseiameti (edaspidi MUPO), Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti (edaspidi Tallinna STA), Tallinna Haridusameti, MTÜ Pagulasabi riigi ja kohaliku omavalitsuse teenistujatega. Riigi valitsusasutustest tehti intervjuu ministeeriumide nelja teenistujaga, riigi valitsemisala valitsusasutustest samuti nelja teenistujaga. Kohalikust omavalitsusest valiti kuus intervjuueeritavat Tallinna linna korrakaitse, sotsiaal- ning haridusvaldkonna ametiasutustest. Intervjuueeritavate ülesannete hulka kuulusid olenevalt ametikohast, rahvusvahelise kaitse andmise, põgenike vastuvõtmise, sotsiaalvaldkonna, hariduskorralduse, korrakaitse, rändepoliitika kujundamise ja rakendamise, kriisijuhtimise korraldamine või konkreetselt Ukraina põgenikekriisi lahendamine. Intervjuueeritavad olid valdavalt mõne üksuse juhid või vastutasid poliitika valdkonna rakendamise eest. Lisaks viidi üks

intervjuu läbi põgenike abistamist korraldanud kommunikatsiooni töötajaga mittetulundusühingust, mis tegi aktiivset koostööd riigi ja kohalike omavalitsustega (lisa 5).

Enne intervjuud võttis autor intervjuueeritavaga ühendust telefoni teel ja küsis nõusolekut intervjuu läbiviimiseks. Seejärel edastas autor intervjuueeritavatele e-kirjaga info teemapüstituse kohta. Intervjuueeritavatele anti võimalus kaasata soovi korral oma asutusest juurde spetsialist(e), kes uurimistöö valdkonna temaatikaga tegelesid. Intervjuud toimusid ajavahemikul 04. 04. – 25. 04. 2023. Võimalusel eelistati intervjuu läbiviimiseks füüsilist kohtumist, viie inimesega viidi intervjuu läbi MS Teamsi platvormil. Intervjuude kestvus jäi vahemikku 40-120 minutit.

Poolstruktureeritud intervjuude käigus esitati intervjuueeritavatele avatud küsimusi, mis andis võimaluse koguda täiendavat teavet ja mõista paremini osapoolte ootuseid, tegevusi ning valitud lahendusi mõjutanud tegureid, mida ainult küsimustikule vastamine ei pruugiks välja tuua. Intervjuude küsimustik on esitatud lisa 4. Poolstruktureeritud intervjuuformaati kasutati, et selgitada institutsioonide rakendatud praktikaid, osapoolte hinnanguid vastuvõtuprotsessi ja vastastikuse koostöö toimimisele. Intervjuudes keskenduti peaaesjalikult partnerite koostööle ning suhtlusele, osapoolte rollidest tulenevate ülesannete ning õiguste ja kohustuste selgitamisele, sooritust toetanud ning takistanud aspektide tuvastamisele. Küsiti, millised praktikad arenesid kriisi kulgemise käigus, kes olid osapooled, millised valitsemise ja koostöösuhted tekkisid.

Intervjuud salvestati. Salvestatud intervjuud transkribeeriti TalTechi vabavaralise kõnetuvastustarkvara testiks.ee abil (Olev & Alumäe, 2022). Salvestatud intervjuud ja transkriptsioonid säilitatakse kuni kaitsmiseni autori valduses. Intervjuude väljastamiseks on vajalik intervjuueeritava nõusolek.

Intervjuude ja dokumentide analüüsimisel kogutud teave täiendasid üksteist. Kogutud informatsiooni analüüsiti, et teha kindlaks uurimisobjektiga seotud tähenduslik ning autori hinnangul oluline teave, kogutud teabe alusel tehti üldistused, mida kasutati teema aruteluks, järelduste ning soovitude esitamiseks.

3. RIIGIASUTUSTE JA TALLINNA LINNA KOOSTÖÖ UKRAINA PÕGENIKE VASTUVÕTMISEL

3.1. Ukraina põgenike massiline saabumine Eestisse

Alates Venemaa Föderatsiooni täiemahulise sõjalisest agressioonist 2022. aasta veebruaris hakkas Ukrainast alates 27. veebruarist Eesti Vabariiki saabuma sadu sõjapõgenikke päevas (PPA, 2024). Valdavalt naised, lapsed ja nende vanavanemad, vähem meessoost isikuid. Eesti riigi ametkonnad, ettevõtjad, mittetulundusühingud ja füüsilistest isikutest vabatahtlikud pakkusid abi põgenike toimetamisel Poola-Ukraina piirilt Eestisse. Aktiivsematel päevadel ületas Eesti piiri enam kui 1200 põgenikku ööpäevas (*Ibid.*). Ainuüksi esimese kuuga (27. 02. 2022 – 21. 03. 2022) võttis Eesti vastu 21 640 inimest Ukrainast. Enamus neist jäi kohapeale, ligikaudu kolmandik liikus transiidikorras teistesse riikidesse (Pagulasabi, 2022a). Kõik Ukrainast saabunud põgenikud võeti vastu, kedagi välja ei saadetud. Majutuskohtadesse paigutati 6011 inimest, kellest 2139 olid lapsed (*Ibid.*). Põgenike intensiivne riiki sissevool püsis 2022. aasta maikuuni. 2022. aasta suvest hakkas riiki saabuvate põgenike arv stabiilselt langema, jõudes 300-500 inimeseni päevas. Põgenikekriisi algusest möödunud aasta ja ühe kuu jooksul saabus Eestisse 126 640 põgenikku, neist kohale jäi 68 785 inimest (PPA 2024).

2024. aasta aprillikuu seisuga on ajutist kaitset Eestis viibimiseks taotlenud kokku 52 337 inimest, rahvusvahelist kaitset kokku 7426 inimest (PPA, 2024). Kui üldarvult asus kõige rohkem Ukraina sõjapõgenikke Poola Vabariiki, siis suhtena elanike arvu kohta võttis põgenikke kõige enam vastu Eesti Vabariik (ligikaudu 65 tuhat inimest, so 49,3 sõjapõgenikku 1000 elaniku kohta, seisul jaanuar 2023 (Praxis, 2023), ajutise kaitse taotlejate osakaal rahvaarvust tõusis 3,6%-le (Riigikantselei, 2023). Eeltoodust tuleneb, et Eesti ametkonnad, vabatahtlikud ja kogu ühiskond seisid silmitsi täiesti uuel skaalal põgenike vastuvõtmise olukorraga. 2022. aasta märtsis hindas riik, et Eesti vastuvõtuvõimekus on kuni 10 000 põgenikku, millega Eesti ühiskond suudab toime tulla. See piir ületati 2022. aastal mitmekordselt (ERR, 2022a, Pagulasabi, 2022b).

3.2. Sõjapõgenike vastuvõtmise õiguslik raamistik

3.2.1. Sõjapõgenike ajutine kaitse Euroopa Liidus

Käesoleva uurimistöö raamistikku ja piiratud mahtu silmas pidades piisab kui siinkohal tõdeda, et Euroopa Parlament on Euroopa Liidu toimimise lepingu ja Euroopa Liidu põhiõiguste harta alusel töötanud välja Euroopa Liidu varjupaigapoliitika, mille eesmärk „on tagada sobiv seisund ehk staatus rahvusvahelist kaitset vajavatele kolmandate riikide kodanikele ning tagasi- ja väljasaatmise lubamatuse põhimõtte järgimine“ (Euroopa Parlament, 2023b). Euroopa ühise varjupaigasüsteemi moodustavad miinimumnõuded varjupaigataotlejate ühetaoliseks kohtlemiseks kõikide liikmesriikide poolt. Üldise põhimõttena on kehtestatud kohustused riikidele kohaste ja efektiivsete haldusmenetluste tagamise läbi, järgides ka haavatavate gruppide (alaealised, puuetega inimesed, vanurid jne) erivajadusi. Euroopa Liidu Nõukogu on 20. juulil 2001 võtnud vastu direktiivi miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel (EN direktiiv 2001/55/EÜ). Ajutise kaitse direktiivi kriteeriumitele vastavad ka Ukraina sõjapõgenikud.

4. märtsil 2022 tegi Euroopa Komisjon ettepaneku rakendada Euroopa Liidus erimeetmeid ja aktiveerida ajutise kaitse direktiiv, et pakkuda kiiret ja tõhusat abi Ukraina sõja eest põgenevatele inimestele (Euroopa Rändevõrgustik, lk 9) ning anda sõjapõgenikele ja nende lähedastele Euroopa Liidus täiendav ajutine kaitse ning õigus elamisloa saamiseks (EN rakendusotsus (EL) 2022/382, art 2).

3.2.2. Põgenike õiguslik staatus

Põgenikuna teise riiki saabumisel tekivad isikul tema rahvusvahelise kaitse taotlemise ajal asukohariigis teatud piiratud õigused, mida vastuvõttev riik on kohustatud põgenikele tagama (Pagulasseisundi konventsioon). Eesti Vabariik ühines 9. juulil 1997 Genfis 28. juulil 1951 vastuvõetud pagulasseisundi konventsiooni ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga, mille artikkel 33 sätestab pagulase välja- või tagasisaatmise lubamatuse (*refoulement*) põhimõtte, mille kohaselt ei saadeta pagulast oma territooriumilt välja ega tagasi mis tahes viisil selle territooriumi piiridele, kus tema elu või vabadus on ohus mingisse rassi, rahvusesse või usku või sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste tõttu (*Ibid.*)

Ukraina kodanikel on Eesti Vabariigi territooriumil võimalik viibida üldiselt kolmel alusel: (i) viisabaduse režiimi tingimuste kohaselt (EN määrus 2017/850), (ii) taotledes ajutist kaitset või (iii) taotledes täiendavat ajutist kaitset vastavalt VRKS-i ja Euroopa Liidu nõuetele. Paljud sõjapõgenikud saabusid Eestisse kasutades esialgu viisavabadust, kuna neid ei suunatud ajutise kaitse taotlemise menetlusse. Ajutise ja täiendava ajutise kaitse taotlemine ei ole kohustuslik.

Rahvusvaheline kaitse loob isikule õiguse viibida Eesti territooriumil alaliselt kuni ajutise kaitse kehtivuse lõppemiseni koos seaduses sätestatud sotsiaalste tagatistega (VRKS § 75 lg 1). Eestisse jäänud sõjapõgenikest suurem osa taotles ajutist kaitset, mida põgenikele ka võimaldati. Ukrainlased, kes olid Ukrainast lahkunud enne 24. veebruari 2022 ja saabusid hiljem Eestisse, võisid taotleda täiendavat ajutist kaitset.

Ajutise kaitse taotlejal, kes on esitanud elamisloa taotluse, on menetluse läbi viimise ajal õigus: ajutisele elamisele; saada arusaadavas keeles teavet oma õiguste ja kohustuste kohta; viibida Eestis kuni rahvusvahelise kaitse taotluse kohta lõpliku otsuse tegemiseni; õigus arstikule läbivaatusele kas ametiasutuse või tema enda kulul; saada tuge lähtuvalt erivajadusest; õigus esindajale; suhelda lähedaste ja ametivõimudega; saada õigusabi ja pöörduda kohtusse (VRKS § 10).

3.3. Põgenike vastuvõtmise korraldus Eestis

Varjupaigapoliitika rakendamisel kujunevate valitsemismustrite ning osapoolte vastastikuste suhete omavaheliste seoste selgitamiseks, on vaja mõista peamiste osapooltena tegutsevate riigi ja kohalike omavalitsuste rolle, nende õiguseid ja kohustusi ning vastutuse ulatust *de jure*. Alljärgnevalt analüüsime lühidalt, kuidas on põgenike ajutise kaitsega õigused reguleeritud Eesti õiguse kohaselt.

Välismaalane, kes soovib ajutise kaitse korras rahvusvahelist kaitset, esitab PPA-le avalduse viivitamatult pärast Eestisse saabumist (VRKS § 14 lg 1). PPA võib määrata kindlaks asukohad rahvusvahelise kaitse taotluse esitamiseks (VRKS § 14 lg 2). PPA vaatab taotluse läbi nii kiiresti kui võimalik, kuid mitte hiljem kui kuue kuu jooksul pärast taotluse vastuvõtmist (VRKS § 18¹ lg 1). Üldjuhul kehtivad ajutine kaitse ja elamisluba üks aasta, mida on võimalik pikendada maksimaalselt kolme aastani (VRKS, § § 39, § 53 lg 1 ja § 56).

Põgeniku vastuvõtmisel tagatakse talle ajutise kaitse taotlemiseks vajalikud tingimused, sealhulgas ajutine ööbimis- ja elamiskoht ning esmavajalikud teenused. VRKS § 32 lg-te 2 ja 3 kohaselt rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuse funktsioonide ning inimestele

esmavajaliku abi andmise ülesannete täitmist korraldab SKA, kes võib ülesande täitmise halduslepinguga anda üle teisele isikule. Riiki jõudmisel on ajutise kaitse taotleja kohustatud elama rahvusvahelise kaitse taotlejate majutuskeskuses, SKA määratud või PPA lubatud elukohas (VRKS § 62 lg-d 1 ja 2). Tavapraktika kohaselt suunatakse taotleja Eestisse saabumisel rahvusvahelise kaitse andmise ja elamisloa väljastamise menetluse ajaks Vägeva (ligikaudu 80 kohta) või Vao (ligikaudu 70 kohta) majutuskeskusesse, mida haldab AS Hoolekandeteenused. Vajadusel paigutatakse põgenik muu kokku lepitud teenuse osutaja juurde. Inimesele tagatakse toimetulekuks vajalikud esmased teenused. sh majutus (Hoolekandeteenused AS, 2023). Massilisest sisserändest põhjustatud hädaolukorras võib rahvusvahelise kaitse taotleja majutamisel kohaldada isiku majutamisel erisusi (VRKS § 36⁶ lg 11).

Pärast ajutise kaitse ja elamisloa saamist asub rahvusvahelise kaitse saaja elama kohaliku omavalitsusse. SKA peamine ülesanne on tagada põgeniku abistamine kuni omavalitsuse territooriumile alaliselt elama asumiseni (SM, 2023). SKA korraldab rahvusvahelise kaitse saaja kohaliku omavalitsuse üksusesse asumise nelja kuu jooksul, alates välismaalasele elamisloa andmise päevast (VRKS § 73 lg 1). SKA ja kohalik omavalitsus võivad sõlmida halduslepingu rahvusvahelise kaitse saaja vastuvõtmise korraldamiseks ja temale vajaduse korral kaasabi osutamiseks (VRKS § 73 lg 3¹ ja lg 4).

3.3.1. Osapoolte ülesanded ja koostöö hädaolukorra tingimustes

Põgenike massiline sisseränne võib Eesti kehtiva õiguse kohaselt olla hädaolukorda põhjustav sündmus (HOS § 15 lg 3). Hädaolukorda iseloomustab sündmuse laiem ulatus ja pikem kestvus, vajadus täiendavate ressursside järele ning mitmete osapoolte vaheline koostöö sündmusega tegelemisel (HOS § 2 lg 1; Riigiportaal, 2021). Hädaolukorra lahendamist juhivad PPA võttes aluseks põgenike massilise sisserände hädaolukorra plaani (Vabariigi Valitsuse 29. 07. 2021 määrus nr 78; Vabariigi Valitsus, 2022).

Vastavalt HOS-le moodustatakse hädaolukorra lahendamise juhtimiseks ning asutuste ja isikute vahel koostöö tegemiseks staap. Riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse üksuse vahelise koostöö korraldamiseks hädaolukorra lahendamiseks moodustatakse neli alaliselt tegutsevat regionaalset kriisikomisjoni. Tallinn jääb Päästeameti Põhja päästkeskuse tegevuspiirkonda, mida juhivad Põhja-Eesti regionaalne kriisikomisjon. Tallinna linna esindab komisjonis linnapea. Kohaliku

omavalitsuse üksuse ülesanne on moodustada alaline kriisikomisjon, mille ülesanne on koordineerida kriisireguleerimise tegevust omavalitsuses (HOS § 6 lg 1 ja lg 3).

Massilise sissērände hädaolukorra lahendamise juhtimiskorralduse kaardistas autor õigusaktides sätestatud regulatsiooni ja läbiviidud intervjuude alusel käesoleva töö lisas 1, mille peamine eesmärk on tuua välja juhtimise üldine struktuur ja omavalitsuste paiknemine kriisis osalemisel. Seda, kas ja kui siis, milline on hädaolukorra plaanis osapoolte detailsem roll seadusliku massirände korral, ei olnud autoril võimalik tuvastada, sest dokumendile oli seatud juurdepääsupiirang ning sellele ligipääsu ei tekkinud. Seetõttu lähtutakse seaduses sätestatud tingimustest, mille kohaselt kohaliku omavalitsuse üldisem ülesanne hädaolukorra kontekstis on regionaalsete kriisikomisjonide kaudu teha koostööd täidesaatva riigivõimu asutustega hädaolukordade ennetamisel, hädaolukordadeks valmistumisel ja hädaolukordade lahendamisel, täpsustamata ülesannete konkreetsemat sisu (HOS § 5 lg 2).

3.3.2. Valitsusasutuste ja kohaliku omavalitsuse vastutusalad ning rollijaotus

Eeltoodust tuleneb, et Ukraina kodanikele ning nende perekonnaliikmetele rahvusvahelise kaitse ja täiendava ajutise kaitse ning elamisloa andmise otsustamine on PPA pädevuses (VRKS § 54 lg 1 ja § 55 lg 1; Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus, § 7). Samuti juhib PPA massilisest sissērändest tingitud hädaolukorra lahendamist. Sõjapõgenike Eestis vastuvõtmine ja ajutise kaitse taotlejatele vastuvõtuteenuste osutamine on reguleeritud SKA ülesandena (Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus, § 6 p 7). Kohaliku omavalitsuse kohustused tekivad eelkõige elamisloa saamise järgselt, kui ajutise kaitse saaja asub elama konkreetse kohaliku omavalitsuse territooriumile, välja arvatud kaitse taotlemise ajal vältimatu sotsiaalabi, mida on iga kohalik omavalitsus kohustatud tagama enda territooriumil ajutiselt viibivale abi vajavale välismaalasele (SHS § 5 lg 5). Samuti näiteks alaealise õigus haridusele VRKS § 10¹ kohaselt.

Lähtudes Euroopa Liidu Nõukogu direktiivist miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel, on kohalikul omavalitsusel kokkuvõtvalt järgmised kohustused, mida tuleb rahvusvahelise kaitse saajale tagada (EN direktiiv 2001/55/EÜ): ligipääs sobivale eluasemele või vajaduse korral vahendid eluaseme üürimiseks (artikkel 13.1), piisavate vahendite puudumisel vajalik abi sotsiaalteenuste ja sotsiaaltoetuste kujul ning meditsiiniline abi (artikkel 13.2). Erivajadustega

isikutele tagatakse kogu vajaminev abi, juurdepääs haridusele alla 18-aastastele isikutele ja võimalusel täiskasvanutele (artiklid 14.1 ja 14.2) ning eestkoste korraldus saatjata alaealisele välismaalastele (artikkel 16.1).

Lähtudes eeltoodust on riigiasutuste ja kohaliku omavalitsuse ülesannete korraldus ja rollid rändepoliitika kujundamisel ja elluviimisel selgelt piiritletud. Ajutise ja täiendava ajutise kaitse poliitika rakendamise osapooled ja nende vastutusosalad on kokku võetud lisas 2.

3.4. Tallinna osalus Ukraina sõjapõgenike vastuvõtmisel

Põgenikud hakkasid Eestisse jõudma 27. veebruarist 2022 ning nende hulk suurenes iga päevaga. 3. märtsil taaskehtestas Vabariigi Valitsus ajutiselt Eesti Vabariigi ja Läti Vabariigi riigipiiril Eestisse sisenemisel piirikontrolli isikutele, et tagada avalik kord ja korraldada Ukrainast sõjategevuse eest lahkunud Ukraina kodanike Eestisse sisenemist (Piirikontrolli ajutine taaskehtestamine, § 1). Eesti Vabariik rakendas alates 9. märtsist 2022 Euroopa Liidu põgenikekaitse poliitikat ning pakkus kõigile nõuetele vastavatele Ukraina kodanikele ja mittekodanikele ning nende perekonnaliikmetele täiendava ajutise kaitse võimalust, kes lahkusid sõjalise konflikti tõttu Ukrainast ja saabusid Eestisse alates 24. veebruarist 2022 (Vabariigi Valitsuse 8. märtsi 2022 korraldus nr 66 „Ajutise kaitse kohaldamine“). Ukraina sõja jätkumise tõttu pikendati ajutise kaitse rakendamist 2024. aastani (Euroopa Rändevõrgustik, 2023 lk 32).

Kuna suur osa põgenikest suundus esialgu Tallinnasse, siis otsustas linn avada 3. märtsil 2022 põgenike vastuvõtmise keskuse. Vastuvõtukeskuse eesmärk oli omada ülevaadet Tallinnasse saabunud inimestest, tagada põgenike õiguste kaitseks neile kõige esmasema abi osutamine, et abivajajad jõuaksid vajalike teenusteni, aga ühtlasi koordineerida põgenike vastuvõtmisega seotud asutustevahelisi tegevusi (Linna kommunikatsiooniteenistus, 2022a). Sarnast praktikat järgides avati vastuvõtukeskused veel Tartus, Pärnus ja Rakveres (SKA, 2022a).

Esialgu ööpäevaringselt tegutsenud Tallinna vastuvõtukeskuses korraldati järgmisi tegevusi: inimeste registreerimine, et vajadusel nendega kontakteeruda; SKA poolt ajutise majutuse korraldamine; vajadusel majutuskohadesse transportimine; Eesti riigis viibimise ja avalike teenuste ning elukondliku teabe jagamine; COVID-19 testimine ja esmasele tervishoiuteenusele suunamine (sh hambaravi); kriisinõustamine ja psühholoogiline abi; toiduabi; hädavajalike esmatarbekaupade jagamine; tööturuteenuste info; koolide ja lasteaedade teave (Linna kommunikatsiooniteenistus, 2023). Vabatahtlikud pakkusid riide- ja toiduabi, tegeleti inimeste

teenustele suunamisega. Mitmetelt abiorganisatsioonidelt, nagu näiteks Pagulasabi, Uuskasutuskeskus ja Toidupank, küsis Tallinna linn abi toidupakkide, majutuse ning riideabi jagamiseks. Koostöös Uuskasutuskeskusega avati põgenikele Punasel tänaval riideabikeskus, kust põgenikud said mitme kuu vältel tasuta vajalikke riideid ning esmatarbevahendeid. Kõikides linnaosades koguti ja jaotati vabatahtlikega vajalikke esemeid. Kokkuvõtvalt olid Tallinna vastuvõtukeskuse tegevused põgenike sotsiaalsete õiguste kaitse iseloomuga. Registreerimisel ei tekkinud inimestel rahvusvahelist kaitset, seda lahendas PPA oma teenindusbüroodes.

Tallinna vastuvõtukeskusest kujunes esialgu tuhandetele Ukraina kodanikele „teenusvärv Eesti riiki“ – ajutine teenuskeskus, kus osalesid oma teenustega mitmed linna ametiasutused MUPO, Tallinna STA, Tallinna Perekonnaseisuamet, Tallinna Haridusamet, riigiasutustest PPA ja SKA. Linna haldusterritooriumile saabunud põgenike vastuvõtmisel olid linna peamised osapooled: PPA, SKA, Päästeamet, SM, Siseministeerium (edaspidi SiM), HTM. Vastuvõtutegevustes täitsid olulist abirolli vabatahtlikud abiorganisatsioonid ning mittetulundusühingud, nagu Eesti Punane Rist, MTÜ Eesti Pagulasabi, MTÜ Slava Ukraini, MTÜ Toidupank, MTÜ Uuskasutuskeskus, kohalik kogukond, vabatahtlikud üksikisikud, eraõiguslikud annetajad. Põgenike abistamisel tegi linn koostööd sadade vabatahtlike, kümnete eraettevõtete ja abiorganisatsioonide (Linna kommunikatsiooniteenistus, 2022b). Analoogselt oli 2015. aastal avanud vastuvõtukeskuse Milano linn oma pearaudteejaamas pärast nn Araabia kevade algust, kui linna saabus kõrghetkedel 1000 põgenikku päevas. Vastuvõtukeskus rajati koostöös vabatahtlike organisatsioonide ning Siseministeeriumi kohaliku osakonnaga, mis pakkus Milano linnale majanduslikku tuge vastuvõtukeskuse tegevuse korraldamisel ja ajutiste majutuskohtade loomisel. (Pogliano & Ponzio, 2017)

Tallinna asutuste tegevusi koordineerisid linnapea, korrakaitse ja sotsiaalvaldkonna abilinnapead. Vastuvõtukeskuse tööd juhtis MUPO, kuna kriisijuhtimine ja kriiside lahendamine on asutuse üks põhitegevusi. Hiljem võttis juhtimise üle Tallinna STA ning keskuse töökorraldust muudeti.

Põgenike massiline sissevool jõudis siiski kiiresti olukorrani, mis nõudis terve riigi kesksemat koordineerimistähelepanu. 9. märtsil 2022 tegid MTÜ Eesti Pagulasabi, MTÜ Mondo ja Eesti Inimõiguste Keskus ühispöördumise Vabariigi Valitsusele, tuues esile, et „*Praeguseks hetkeks ei ole loodud ühtset süsteemi Ukrainast põgenenud inimeste Eestis vastuvõtmiseks ja nende nõustamiseks. Praktika näitab, et Eestisse saabuv põgenik ei ole tihti teadlik oma õigustest ja kohustustest, eriti kui ta jõuab riiki iseseisvalt. Leht kriis.ee on hea algatus, kuid seal puudub detailne info, kuidas ja mida täpselt peab iga saabuv sõjapõgenik siia jõudes tegema. Tänapäevaks on*

põgenike seas palju segadust ja ringlemas valeinfot näiteks ajutise kaitse staatuse ja 90-päevalise viibimisõiguse osas.“ (Pagulasabi, 2022b).

Alates 11. märtsist 2022 käivitas Vabariigi Valitsus põgenikelaine laiapõhjaliseks haldamiseks Massilise sisserände hädaolukorra lahendamise plaani, mis viitab sündmuse erakordsusele (PPA, 2022a; Riigikantselei, 2022). Põgenike vastuvõtmine allutati kriisijuhtimisele ning viidi PPA vastutusalasse. 21. märtsil 2022 avas PPA sõjapõgenike riikliku vastuvõtukeskuse Pärnu linnas, kus ühe akna põhimõttel tagati põgenikele ühetaoliselt kõik vajalikud protseduurid ning teenused. Rohkem põgenikke püüti saata ennekõike omavalitsustesse, kes olid valmis inimesi vastu võtma ja võimelised kohapealseid teenuseid pakkuma. (ERR, 2022b)

PPA juht selgitas, et „*hädaolukorra lahendamise plaani kasutusele võtmine võimaldab PPA-l anda teistele ametkondadele ülesandeid ning rakendada olukorra lahendamiseks vajalikke inimesi ja ressursse.*“ (Delfi, 2022). PPA moodustas ühendstaabi, kuhu kaasas sõjapõgenike vastuvõtmise ja neile pakutavate teenustega seotud asutused, sealhulgas SM, SiM, SKA, Terviseamet, Kaitseliit, Päästeamet ja kohalikud omavalitsused (*Ibid.*). Hädaolukorra juhtimine ja vastutusalad olid jaotatud selliselt, et PPA koordineeris põgenike vastuvõtmist. Tallinna linn osales alaliselt tegutseva Põhja-Eesti regionaalse kriisikomisjoni tegevuses.

Tallinna vastuvõtukeskus tegutses seniste funktsioonidega kuni riigi vastuvõtukeskuse loomiseni ehk perioodil 3.-21. märts 2022. Sealt edasi jätkas Tallinna vastuvõtukeskus kohaliku omavalitsuse uussisserändekeskusena, mis tegutseb käesoleva ajani. (Pagulasabi, 2022c; Linna kommunikatsiooniteenistus, 2023; STA põhimäärus, § 4)

Linna ja riigiasutuste koostöö põgenike vastuvõtmisel ei piirdunud aga ainult vastuvõtukeskuse koostöö formaadiga. Üheks tegevusvaldkonnaks oli inimeste majutamisega seotud funktsioonid. SKA oli teinud ettevalmistusi paigutamaks sõjapõgenikud ajutiselt hotellidesse ja teistesse majutusasutustesse, kui inimestel puudub võimalus eluaseme leidmiseks. SKA võttis põgenikekriisi alguses ühendust Tallinna STA-ga sooviga teha koostööd ja taotles Tallinna linnalt ametkondlikku abi esimeste saabujate majutamisel (SKA, 2022a), mille Tallinna STA andis 26. 02. 2022 lubades kanda saabuvate sõjapõgenike majutamisega seotud majutuskulud, kuni riik korraldab põgenike vastuvõtmiseks vajaliku rahastamise (Tallinna STA, 2022). Mõne kuuga paigutati ainuüksi Tallinna kesklinna hotellides ja renditud laeval tuhandeid abivajajaid (ERR, 2022c). On tähelepanuväärne, et 17. märtsiks 2022 oli Eestis majutatud 4500 põgenikku, kellest 3200 paigutati Tallinna linna territooriumile. Linn toetas majutatud põgenikke riide- ja

esmatarbeesemete kogumisega. Hankis toiduvaru. Riik hüvitas omavalitsustele vältimatu sotsiaalabi andmisel tekkinud kulud (Riigihalduse ministri 14. 04. 2022 määrus nr 17).

Tallinn ja teised omavalitsused, kuhu saabus kõige rohkem sõjapõgenikke, väljendasid rahulolematust, et põgenikud jaotuvad riigi territooriumil ebaühtlaselt ning neil ei ole suutlikkust tagada praegu ja tulevikus teenuseid kõikidele saabujatele. Omavalitsuste „*tõrjuv hoiak*“ (Campomori & Ambrosini, 2020) tulenes põgenike omavalitsuste vahel proportsionaalse jaotamise poliitika puudumisest, et koormust tasakaalustada, aga samuti ebakindlusest, et milliseks kujuneb edasine olukord ja missuguseid meetmeid võetakse kasutusele põgenikemassiga toimetulemiseks.

2022. aasta suveks sõlmis SKA halduslepingu ligikaudu 40 omavalitsusega (sh Tallinnaga), kelle territooriumile paigutati sõjapõgenikke (SKA, 2022b), mille eesmärgiks oli rahvusvahelise kaitse saajatele eluruumi üürilepingu sõlmimise ja tõlketeenuse korraldamisega kaasnevate kulude hüvitamise teenuse osutamine ning kulude katmine (lepingu punkt 2.2.) (Tallinna Linnavolikogu, 2022a). Riik hüvitas kohalikule omavalitsusele haldusülesande kulud.

Seoses hariduse andmisega tuleb märkida, et põgenike seas oli palju lasteaia- ning kooliealisi lapsi. 28. veebruari 2023 seisuga oli Eestisse jäänud 17 609 kuni 19 aastast Ukraina noort. (HTM, 2023) Koolieelsete lasteasutuste, põhikoolide, gümnaasiumide ja huvikoolide pidamine linnas on kohaliku omavalitsuse ülesanne (KOKS § 6 lg 2), riigigümnaasiumi pidajaks on HTM. Tallinna linn planeeris saanud lastele kohad ennekõike lasteaedades ning koolides, kus oli vabasid kohti.

HTM koordineeris üleriigiliselt haridusega seotud tegevusi ning andis omavalitsustest koolipidajatele hariduspoliitika suuniseid õppekeele küsimuses, lasteaia ja õppekohtade loomise ning koolikohustuse täitmise teemadel. Tallinn ja HTM vahetasid seisukohti ning pidasid läbirääkimisi õppekeele teemal, täiendavate kohtade loomise ning õppekavade küsimustes. Kokkuleppe tulemusena avas HTM Tallinnas Tõnismäe Riigigümnaasiumi juures 650 õppekohaga Vabaduse kooli (HTM, 2022), kus toimub õpe 7.-11. klassini (HTM, 2023), et vähendada uute õpilaste vastuvõtukoormust Tallinna munitsipaalkoolides. Ministeerium planeeris hariduskulude katteks vahendid riigieelarves ja lisaeelarves. 2022. aasta lisaeelarvega eraldati kulude katteks 77 mln eurot (HTM, 2023). Toetati täiendavate õppekohtade loomist alus- ja üldhariduse, kutseõppe ning täiendavaid tegevusi kõrghariduse andmiseks (HTM, 2023).

3.5. Intervjueeritute vaade riigiasutuste ja Tallinna koostööle

Järgnevalt võtame vaatluse alla Ukraina sõjapõgenikekriisi lahendamisel osalenud teenistujate kogemuse, et mõista, millised praktikad kujunesid ja kuidas toimus riigi ametiasutuste ning Tallinna linna koostöö eelkäsitletud põgenike vastuvõtmise poliitika rakendamisel massirände olukorras.

3.5.1. Ülesannete jaotus riigi keskvalitsuse ja Tallinna linna vahel põgenikekriisi tekkides

Kriis on alati ootamatu sündmus, mis paneb küsima, kuidas kriisi ära tunda, milline on reageerimise õige momentum, millised stsenaariumid tuleb käivitada ning kes peab tegutsema. Alljärgnevalt vaatleme, kuidas asutused läbi intervjueeritavate tajusid situatsiooni, ülesannete jaotust ning missuguseid samme ette võeti.

Mitmed intervjueeritavad tõid välja, et seaduslikus korras saabuvate põgenike massiliseks vastuvõtmiseks (sh haridusülesannete lahendamiseks) eraldi Tallinna või riigipoolseid kavasid väljatöötatud ei olnud, lahendused lepiti asutustega jooksvalt kokku, millele hiljem lisandus PPA kriisijuhtimine (Intervjueeritavad K5, K6, V7, V8). Intervjueeritav V3 selgitas:

„Kõige probleemsem ikkagi oligi see, et põgenike mass ei olnud ju mitte kuidagi hoomatav või juhitav, vaid nad lihtsalt tulid...“

Intervjueeritava K2 hinnangul ei saanud riigisüsteemide struktuurid alguses kiiresti toimima, omavalitsustasand reageeris paindlikumalt ja kiiremini, mistõttu otsustas linn avada põgenike vastuvõtukeskuse. SKA vaatest oli linna vastuvõtukeskuse avamise puhul tegemist SKAga läbiarutatud otsusega.

„Tallinnal oli võimalik panna oma MUPO inimesed sinna, kellel oli mingi kriisijuhtimiskogemus. Meil ei oleks olnud kusagilt neid inimesi võtta, et keda näiteks Niineste panna.“
(Intervjueeritav V1).

Samas oli KOV intervjueeritute hulgas esindatud ka skeptilisem lähenemine, et võib olla linn tormas sündmustest ette ja oli viga liiga kiiresti käivitada põgenikekeskuse avamine, mille tulemusena hakkasid vabatahtlikud põgenikke kiiresti Tallinna Niine keskusesse transportima (Intervjueeritav K3).

Tagasivaatavalt leiti (intervjueeritavad V6, V7 ja K3), et põgenike vastuvõtmise käivitamisraskused võisid tuleneda mitmetest teguritest: kriisi ja põgenikelaine ulatuse raskest prognoositavusest, reaalsed olukorrad erinesid varem paika pandud plaanidest, asutuste kogemus põgenike massilise sisserände haldamisel oli tagasihoidlik, omavalitsuste võimekuse tase oli ebaühtlane, vastava pädevuse ja kogemusega spetsialiste nappis.

„...neljapäeva hommikul ärkasime infoga, et alanud on sõda ja ainus võimalus on hakata juhtima kriisi, mida /.../ministeeriumi mõistes keegi kunagi ei näinud ega juhtinud...“
(Intervjueeritav V8).

Vältimatu sotsiaalabi ja ajutine kaitse

Mitme valitsusasutuse intervjueeritava hinnangul ei olnud põgenike vastuvõtmine ainult keskvalitsuse kohustus, vaid ka KOVi ülesanne läbi kohustuse abistada põgenikke vältimatu sotsiaalabi korras (SHS § 5 lg 2, § 8) (Intervjueeritavad V1, V2, V6, V7). Valitsusasutuste esindajad arutlesid, millises mahus toetada omavalitsusi, kui põgenikke saabub massiliselt:

„Sotsiaalkaitseminister andis selge signaali, et isegi kui läheme vältimatu abi suunda, riik ei saa jätta seda ülesannet ainult kohalikele omavalitsustele, kuna seda võib olla liiga palju“
(Intervjueeritav V2).

Seevastu Tallinna linna asutuste esindajad leidsid, et põgenike vastuvõtmine ja majutamine on riigiasutuste ajutise kaitse andmise funktsioon, mitte kohaliku omavalitsuse ülesanne, SHS kuulub kohaldamisele ainult erandjuhul (Intervjueeritavad K2 ja K3).

„Kui on tegemist turistiga, siis on see omavalitsuslik ülesanne, kui on kriisikoldest põgenik, siis ta on tegelikult Sotsiaalkindlustusameti risk.“ (Intervjueeritav K2).

Põgenike vastuvõtmise ülesannete jaotuse käsitleluses tekkis põhimõtteline muutus, kui Eesti hakkas 9. märtsist 2022 rakendama ajutise kaitse direktiivi (Intervjueeritav V2). Pärast seda ei olnud enam küsimust, et kohaldamisele kuulub VRKS, mille alusel hakati osutama lühiajalist majutust ning riigi ja omavalitsuse rollid muutusid selgemaks (Intervjueeritav V2).

Ajutine majutamine/eluaseme tagamine

Tavaolukorras pärast SKA poolt ajutise kaitse tekkimist, kui põgenik asub elama omavalitsuse territooriumile, jätkavad ülesannete täitmist linna- ja vallavalitsused. Intervjueeritav V7 kirjeldas,

et selleks, et põgenikud ei jääks massirände olukorras peavarjuta hakkasid põgenike vastuvõtmisega tegelema SM ja selle juurde moodustatud meeskond kuhu kaasati SKA.

„Nii et SM tegelikult võttis justkui selle SKAga ühiselt seal koordineerimise alguses enda peale./.../SMi ülesanne oli riiklikult vaadata, et kõik põgenikud saaksid öömajale, et keegi ei jääks õue sõna otseses mõttes.“ (Intervjueeritav V7).

Kokkuvõtvalt tegeles SM põgenike majutamise koordineerimisega majutusasutustes (nt Hotell Džingel), töötati välja ja rakendati põgenike vastuvõtmise protsess, koordineeriti põgenike Eestisse transportimise infovahetust vabatahtlike ning vabatahtlastega; toetati SKA ülesannete täitmist, hiljem osaleti PPA juhitud kriisikomisjoni töörühmade tegevustes (nt sotsiaalkaitse grupp), taotleti riigieelarvest põgenike vastuvõtmiseks vajalikud rahalised vahendid (Intervjueeritavad V6 ja V7).

Intervjueeritav K3 märkis, et segadust asutuste vahelises koostöös põhjustas riigiasutuste korduvalt muutunud teave põgenike ajutistes majutuskohtades majutamise kestvuse ja kulude kandmise osas (hotellid, Tallinki laev, jne), mis varieerus ühest kuust nelja kuuni, kuid kujunes lõpuks veel pikemaks. Põgenikes tekitas muutunud info ebakindlust tuleviku suhtes ning omavalitsused ei saanud aru, milline on majutamise poliitika ning kuidas nad peaksid uued elamispiinnad tagama (Intervjueeritav K3).

Põgeniku elukoha registreerimine avaliku teenuse pakkumiseks

Intervjueeritavad K2 ja K3 tõid esile, et ajutisel majutusel olevaid põgenikke ei ole vaja sisse kirjutada ajutise majutuse kohta (elukohtasid registreerima rahvastikuregistris), kuna elukoht registreeritakse püsiva elukoha leidmisel. Intervjueeritav K3 märkis kriitiliselt Tallinna linna suunal, et omavalitsus ei saa siduda lasteaedade ja koolikohtade võimaldamist elukoha registreerimise nõudega, kui on vaja tagada hariduse kättesaadavus ajutisel majutusel. Kõik vajalikud teenused tuleb tagada olenemata sissekirjutusest (Intervjueeritav K3).

Ülevaade põgenikest ja ühtlasem jaotamine riiki sisenemisel

Mitmed intervjueeritavad leidsid, et põgenikud oleks tulnud registreerida piiril, mis andnuks parema ülevaate riiki sisenenud inimestest, võimaldanuks jaotada põgenikke omavalitsute vahel ühtlasemalt ning hajutada ülesannete koormust (Intervjueeritavad K2, K3, V8). Esmane ülevaade kogunes alguses Niine põgenikekeskuses, kuid seegi info ei olnud täielik (Intervjueeritav K2).

Eestis viibivate põgenike andmestiku ebatäpsus takistas ministeeriumil haridusülesannete koordineerimist, mille üle käisid pidevad diskussioonid PPA, SM-i ja SKA-ga (Intervjueeritav V8). Linna vaates oli info puuduse tõttu raskuskohaks riigipoolse nõude täitmine, et kõik lapsed peavad koolikohustust täitma, kuid haridusametil puudusid andmed omavalitsuse territooriumil olevate kõigi laste kohta (Intervjueeritav K5). Ministeeriumi ning kohalike omavalitsuste ülesanne on tagada olemasolevatele õpilastele õppimisvõimalused, mitte otsida taga tuhandeid lapsi, kes ei ole haridussüsteemi jõudnud (Intervjueeritav V8). Positiivne oli, et linna ja riigiasutused tegid omavahel koostööd teabe vahetamisel, kui neid andmeid küsisid oma tööks PPA ja SKA (Intervjueeritav K2).

Hariduse kättesaadavuse tagamine

Intervjueeritavad selgitasid, et kuna tuhandetele lastele lasteaia ja koolikohtade kiire tagamine kehtiva standardi järgi väga lühikese aja jooksul tõi Tallinnale väga suure koormuse, mida üksi täita oli raske, siis leppisid linn ja HTM kokku, et linn avab õppekohad Räägu koolis kuni kuuenda klassini. Ministeerium avas nelja kuuga Tallinna Tõnismäe Riigigümnaasiumi juurde õppekohad 7.-11. klassini (Intervjueeritavad K5, K6 ja V8).

Koordineerimisväljakutse oli tekitada kõikide õppeasutustega mõistmine, et uute õpilaste õpetamisel arvestatakse tänast konteksti, kus õpilased alles alustavad õppimist Eesti haridussüsteemis ning selleks on vaja kohanemisaega.

„...ei ole vaja, et see Ukraina õpilane loeb kohe Libahunti eesti keeles.“ (Intervjueeritav V8).

Õppekorraldamise algusfaasis tekitas osapoolte ning lapsevanemate vahel diskussiooni õppekeele valiku küsimus. Linna asutused otsustasid, et kõik koolid ühiselt võtavad ukrainlasi vastu. (Intervjueeritav K5)

Kuigi riik toetas omavalitsuste põgenike vastuvõtmise kulude katmist, siis edaspidiseks tegi Intervjueeritav K3 ettepaneku muuta omavalitsuste rahastamismudel paindlikumaks. Selleks võiks kaaluda põgenikega seotud ülesannete täitmiseks konkreetse summa eraldamist iga põgeniku kohta, mille sihtotstarve ei ole järgalt seotud väga spetsiifiliste kululiikidega (*Ibid.*).

3.5.2. Põgenikekriisi juhtimine hädaolukorra rakendumisel

Hädaolukorra väljakuulutamise tähendas põgenikekriisi üleriigilise juhtimise allutamist PPA-le. Intervjueeritav K2 leidis, et massilise sissirände hädaolukord oleks tulnud kiiremini välja kuulutada ja panna protsessid töösse, nii nagu kriisisituatsioon ette näeb:

„PPA on üsna hästi tõestanud ennast kriiside lahendamisel, et me oleme sellega teatud usalduse saavutanud, mis annab meile mõneti rohkem tegevusvabadust.“ (Intervjueeritav V4).

„...kriisis tegutsemine vajab kriisijuhtimist. Et ei saa eeldada, et iga asutus saab nagu sellega ilmingimata hästi hakkama.“ (Intervjueeritav V3).

Jõustruktuuridel on igapäevane lahendada kriise 24h ööpäevas, kuid valdkondlikud tsiviilasutused ei ole harjunud kriisijuhtimise tööriistiga ja arusaamisega, et kriis ei kesta üheksast viieni (Intervjueeritavad V4 ja V3).

Mitmed intervjueeritavad märkisid, et PPA keskse hädaolukorra haldamise tulemusena muutus protsessi juhtimine, otsuste vastuvõtmine ja infoliikumine sisemistele ning välistele osapooltele selgemaks, sest üleriigiliselt rakendati sarnast juhtimismudelit (Intervjueeritavad V3, V4, VÜ, K4, K5). (Intervjueeritav K4) MTÜ esindaja tõi välja, et

„Kui PPA kogu selle juhtimise üle võttis, siis läks meie jaoks ka lihtsamaks, sest nemad on väga struktureeritud ja hierarhiline organisatsioon, meil oli väga selgesti aru saada, kes juhtis, mida./.../Nad selgitasid väga täpselt ära, kuidas nende süsteem käib, kuidas nemad sooviksid, et meie nendega suhtleksime, ja kontaktisikud olid väga selgelt paika pandud ja meile kättesaadavad.“ (Intervjueeritav VÜ)

Mis puudutab hädaolukorra plaani, siis mitmed intervjueeritavad selgitasid, et see oli välja töötatud mõnevõrra teist tüüpi massirände kriisi lahendamiseks; ennekõike viidati ebaseadusliku rände haldamise olukorrale, kus riigipiiri ületavad ebaseaduslikult väiksemad inimgrupid (Intervjueeritavad V2, V3, V4, V6, K3). Intervjueeritav V4 rõhutas:

„Hädaolukord ei olnud täpselt selline, milleks see plaan oli koostatud. Küll aga olid seal olemas põhilised alussammud ja alustegevused, millega on vaja tegeleda ja seetõttu plaan täitis väga hästi oma eesmärgi. Aga peab alati olema paindlik, et kohaneda selle päris olukorraga ja nii puudutas see plaani tervikuna, kui ka juhtimissüsteemi.“

Kõige olulisemaks peeti otsust hädaolukorra plaani rakendada, kuna siis saab protsessi juhtida üks konkreetne asutus (Intervjueeritavad V1 ja V2). Plaani käivitamise peamine idee on koordineeritult ja koostöös asju lahendada (Intervjueeritav K3).

Intervjueeritav K1 leidis, et konkreetsemalt tuleb sätestada tingimused ja kriteeriumid, mille täitumisel kuulutab riik hädaolukorra välja ja hakkab kriisi ise lahendama; sõnastada riigi ja kohaliku omavalitsuse rollijaotus ning ressursside kasutamine. Intervjueeritava K1 hinnangul on oluline:

„aga et riik teeks tõesti oma sahvri ukсед lahti, kui on vaja, mitte kohalik omavalitsus ei pea otsima kuskilt“ (Intervjueeritav K1).

Tõsteti esile, et tugevdada on vaja kriisideks valmistumise ning kriisijuhtimise võimekusi (Intervjueeritavad K2 ja V7).

3.5.3. Osapoolte koostöö põgenike vastuvõtmisel

Riigi ja Tallinna asutuste koostööl oli kolm peamist eesmärki: infovahetus, jooksvate probleemide lahendamine ning erinevate teemade jaoks lahenduste väljatöötamine (Intervjueeritav K2). MUPO korraldas igapäevaseid (seitse päeva nädalas) olukorra ülevaatekoosolekuid, kus osalesid püsipartnerina PPA, SKA, vajadusel ministeeriumite esindajad ning teised asutused (Intervjueeritav K2). Positiivsena märgiti, et PPA tuli põgenikekeskusesse kohe kohapeale, mõne aja pärast hakati põgenikele jagama teavet ajutise kaitse taotluse esitamise võimaluste kohta. Kui inimene saabus põgenikekeskusesse, siis ta registreeriti, anti esmane toiduabipakk, jagati riideid ja esmatarbevahendeid, sealt edasi korraldas SKA inimeste majutamise. (Intervjueeritav K2)

„Põhitöö ju käib ikkagi kohaliku omavalitsuse tasandil...“ (Intervjueeritav V2).

Koostöövormid tekkisid jooksvalt, mille aluseks ei olnud varem kokkulepitud struktuuri ega süsteemi ning kestsid kuni Pärnu riikliku keskuse avamiseni (Intervjueeritavad V2 ja K2). Pärast PPA poolt üleriigilise kriisijuhtimise rakendamist osales Tallinna STA regulaarselt PPA ja Põhja-Eesti Regiooni kriisistaabi kohtumisel. Linna ja ministeeriumite tasandil toimus suhtlus peamiselt SM-i ja SiM-iga. (Intervjueeritavad K2 ja K4)

Osapoolte koostööd soodustasid tööalases võrgustikus varasema töö tõttu välja kujunenud isiklikud otsekontaktid, kellega oli asju palju parem arutada, selle asemel, et lähtuda formaalsest koostööst (Intervjueeritav K2).

Tallinna Haridusameti peamiseks väliseks koostööpartneriks oli HTM; teiseks osapooleks PPA, kellelt oli vaja teavet saanud põgenike kohta, et aru saada, millised põgenikud Tallinna territooriumil asuvad (Intervjueeritav K5). Riigi ja kohaliku omavalitsustega toimus hea ning tihe koostöö ning baasväärtused, mida osapooled kandsid. (Intervjueeritav V8)

„...inimlikkus oli mingi nagu baasväärtus, mis kogu sellest protsessist minu kogemuse põhjal jooksis kogu aeg läbi. Et kuidas me saame koos ja just sellepärast, et lõpuks me oleme kõik inimesed, mitte sellepärast, mis on nagu konkreetset meie roll ja vastutusala, et see toimis nende suhete loomise tõttu väga hästi.“ (Intervjueeritav V8)

Käsitledes koostööd avaliku sektori ja vabaühenduste vahel, kirjeldas intervjueeritav VÜ, et MTÜ tegeleb Ukraina inimeste abistamisega 2014. aastast. 2022. aasta veebruaris otsustas MTÜ kiiresti ja operatiivselt reageerida inimeste lahkumisele Ukrainast, kuna monitooring näitas, et põgenikud soovivad Eestisse põgeneda ning teisalt suurenes Ukraina piiril inimkaubanduse risk. MTÜ organiseeris ligikaudu 8000 põgeniku transpordi. (Intervjueeritav VÜ). MTÜ tegeles veel Ukraina sõjapõgenike ja abi pakkujate teadlikkuse tõstmise ning teabevahetusega, koguti ja vahendati üle Eesti teavet majutuskohtade kohta (vahendati otse põgenikele üle tuhande majutuskoha) (Intervjueeritav VÜ).

Intervjueeritav VÜ tõi välja, et MTÜ peamiseks koostööpartneriteks põgenike transportimisel olid PPA ja Päästeamet, inimeste majutamise küsimustes valdavalt SKA, Niine vastuvõtukeskuses paiknenud asutused. Koostöö vabaühendustega ei tulnud siiski iseenesestmõistetavalt, alguses jäi vajaka vabaühenduste kaasamisest riigi ja Tallinna tasandil, keeruline oli pääseda komisjonidesse ning ümarlaudadesse (Intervjueeritav VÜ). Koostöönõrkusi vabatahtlike ja vabaühenduste ning avaliku sektori vahel tajusid ka linna asutused. Puudujäärke oli linna ja vabatahtlike tegevuste ühises koordineerimises, olgu selleks põgenike transportimine ja toetavate teenuste osutamine Niine keskus, majutamine ja üürieluasemete kaardistamine (Intervjueeritavad K1, K3, K4, VÜ, V7).

„...kes rentisid mingi bussi ja läksid piiri pealt tooma, tõid terve hunniku põgenikke kohale, lasid Niines maha, sõitsid minema, kõik!“ (Intervjueeritav K1)

Mõne aja pärast tekkis linna ja vabatahtlike vahel parem kommunikatsioon ning tegevustes kokkuleppimine, et:

„asju tuleb teha organiseeritult ja ikkagi tuua neid, kes tahavad ise tulla, mitte öelda, et näete, saate Viru hotelli elama.“ (Ibid.)

Riigiasutuste vaates oli koostööraskusi ka Tallinna asutustega, kuna protsessis oli palju linna asutusi ning polnud üheselt arusaadav – kes on operatiivtasandi koostööpartnerid (Intervjueeritav V2).

Et tõhustada avaliku sektori varjupaigapoliitika rakendamise võimekusi, tegi intervjueeritav VÜ ettepaneku kaasata põgenike vastuvõtmise protsessi eksperdid (nt ÜRO Pagulasamet), kes on nende asjadega suures mahus tegutsenud (Intervjueeritav VÜ).

3.5.4. Informatsiooni liikumine

Informatsioon on kriisi lahendamisel väga oluline ressurss. SKA vaates puudutas info liikumine kolme tasandit – poliitiline juhtimine, sotsiaalvaldkonna tegevused ja kriisijuhtimine (Intervjueeritav V2). Riigi ja kohalike omavalitsuste vahel korraldati regulaarseid kohtumisi, aga alati ei jõutud kõiki kohalikke omavalitsusi informeerida, kui otsustati nende territooriumil mõni majutuskoht kasutusse võtta (Intervjueeritav V2). Nimetatud tegevuslünk ja vähene kaasamine põhjustasid ülekoormust teiste asutuste avalike ülesannete täitmisel. Näiteks linnaga ei arutatud lasteaedade ja koolikohtade tagamise võimekuse kontekstis mitme tuhande inimest paigutamist kesklinna (laevale), mistõttu ei saanud teha ka ettevalmistusi avalike ülesannete korraldamiseks ega ettepanekuid põgenike mujale paigutamiseks, kuid riigi poolt nõuti, et linn täidaks seadust (Intervjueeritav K5).

„...riik, eks ole, lihtsalt otsustab panna laeva kesklinna on ju, nagu üldse adumata või mõtlemata, et mida see tekitab. Noh, et kuidas Tallinn peab sellega siis nagu toime tulema selle küsimusega, kui meil äkki on Tallinna kesklinnas mitu tuhat lasteaia ja kooliealist.“
(Intervjueeritav K5)

Põgenike läbimõeldumale Eestisse toomisele ning vastuvõtmise korraldamisele oleks aidanud kaasa riigipoolsem tugevam kommunikatsioon, et selgitada Eesti inimestele, kuidas nad võiksid toimida põgenike Eestisse transportimisel, et vähendada inimeste juhuslikku transportimist, kus seda tegelikult ei olnud vaja teha (Intervjueeritav VÜ).

Kriisi algfaasis ei olnud põgenikel piisavalt teavet riigi- ning linna asutuste poolt põgenikele lasteaedade, koolide, toetuste ja muude teenuste kohta. See põhjustas põgenikes segadust, kes hakkasid pöörduma Niine keskuse ja erinevate asutuste (nt Tallinna Haridusameti) poole, mis põhjustas lisatööd info otsimise ning selgituste jagamise näol. (Intervjueeritavad K1 ja K5) Samasuguseid tõrkeid kohtasid infoliikumises ja tegevuste korraldamises ka linna asutused.

Infoliikumine oli aeglane, vaja oli operatiivsemalt teavet õppe korraldamise ning rahastamise kohta, mis viibis. Hiljem koostöö oluliselt paranes. (Intervjueeritavad K5 ja K6)

Kriisijuhtimise mudeli rakendamisel nähti ohukohana infoliikumise takerdumist hädaolukorra staabi ja regionaalsete kriisikomisjonide vahel ning sealt edasi rändepoliitika elluviijateni (Intervjueeritav V2). Et otsused ja informatsioon jõuaksid erinevate tasanditeni eelistati lisaformaadi rakendamist, kus on esindatud valdkondlikud asutused. Moodustati kriisikomisjoni alla eraldi valdkondlikud tegevusgrupid, kuhu kaasati olulised osapooled (nt sotsiaalvakoldkonna grupp, mida juhtis SKA). (Intervjueeritav V2) Intervjueeritav K4 tõi esile, et tsiviilkriiside regulatsioonide ettevalmistamisel pööratakse tähelepanu kriisijuhtimisele nõ ülevalt-alla, valitsuse tasandilt kohaliku omavalitsuseni. Kuid vastupidist kirjeldust ei ole, kuidas kriisi lahendamine KOVist valitsuseni tõuseb.

„Probleem on selles, et millal riik oleks kohustatud KOVi käest seda üle võtma.“ (Intervjueeritav K4).

Koordineeritumale koostööle avaliku sektori ja vabaühenduste ja vabatahtlike vahel aitas kaasa juhtimise allutamine PPA-le ja Päästeameti regionaalse kriisikomisjoni käivitamine, kus Päästeamet võttis vabatahtlikega suhtlemise enda peale (Intervjueeritavad K3 ja VÜ).

4. ARUTELU

4.1. Põgenike vastuvõtmine tavaolukorras

Avaliku võimu teostamise ja valitsemise korraldamine erinevate tasandite koostöös esitab osapoolte rollidele, eesmärkide ja ülesannete realiseerimisele mitmeid väljakutseid, mida mõjutavad nende erinevad nägemused demokraatia toimimisest ja tõhususest, ülesannete elluviimise võimalustest ning vastutuse jaotusest (Beeri & Zaidan, 2021., 4). Regionaalsed keskused ja omavalitsused ootavad alati suuremat kaasärääkimise võimalust ning keskvalitsuse otsuste langetamisel nendega arvestamist, et paremini oma huvide eest seista. See ootus või isegi surve alt poolt võib olla seda enam mõjutatud asjaolust, et poliitika vahetud ning pikaajalised mõjud avalduvad lõppastmes kohalikul tasandil. Tajudes uute ülesannete lähenevat koormust kohalike teenuste pakkumise võimekuste hoidmisel, võivad omavalitsuste nägemused kohalike ülesannete ja poliitikate elluviimise sobivaimatest lahendustest minna lahku Euroopa Liidu ning riikide keskvalitsuste ootustest.

Analüüsides kehtivas õiguses varjupaigapoliitika tavapraktikas rakendamise nõudeid, osapoolte õiguseid ja kohustusi ning neile pandud ülesandeid, vastame alljärgnevalt käesoleva uurimistöös esimesele uurimisküsimusele.

Keskvalitsuse ja kohalike omavalitsuste tegevused Euroopa Liidu ja siseriiklikku rändepoliitikate rakendamisel on reguleeritud ülalt-alla põhimõttel. Eesti siseriiklikus õiguses on asüüli- ja pagulasõiguste valdkond põgenike vastuvõtmisel reguleeritud riigiasutuste pädevusse kuuluva riikliku ülesandena. Varjupaigapoliitika siseriiklikku rakendamist koordineerivad peaaesjalikult riigiasutused, sealhulgas vastuvõtmise korraldamist, mis on SKA ülesanne. Kohalike omavalitsuste tugevam roll ja ülesanded tekivad ennekõike pärast põgenikule rahvusvahelise kaitse andmist, alates tema alaliselt elama asumisest omavalitsuse territooriumile. Erandina peavad kohalikud omavalitsused tagama igale abivajajale vältimatu sotsiaalabi.

Varjupaigapoliitika rakendamise instrumendid on mõnevõrra jäigad, mis võib põhjustada raskusi muutuvate oludega paindlikuks kohanemiseks. Seadus ei tee varjupaiga- ja rändepoliitika elluviimise osapoolte ülesannete täitmise korralduses märkimisväärset vahet olenevalt sellest, kas riiki saabub seaduslikus korras 10, 100 või massirände tulemusena 100 000 rahvusvahelise kaitse subjekti. Omavalitsused täidavad ülesandeid sarnaselt, nagu need kehtivad kõigi alaliste elanike suhtes. Põgenike vastuvõtmist peaaesjalikult reguleeriv VRKS näeb siiski ette

rahvusvahelise kaitse taotleja majutamise ja kinnipidamise erisused hädaolukorras, ehk põgenike (sh seadusliku) massirände puhuks.

Kuna põgenike vastuvõtmise tegevus on riikliku ülesande tunnustega haldusfunktsioon, siis kaetakse põgenike vastuvõtmisega seotud kulud riigieelarvest (Põhiseaduse § 157, VRKS § 73 lg 5). VRKS ja selle rakendusmäärused sätestavad kulude liigid, mida riigi poolt hüvitatakse (nt keeleõpe, eluaseme leidmiseks üüritoetus). Ülesande finantseerimine eeldab riigipoolsete vahendite eraldamist, mille eest ministriumid hoolitsesid. Pärast rahvusvahelise kaitse saaja alaliselt elama asumist kohaliku omavalitsuse territooriumile, kaetakse VRKS § 73 lg-s 5 nimetatata täiendavad kulud omavalitsuse üldise tulubaasi arvelt (ressursisõltuvus).

Euroopa liidu varjupaigapoliitika ärgitab tõhusamale koostööle kohalike omavalitsuste ning kogukondadega. Direktiiv rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu tingimuste kohta sätestab põhimõtte, et pädevaid ametiasutusi tuleks julgustada kasutama taotlejate vastuvõtmisel rohkem omavahelist kooskõlastamist (EN direktiivi 2013/33/EL, põhjenduspunkt 27). Nimetatud kaasamis põhimõtte rakendamist rändepoliitika tegutsemisväljale toetavad järgmised aspektid:

- **haldusülesande osalise täitmise korraldamine halduslepingu alusel kohaliku omavalitsuse kaudu.** Vaatamata asjaolule, et halduslepingu sõlmimine on SKA kaalutusotsus, tuleb siiski märkida, et halduslepinguga on võimalik paindlikumalt leppida kokku ülesande täitmise tingimustes (VRKS § 73 lg 3¹ ja lg 4; Siseministeerium, 2019);
- **kehtiv õigus ei sea piiranguid osapoolte koostööle ja kogukonna kaasamisele põgenike vastuvõtmise korraldamisel.** Kuigi olemasolev reeglistik ei näe ette (kohalikke) hoobasid poliitika rakendamise arvestatavaks mõjutamiseks, ei keela see siiski omavalitsuse ja riigiasutuste koostööd. See sõltub olulisel määral riigi- ning kohalike omavalitsuste institutsionaalsetest võimekustest (Busengdal *et al.*, lk 5-6) koordineerida omavahel ülesannete täitmist ning leida üles vajalikud koostöökohad (nt rahvusvahelise kaitse saajate riigisisese proportsionaalse jaotamise põhimõtte kohaldamine, mis arvestaks omavalitsuse suutlikkusega, VRKS § 73 lg 2).

Kohaliku omavalitsuse initsiatiiv ning autonoomia. Viimaks tuleb markeerida kohaliku omavalitsuse autonoomiat kohaliku elu korraldamisel (Põhiseaduse § 154), mille alusel on omavalitsustel soovi korral võimalus omal initsiatiivil võtta kasutusele (kohalikke) toetavaid meetmeid rahvusvahelise kaitse saajate vastuvõtmiseks ja nende kogukonnaga integreerimiseks,

aga samuti omavalitsuse pakutavate avalike ülesannete kättesaadavuse suurendamiseks (lokaalne ideaalmudel).

4.2. Riigi ja Tallinna linna asutuste koostöö põgenikekriisi ajal

Järgnevalt toome aruteluskoopi 2022. aasta veebruaris lahvatanud Ukraina põgenikekriisi lahendamisel kujunenud valitsemispraktikad ning vastame teisele uurimisküsimusele.

Ukraina põgenike algne vastuvõtukorraldus ja kasutatud praktikad viitavad sellele, et rände esimestel päevadel ei rakendatud üleriigilisi süsteemseid kriisimeetmeid põgenike vastuvõtmisel. Algsaasis oli keeruline määratleda eskalatsiooni ulatust, sest praktiliselt võimatu oli hinnata rände põhjustanud sõja kestvust, põgenikevoogusid ja rände sihtkohasid. See on ka inimlikult mõistetav, sest rändelaine on raskesti prognoositav, paljudest teguritest mõjutatud (ootamatu) sündmus. Põgenikelaine jõudis kiiresti hoopis uuele skaalale. Mõisteti, et tavapärase rändepoliitika ja rahvusvahelise kaitse rakendamise menetlused ei toimi tõhusalt, kuna olemasolev institutsionaalne raamistik ei suuda alanud protsessi tervikuna hallata ja põgenikele vajalikke vastuvõtutingimusi pakkuda. Käesolevas töös kirjeldatud kriisiteooria kohaselt omandas põgenike ränne seega väga kiiresti kriisi tunnused. Autori hinnangul, kuna kriitilised impulsid olid tugevad, siis tajusid asutused operatiivselt, et ränne saavutab kriisimõõtmed ning tuleb hakata kohe tegutsema.

Tekkis riigi ja linna valitsemistasanditelt toetatud põgenike abistamisele suunatud koostöövõrgustik koostöös aktiivsete vabaühendustega. Sündmuste arengut ja kaasnevaid mõjusid tajusid osapooled mõnevõrra erinevalt ning ressursside mobiliseerimisele läheneti alguses erinevatelt lähtekohtadelt (mõningane ajutine poliitika rakendamise lahkevus mitmetasandilises valitsemises). SKA keskendus põgenike majutamise korraldamisele, mida ametiabi korras toetas alguses linn. Tallinnal avas küll ülelinnalise põgenike vastuvõtukeskuse koos toetavate tegevustega, kuid leidis, et põgenike vastuvõtmist tuleb keskselt koordineerida riigiasutustel. Linn käivitas lisaks mitmeid abistavaid koostöötegevusi vabaühenduste, vabatahtlike ning ettevõtjatega. Nendes tegevustes ilmnevad Scholteni lokaalse mudeli jooned, omavalitsuse tegevused täiendasid riiklikku vastuvõtupoliitikat.

Linnal mastaapse kriisiga tegelemiseks varasemalt väljatöötatud tegevuskava puudus. Plaanid töötati välja jooksvalt, mis olid reageerivad. Riigi ja kohaliku omavalitsuse asutused ning vabaühendused olid avatud ning ühendasid ressursid põgenikekeskuse ja sellega seotud ülesannete

täitmiseks. See viitab osapoolte tugevale avatusele, koostöövõimekusele ja ressursside mobiliseerimisjõule kriisiolukorras. Riikliku funktsiooni täitmist Tallinnas koordineeriti esialgu riigi keskvalitsuse ja kohaliku omavalitsuse asutuste vahel koostööpõhiselt kohaliku omavalitsuse tasandile lähedal, mida võimestasid vabatahtlikud organisatsioonid ning vabatahtlikud. Tegevused toimusid mõlemapoolsete initsiatiividena, arenedes vertikaalselt vastastikku toetavateks algatusteks ning koostööks teenuste sisustamisel ja vastutuse jaotamisel. Nendes protsessides võime märgata tugevamalt Scholteni mitmetasandilise valitsemise ideaalmudeli ning lokaalse mudeli vaitsemismustreid ning mõningal määral Hooghe ja Marks'i II ideaalmudeli omadusi, mis aitasid saavutada poliitika eesmäärke.

Tallinna ja riigiasutuste koostööformaadid ei pakkunud siiski tervikvaadet põgenikekriisi valitsemiseks. Põgenikekriis vajab üleriigiliselt ühetaoliselt kriisijuhtimise kompetentside rakendamist. PPA juhtimisel koondus vastuvõtuprotsessi koordineerimine laiapõhjaliste volitustega keskse valitsusstruktuuri juurde, et tagada poliitika võimalikult ühetaoline elluviimine kõikidel valitsemistasanditel (Hooghe ja Marks'i I ideaaltüüp, Scholten'i tsentristlik ideaalmudel kriisi- ja vastuvõtmise juhtimises). Intervjuudest ilmnes, et aluseks võetud hädaolukorra plaan ei olnud mõeldud tuhandete seaduslikus korras Euroopa Liidu rändepoliitika rakendusotsuste ning juhiste alusel või Eestisse viisarežiimi tingimustes saabuvate sõjapõgenike vastuvõtmiseks, vaid ebaseadusliku rände haldamiseks. Autor järeldeb, et hädaolukorra plaani jõustamise peamine eesmärk oli allutada massiränne kriisijuhtimise juhtimisstruktuurile ja anda see üle asutusele, kellel on kriiside lahendamise laiapõhjalisem kogemus.

Põgenike vastuvõtmise ja nende õiguste kaitseks rakendati väga erinevaid koostöövorme. Kriisijuhtimist iseloomustas selgelt ülevalt-alla praktika rakendamine. Omavalitsused osalesid tagasihoidlikumalt hädaolukorra lahendamisel regionaalsete kriisikomisjonide kaudu, kus nende peamine funktsioon oli toetada kriisi lahendamist kohalikul tasandil ning vahetada informatsiooni (Hooghse ja Marks'i mudel I, Scholteni tsentristliku mudeli tunnused).

Lisaks kriisijuhtimise formaadile toimusid regulaarsed ja ebaregulaarsed koosolekuformaadid, kus osalesid väga erinevate asutuste esindajad, kes ka tihti vahetusid. Koostöö kujunemise aluseks ei pruukinud olla tegevusplaan, õigusaktides sätestatud kord või ülesannete jaotus, vaid probleemi akuutsus, osapoolte initsiatiivikus ja motivatsioon, mida võisid mõjutada muuhulgas varasemad isiklikud ja tööalased tutvused. Tekkisid *ad hoc* põhised sekkumised, mida on kogunud teisedki riigid sarnastes kriisiolukordades (Campomori & Ambrosini, 2020), mis põhjustasid korduvalt segadust.

Avaliku sektori ülesannete täitmist toetasid erasektorist mittetulundusühingud (vabaühendused), ettevõtted ning vabatahtlikud. Vabatahtlike ja vabaühendustega koordineeriti tegevusi horisontaalselt, mis rajanesid läbirääkimistel ja tehingutel. Avaliku sektori asutuste ja vabaühenduste vahelise koostöötakistuste olulise põhjusena toob autor välja erisused avaliku sektori harjumuspärase regulatiivse „bürookraatliku“ tegutsemispraktika ja vabatahtlike vähemnormatiivsete tavade vahel, mis võimaldab vabaühendustel olla paindlikum ning tegutseda kiiremini (ERR, 2022d).

Informatsiooni vahetamiseks rakendati jooksvalt väga erinevates koosseisudes koosolekuid ja kohtumisi ning arutelusid, võeti kasutusele teemapõhiseid veebi alamlehti. Info jagamine kattis peamiselt järgmisi tegevusi: ülevaade kriisijuhtimine, ajutise kaitse ja elamislubade andmine, põgenikevoo ülevaated, majutuse korraldamine, elukondlike teenuste osutamise tingimused, lasteaedade ja haridusinfo, ressursside jaotamine, jne. Riigi ja linna asutustepoolset teabe jagamist põgenikele aitasid tugevalt toetada vabatahtlikud organisatsioonid (nt Pagulasabi) ja ukrainlastele loodud sotsiaalmeediagrupid.

5. JÄRELDUSED JA SOOVITUSED

5.1. Järeldused

Põgenike vastuvõtupoliitika rakendamisel, mis nõuab erakordseid pingutusi, sõltub inimeste toimetuleku ja heaolu toetamine paljude riiklike ja kohalike asutuste ning vabatahtlike hästi koordineeritud koostööst, mille eesmärk on pakkuda erinevatel tasanditel ning koostöövormides avalikke teenuseid ja vabatahtlikku tuge (Alink, *et al.*, 2001; Pogliano & Ponzio 2017).

Analüüsist järeldub, et tavaolukorras põgenike vastuvõtmise ja ajutise kaitsega seotud tegevusi iseloomustavad peaaesjalikult Marks'i mudeli I ja Scholten'i tsentristliku ideaaltüübi ideaalmudelile omased koostöövormid ning valitsemissuhted. Neid täiendavad mõningal määral mitmetasandilise valitsemise ideaalmudelile ning lokaalsele ideaaltüübile omased valitsemispraktikad. Rändepoliitika elluviimise juhtimine asetus hädaolukorras tugevamalt riigiasutuste kesksesse valitsemismustrisse – poliitika tegevused järgisid kriisijuhtimise hierarhilist ülevalt-alla koordineerimise põhimõtet, asutuste põhifunktsioone, vastutuse piire ning raporteerimismõndeid (Hooghe ja Marks'i mudel I ja Scholteni tsentristlik ideaaltüüp). See aitab antud olukorras tagada põgenikekriisi ühetaolisema üleriigilise juhtimise ning sujuvama põgenike vastuvõtmise protsessi, mis oli ratsionaalne valik.

Omavalitsuse õiguslikud võimalused varjupaigapoliitika mõjutamisel, põgenike vastuvõtmise üle otsustamisel ja nende paigutamisel omavalitsuse territooriumile, on pigem tagasihoidlikud. Ootuste ja huvide tasakaalustamiseks on seetõttu äärmiselt oluline viia poliitika kujundamine ja rakendamine läbi tugeva avatuse, kaasamise ning koostöö. Nägime, et riigi ja linna asutused valdavalt järgisidki seda põhimõtet ning tegutsesid üksteisega arvestavalt. Ka omavalitsusel tuleb astuda samm lähemale, et aidata kaasa avalike huvide realiseerimisele ning isikute põhiõiguste kaitsele.

Analüüsides osapoolte valitsemispraktikaid võib järeldada, et ilmnes ka tegevusi, mis ei järginud tavapärasest funktsioonide jaotust ning läksid mõnevõrra kaugemale seadusega pandud kohustuslikest ülesannetest varjupaigapoliitika elluviimisel (Scholteni (2023) lokaalse ehk kohaliku ja mitmetasandilise valitsemise ideaaltüüpide segamudel). Autori hinnangul oli rakendatud abinõudel tugev positiivne mõju tuhandete sõjapõgenike sujuvamale vastuvõtmisele ja avalike ülesannete täitmisele. Osapoolte praktikaid on Scholteni mudelite põhjal kokkuvõtvalt kaardistatud ühtlasi lisa 3.

Siiski ilmnes ka mitmeid valitsemisnõrkuseid, mis raskendasid koostööd põgenike vastuvõtmisel ning pakuvad õpikohti tulevikuks. Et kriisi alguses joonduti vähem iga organisatsiooni formaalsetest ülesannetest, põhjustas positiivsete tulemuste kõrval kohati ülesannete dubleerimist, möödarääkimisi, ülesannete segunemist, jne (nt avati Pärnu keskus, aga põgenikke saabus ikka Niine keskusesse). Tuvastasime, et kriisiolukorras haarasid asutused kohati ülesandeid, mis ei olnud nende traditsioonilised funktsioonid: vastuvõtukeskuse avamine ja riiki saabujate registreerimine ei ole omavalitsuse õigusaktist tulenev vastutusala; riigiasutustel ei olnud kohustust korraldada oma tegevust linna vastuvõtukeskuses; SKA kõrval tegeles põgenike

majutamisküsimustega SM (nt alguses majutamise koordineerimine), mille peamine funktsioon on poliitika kujundamine; linn korraldas fragmentaarselt majutamist ja põgenike transporti majutuskohtadesse; HTM võttis Tallinna linnalt osaliselt üle koolipidamise. Otstarbekas oleks toetada kriisiettevalmistusi, et osapoolte hilisemad tegevused kriisiolukorras järgiksid algselt läbitöötatud stsenaariume, et vähendada poliitika rakendamise ebaõnnestumise tõenäosust.

Läbivaks kitsaskohaks oli probleem, et kohe algusest peale ei tekkinud ülevaadet riigis viibivatest kõigist Ukraina põgenikest, mistõttu ei olnud ka selgust nende vajadustest, mis raskendas avalike ülesannete planeerimist (Võrumaa Teataja, 2022).

Tallinn soovis asutuste tõhusamat kaasamist linna ülesannete täitmist kaasnevate otsuste tegemise ja kriisijuhtimise juurde, samuti suuremat kaasamist põgenike paigutamise otsustamisel, nt Kesklinna sadamas asuvale reisilaevale (ERR, 2022c).

Ajutise kaitse ning elamisloa andmisest alates peavad kohalikud omavalitsused olema võimelised tagama alalistele elanikele õigusaktides sätestatud avalikud teenused, mis aga ei pruugi olla põgenike massirände korral jõukohased. Arvestades VRKS-i nõudeid ja seaduse kohaldamise senist praktikat võib väita, et ajutise kaitse reeglistik ongi mõeldud ennekõike tagasihoidlikuma mõõtmega rändesurve haldamiseks, mis ei ohusta olulisel määral avalike ülesannete osutamise tavapäraseid võimekusi.

Avaliku sektori (antud juhul Tallinna linna asutuste ning riigiasutuste) võimekus vabatahtlike ja kolmanda sektori osapoolte kaasamisel ning nende tugevuste ärakasutamisel ning ühistegevuste koordineerimisel oli vähemalt alguses tagasihoidlik.

Võib väita, et Tallinna linna asutustel puudus põhjalik ettevalmistus kujunenud massirändega tegelemiseks. Samasuguse järelduse võib ilmselt teha riigiasutuste vaates (PPA, 2022). Siiski, põgenikekriisi lahendamist toetas osapoolte suhteliselt kiire reageerimine kriisiolukorra tuvastamisel, mis pani osapooled tegutsema. Tagasihoidlikumaid kriisieelseid ettevalmistusi kompenseeriti tugevate reageerimisvõimekuste mobiliseerimisega ülesannete lahendamisel. Need hõlmasid juhtimiskorraldust ja ressursside eraldamist riigi ja kohaliku omavalitsuse asutustele ning põgenikele (toetuste näol). Osapooled olid väga avatud põgenikke igakülgsest abistama ning motiveeritud omavahel koostööd tegema, tagatud oli poliitiline tugi. Oluline käivitav jõud oli vastutustunne, inimlikkus ja tugev empaatia, ühine soov põgenikke aidata ja toetada üksteist, milleks pingutati vastastikuse koostöö kaudu.

Rände mitmetasandilise valitsemise praktikad viitavad arengutele, mille järgi tulevikus tõusevad linnad rände haldamisel suuremasse pilti ja linnapoliitikad võivad omandada laiema mõju (Kaufmann & Sidney). 2024. aastal kahjuks jätkusid sõda Ukraina pinnal ning inimeste sunnitud ränne. Euroopa Liidu Nõukogu pikendas ajutist kaitset kuni 4. märtsini 2025 (Euroopa Liidu Nõukogu, 2023; PPA, 2023).

5.2. Soovitused

Alljärgnevalt pakub autor välja soovitused massirände korral riigi ja kohaliku omavalitsuse koostöö edasiarendamiseks, et vastata uurimistöo kolmandale küsimusele.

<p>I. Rändepoliitika siseriikliku ja kriisijuhtimise praktikate laiapõhjalise analüüsi teostamine</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ukraina sõjapõgenike vastuvõtmine ja rahvusvahelise kaitse tagamine koos hädaolukorra lahendamiseks on väärtuslikud kogemused, millega seotud praktikaid on asjakohane laiapõhjaliselt analüüsida rändepoliitika arendamiseks ja kriisivõimekuste tõstmiseks. 2. Kaasata omavalitsused ja vabatahtlike organisatsioonide esindajad riikliku rändepoliitika arengusuundade väljatöötamisse, et saadud kogemust paremini ära kasutada. 3. Analüüsida, milliste rahvusvahelise kaitse andmisega ning põgenike õiguste tagamisega seotud ülesandeid on võimalik täita riigi ja kohalike omavalitsuste koostöös, nt halduslepingute alusel.
<p>II. Rahvusvahelise kaitse siseriikliku õigusliku regulatsiooni muutmine ning siseriikliku õiguse paindlikumaks muutmine</p>
<ol style="list-style-type: none"> 1. Vaadata üle VRKS-is sätestatud rahvusvahelise kaitse kohaldamise menetluse tingimused, mis võtaks konkreetselt arvesse massilise rändevooga kaasnevaid eriolukordasid põgenikele suunatavate abimeetmete rakendamisel ning nõuete kohaldamisel. 2. Kaaluda Ukraina sõjapõgenike näitel kriisi puhkemise ajal riigis juba viibivate konfliktipiirkonna kodanikele ajutise kaitse laiendamist, et tagada isikute võrdne

kohtlemine ning vältida sisuliselt samasse isikute gruppi kuuluvate inimeste suhtes erinevate nõuete rakendamist (teenuste tingimused, nt kohanemiskoolitus).

3. Sätestada SKA-le, kohalikele omavalitsustele ja teistele olulisematele osapooltele täiendavad võimalused teenustasemete reguleerimiseks, mis arvestavad avaliku sektori võimekusi avalike teenuste kättesaadavuse tagamisel erineva intensiivsusega rändekoormuse korral.

III. Töötada välja plaanid kriisivõimekuste tõstmiseks ning harjutada nende rakendamist

1. PPA, Päästeameti ja MUPO kriisi juhtimiskompetentside kõrval on avalikus sektoris laiem mõttekoht kriisivõimekuste tõstmisel, et tagada valmisolek hädaolukordade lahendamiseks. Selleks tuleb järjepidevalt arendada üldisi kriisioskuseid. Vaadata üle massilise sisserände hädaolukorra plaan ning täiendada seda seadusliku massirände valitsemise tegevustega.
2. Tallinna linnal vaadata üle organisatsiooni kriisijuhtimise mudel kriiside lahendamisel omavalitsuse territooriumil; täiendada hädaolukordade lahendamise plaane massilise sisserände olukordade lahendamise tegevustega.

IV. Läbi mõelda ressurside planeerimine kriisiolukordadeks

1. Kriitiliselt tuleks hinnata kriisideks valmisoleku ressurside piisavust, millega seotud kitsaskohad ilmnemiseid Ukraina põgenike vastuvõtmise algusperioodil.
2. Kaaluda „stiimulmeetmete“ väljatöötamist omavalitsuste toetamiseks ning maksta rahalisi toetusi neile, kes on valmis kandma suuremat rändekoormust põgenike vastuvõtmisel sarnastes olukordades.
3. Muuta halduslepingute täitmisega seotud vahendite kasutamise tingimused ning kulude katmine paindlikumaks.

KOKKUVÕTE

Käesoleva uurimistöö eesmärk oli analüüsida Eesti riigiasutuste ja Tallinna linna asutuste koostöö- ja koordineerimispraktikaid Ukraina sõjapõgenike vastuvõtmisel 2022. aastal. Töö teoreetilise käsitluse aluseks oli mitmetasandilise valitsemise kontseptsioon, mida seostatakse riigi ja omavalitsustasandi valitsemispraktikatega sõjapõgenikele rahvusvahelise kaitse tagamisel ning rändepoliitika elluviimisel kriisiolukorras. Eestisse jõudnud sõjapõgenikest suur osa saabus ja jäi püsima Tallinna, mistõttu võeti aluseks Tallinna ning riigiasutuste vahel kujunenud koostöövormid ja vastutuse jaotus põgenikele ajutise kaitse tagamisel. Töö eesmärgiks oli uurida peamiste valitsemis- ja koostöövormide ning rollide jaotuse kujunemist riigiasutuste ning Tallinna linna vahel kriisi olukorras, võrreldes tavapärase praktikaga rändepoliitika elluviimisel. Lisaks selgitada saadud kogemuse peamisi õppetunde massilise rändepoliitika rakendamiseks tulevikus.

Ukraina põgenikekriisi uurimine mitmetasandilise valitsemise kontekstis on oluline, kuna Eesti ei ole lähiajaloo kokku puutunud ulatusliku sõjapõgenike riiki sissevooluga, mille lahendamisse panustasid üheaegselt riigiasutused, kohalikud omavalitsused ning vabatahtlikud abiorganisatsioonid koos vabatahtlikega.

Töös võeti aluseks Marks'i mitmetasandilise valitsemise ideaaltüübid I ja II koos Scholten'i mitmetasandilise valitsemise nelja ideaalmudeli tüpoloogiaga, kuna need on leidnud käsitlemist sisserändajate integratsiooni tegevuskavade rakendamise ja sellega seotud poliitikaprobleemide analüüsimisel. Selgitati ajutise kaitse põhiolemust ning rahvusvahelise kaitse subjektide peamisi õigusi; määratleti ajutise kaitse andmise protsessi eest vastutavad osapooled ning võeti kokku menetluse põhisammud. Lähtudes töö eesmärgiks keskendus empiiriline uurimine Ukraina rändekriisi kõige kriitilisema algusperioodile (24. 02. 2022 – 31. 12. 2022).

Uurimustöö meetodiks on riigi ja kohalike omavalitsuste koostöö kvalitatiivne juhtumianalüüs. Empiirilise uurimuse aluseks on dokumendianalüüs ja poolstruktureeritud intervjuude käigus kogutud teave.

Teema uurimiseks viidi läbi ka 15 poolstruktureeritud intervjuud osapooltega, mis tegelesid rändepoliitika rakendamisega. Uurimistöö hõlmas rändepoliitika koordineerimise ning kriisijuhtimisega seotud osapoolte – sotsiaal- ja turvalisuse valdkonna valitsusasutuste, Tallinna linna sotsiaalvaldkonna ning kriisikorraldusega tegelevate struktuuriüksuste esindajate – praktikate analüüsi koos nende nägemusega põgenike vastuvõtmise protsessi toimimisest.

Töö käigus jõuti järeldusele, et põgenikelaine esitas väljakutseid institutsioonide toimimisele, koostööle, kriisi juhtimisele ning avalike ülesannete täitmisele. Uurimistööst järeldub, et vastuvõtupoliitika tõhus rakendamine eeldab tihedat koostööd põgenikke vastuvõtivate riiklike ja kohalike ametiasutuste ning vabatahtlike vahel. Järeldati, et kehtiva õiguse kohaselt tavaolukorras põgenike vastuvõtmisel ja rahvusvahelise kaitse saajate toetamisel prevaleerivad riigi ja kohalike omavalitsuste valitsemisuhetes peaaegselt Hooghe ja Marks'i mudelile I ning Scholten'i tsentristlikule ideaalmudelile omased koostöövormid ning valitsemisuhed. Neid täiendavad mõningal määral mitmetasandilise valitsemise ideaalmudelile ning lokaalsele ideaalmudelile omased valitsemismustrid. Kriisi puhkedes kujunesid riigi ja Tallinna asutuste tegevustes ennekõike Scholten'i kohaliku ehk lokaalse ja mitmetasandilise valitsemise ideaalmudelitele omased koostöö- ja koordineerimispraktikad, mis toetasid kriisile kiiret reageerimist. Hädaolukorra rakendamisel avaldusid kohalike initsiatiivide ning laiapõhjaliste tegevuste kõrval selgelt Hooghe ja Marksi ideaaltüübile I ja Scholteni tsentristlikule ideaalmudelile omased ülevalt-alla suunalised valitsemisjooned.

Tuvastati mitmeid valitsemisnõrkuseid, millele õpikogemusena tulevikus tähelepanu pöörata: arendamist vajavad kriisivõimekused, tegevusplaanide ettevalmistus, funktsioonide jaotus, osapoolte kaasamine, teabevahetuse korraldamine, protsessikiirus. Töö tulemusena esitati eelnimetatud õpikohtadele autoripoolsed soovitusel.

Vaatamata rahvusvahelise kaitse riiklikule olemusele, toimib ajutise kaitse subjektide vastuvõtmise tõhus lahendamine kõige efektiivsemalt koos kohalike kogukondadega, kus kõige paremini tajutakse kohalikke olusid ja vajadusi. Seetõttu on oluline arendada Eesti avalikus sektoris mitmetasandilise valitsemise praktikaid, mis tugevdavad riigi valitsusasutuste ja omavalitsuste ning vabäühenduste vahelist koostööd varjupaiga- ning rändepoliitika kujundamisel.

SUMMARY

THE COOPERATION BETWEEN STATE INSTITUTIONS AND THE CITY OF TALLINN IN ORGANIZING THE RECEPTION OF UKRAINIAN WAR REFUGEES

Priit Lello

This research aimed to analyze the cooperation and coordination practices of Estonian state institutions and Tallinn city institutions in accepting Ukrainian war refugees in 2022. The theoretical approach of this work was based on the concept of multi-level governance, which is associated with governance practices at the state and municipal level in ensuring international protection for war refugees and implementing migration policy in a crisis. A large part of the war refugees who arrived in Estonia, arrived and stayed in Tallinn, which is why the forms of cooperation developed between Tallinn and state institutions and the division of responsibility for providing temporary protection to refugees were taken as a basis. The work aimed to study the development of the primary forms of governance and cooperation and the distribution of roles between state institutions and the city of Tallinn in accepting Ukrainian war refugees in a crisis, compared to the usual situation in the implementation of migration policy. In addition, explain the main lessons of the experience gained for implementing mass migration policy in the future under the responsibility of the state and municipalities.

Examining the refugee crisis in Ukraine in the context of multi-level governance is important because, in recent history, Estonia has not encountered a large-scale influx of war refugees into the country; state institutions, local governments, and voluntary aid organizations with volunteers simultaneously contributed to the solution.

Hooghes' and Marks' ideal types I and II of multi-level governance, together with Scholten's typology of four ideal models of multi-level governance, were used as a basis in the work, as they have been discussed in the analysis of the implementation of immigrant integration action plans and related policy problems. The fundamental nature of temporary protection and the central rights of subjects of international protection were explained; the parties responsible for granting temporary protection were defined, and the main steps of the procedure were summarized. Based on the goal of the work, the empirical research focused on the most critical beginning period of

the migration crisis in Ukraine (24.02.2022 - 31.12.2022), when the arrival of refugees to the country was the most intense.

The research method is a qualitative case analysis of cooperation between the state and local governments. The empirical research is based on document analysis and information collected during semi-structured interviews. In addition to the document analysis, the legal acts of the European Union and the Republic of Estonia regulating this field were studied. The collected information was analyzed to determine meaningful and, in the author's opinion, important information related to the research object; generalizations were made based on the collected data. To investigate the topic, 15 semi-structured interviews were also conducted with representatives of institutions dealing with the implementation of migration policy. The research work included an analysis of the practices of the parties involved in the coordination of migration policy and crisis management - government agencies in the field of social and security and representatives of the social sector and structural units of the city of Tallinn dealing with crisis management - and their vision of the operation of the process of accepting refugees. One interviewee worked for a non-profit organization that has been involved in refugee aid for a long time.

In the course of the work, the conclusion was reached that, according to the current law, when receiving refugees under normal circumstances and supporting recipients of international protection, the governance relations of the state and local governments are mainly dominated by forms of cooperation and governance relations typical of Hooghes' and Marks' model I and Scholten's centrist ideal model. They are somewhat supplemented by governance patterns characteristic of the ideal model of multi-level governance and the local ideal model. The principles of asylum policy that emphasize community inclusion have not been widely regulated in the legislation governing the reception of refugees, but this does not exclude the parties' initiatives for the successful implementation of the policy.

The resulting crisis presented challenges to the functioning of institutions, cooperation, crisis management, and the performance of public duties. The research concludes that the effective implementation of the reception policy requires close collaboration between national and local authorities receiving refugees and volunteers. When the crisis broke out, Scholten's ideal models of local or multi-level governance prevailed in the activities of the state and Tallinn institutions, which supported the joint implementation of migration policy. As the crisis expanded, the nationwide crisis management work organization led by PPA was enforced, which partially

changed the coordination of the parties' activities and the dynamics of cooperation. With crisis management, the top-down lines of governance typical of the centrist ideal model (Marks' I model) manifested themselves more strongly. This helped to ensure a more uniform nationwide management of the refugee crisis and a smoother refugee reception process. Parties and refugees gained a better overview of the activities.

Several governance weaknesses were also identified, which should be paid attention to in the future as a learning experience: the parties' crisis capabilities that need to be developed, lack of action plans, duplication of tasks, mixing of functions, patchy involvement of municipalities in deciding on the placement of refugees in the territory of the city, organization of information exchange, process speed. As a result of the work, several recommendations were presented in the following areas: carrying out a broad-based analysis of domestic migration policy and crisis management practices; changing the domestic legal regulation of international protection and more flexible service principles; increasing crisis capabilities; and resource planning.

Despite the undeniably national nature of mass immigration, an effective solution to the reception of subjects of temporary protection works most effectively with local communities, where local circumstances, opportunities, and people's needs are best perceived. Therefore, it is important to develop models of multi-level governance in the Estonian public sector and practices that strengthen the cooperation between state government agencies and local governments in the design and implementation of asylum and migration policy, which finds enforcement in the process of domestic acceptance of refugees and refugees. Thoughtful and open cooperation with local governments in (migration) policy design and implementation activities helps to increase trust and promote better public services. Several European cities, under the conditions of ever-increasing migration pressure, have laid the foundation for urban innovations with diverse migration policy initiatives, supplementing national policies and securing the rights of refugees in situations of international protection. Estonian state institutions and all local governments must also be ready for similar developments in the future.

KASUTATUD ALLIKATE LOETELU

- Alink, F., Boin, A., & T'Hart, P. (2001). Institutional crises and reforms in policy sectors: the case of asylum policy in Europe. *Journal of European Public Policy*, 8:2, 286-306, <https://doi.org/10.1080/13501760151146487>
- Arenguseire Keskus. (2023, Aprill). *Omavalitsuste koormus Ukraina sõjapõgenike vastuvõtmisel. Vene-Ukraina sõja pikaajalised mõjud Eestile*. Kasutatud 16. aprill 2023 <https://arenguseire.ee/raportid/omavalitsuste-koormus-ukraina-sojapogenike-vastuvotmisel/>
- Auslender, E. (2022). Multi-level Governance in Refugee Housing and Integration Policy: a Model of Best Practice in Leverkusen. *Int. Migration & Integration*, 23, 949–970. <https://doi.org/10.1007/s12134-021-00876-4>
- Bazurli, R., & Kaufmann, D. (2022). Insurgent Asylum Policies in European Cities: A Multi-Level Governance Perspective. *Urban Affairs Review*, 59(4), 1129-1159. <https://doi.org/10.1177/10780874221091594>
- Beeri, I., & Zaidan, A. (2023). Merging, disaggregating and clustering local authorities: do structural reforms affect perceptions about local governance and democracy? *Territory, Politics, Governance*, 11(7), 1413–1438. <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1908159>
- Boin, A., & Rhinard, M. (2023). Crisis management performance and the European Union: the case of COVID-19. *Journal of European Public Policy*, 30(4), 655–675. <https://doi.org/10.1080/13501763.2022.2141304>
- Bulkeley, H., & Betsill, M. (2012). *Cities and Climate Change* (1st ed.). Routledge, lk 27-29, 136, 186, 199. <https://doi.org/10.4324/9780203077207>
- Busengdal, E., Djuve, A. B., & Amdam, R. (2023). The Role of Multilevel Governance in Building Institutional Capacity for Refugee Integration Policy: A Case Study From Norway. *Nordic Journal of Migration Research*, 13(4), lk 8. DOI: <https://doi.org/10.33134/njmr.483>

- BNS. (2022, 22. märts). Tallinna vastuvõtukeskuses on registreeritud üle 10 000 sõjapõgeniku. Postimees. Kasutatud 13. aprill 2024
<https://www.postimees.ee/7482840/tallinna-vastuvotukeskuses-on-registreeritud-ule-10-000-sojapogeniku>
- Campomori, F., Ambrosini, M. (2020). Multilevel governance in trouble: the implementation of asylum seekers' reception in Italy as a battleground. *CMS* 8, 22.
<https://doi.org/10.1186/s40878-020-00178-1>
- Caponio, T., & Jones-Correa, M. (2018). Theorising migration policy in multilevel states: the multilevel governance perspective. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(12), 1995–2010.
<https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341705>
- Caponio, T. (2021). Governing Migration through Multi-Level Governance? City Networks in Europe and the United States. *Journal of Common Market Studies*, 59(6), pp. 1590–1606.
<https://doi.org/10.1111/jcms.13214>
- Caponio, T. (2022). *Making Sense of the Multilevel Governance of Migration. City Networks Facing Global Mobility Challenges*. Palgrave Macmillan Cham.
<https://doi.org/10.1007/978-3-030-82551-5>
- Delfi. (2022). PPA rakendab massilise sisserände hädaolukorra plaani. Kasutatud 4. jaanuari 2024
<https://www.delfi.ee/artikkel/96137981/ppa-rakendab-massilise-sisserande-hadaolukorra-plaani>
- ERR. (2022a). Signe Riisalo: Eesti võtab vastu 10 000 Ukraina sõjapõgenikku. Kasutatud 16. detsember 2023
<https://www.err.ee/1608523349/signe-riisalo-eesti-votab-vastu-10-000-ukraina-sojapogenikku>
- ERR. (2022b). Ukraina sõjapõgenike vastuvõtukeskus Pärnus alustab täies mahus tööd. Kasutatud 16. detsember 2023
<https://www.err.ee/1608537736/ukraina-sojapogenike-vastuvotukeskus-parnus-alustab-taies-mahus-tood>
- ERR. (2022c). Tallink sõlmis riigiga lepingu põgenike majutamiseks Isabellel. Kasutatud 16. detsember 2023
<https://www.err.ee/1608554194/tallink-solmis-riigiga-lepingu-pogenike-majutamiseks-isabellel>
- ERR. (2022d). Sõjapõgenike abistamine vajab rohkem koordineerimist. Kasutatud 8. detsember 2023

<https://www.err.ee/1608534382/sojapogenike-abistamine-vajab-rohkem-koordineerimist>

Euroopa Liidu Nõukogu direktiiv nr 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, art 2 alap a, art 8 alap 1, art 13-16.

Euroopa Liidu Nõukogu rakendusotsus (EL) 2022/382, 4. märts 2022, millega määratakse kindlaks Ukrainast lähtuva põgenike massilise sissevoolu olemasolu direktiivi 2001/55/EÜ artikli 5 tähenduses ning nähakse selle tulemusena ette ajutine kaitse, ELT L 71, 1-3, art 1-2.

Euroopa Liidu Nõukogu. (2023, september). *Ukrainian refugees: EU member states agree to extend temporary protection*. Kasutatud 1. mai 2024

<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/09/28/ukrainian-refugees-eu-member-states-agree-to-extend-temporary-protection/>

Euroopa Parlament. (2023a). *Subsidiiaarsuse põhimõte*. Teabelehed Euroopa Liidu kohta. Kasutatud 1. mai 2024

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/7/subsidiiaarsuse-pohimote>

Euroopa Parlament. (2023b). *Varjupaigapoliitika*. Teabelehed Euroopa Liidu kohta. Kasutatud 28. detsember 2023

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/et/sheet/151/%CF%80%CE%BF%CE%BB%CE%B9%CF%84%CE%B9%CE%BA%CE%B7-%CE%B1%CF%83%CF%85%CE%BB%CE%BF%CF%85>

Euroopa Parlamendi ja nõukogu 17. mai 2017 määrus 2017/850, millega muudetakse määrust (EÜ) nr 539/2001, milles loetletakse kolmandad riigid, kelle kodanikel peab välispiiride ületamisel olema viisa, ja need kolmandad riigid, kelle kodanikud on sellest nõudest vabastatud (Ukraina). Rahvusvahelise kaitse seisundi andmise ja äravõtmise menetluse ühiste nõuete kohta (uuesti sõnastatud) Euroopa Liidu Teataja, L 128/1

Euroopa Liidu Nõukogu. (2023). ELi varjupaiga-ja rändenormid. Kasutatud 28. detsember 2023

<https://www.consilium.europa.eu/et/policies/eu-migration-policy/>

Euroopa Liidu Regioonide Komitee. (2009). *Regioonide komitee valge raamat mitmetasandilise valitsemise kohta*. 9. aprill 2023.

<https://op.europa.eu/et/publication-detail/-/publication/3cba79fd-2fcd-4fc4-94b9-677bbc53916b>

- Euroopa Rändevõrgustik. Euroopa Komisjon. (2023). *Rändepoliitika aastaraport 2023*. Kasutatud 6. detsember 2023
<https://www.emn.ee/wp-content/uploads/2023/09/rande-raport-2023-veeb.pdf>
- Eurostat. (2024). Temporary protection for persons fleeing Ukraine - monthly statistics. Kasutatud 1. mai 2024
https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics#:~:text=Highlights&text=On%202029%20February%202024%2C%20about.protection%20status%20in%20EU%20countries
- Haridus- ja Teadusministeeriumi 27. aprilli 2022 kiri nr 1.1-10.1/22/1975
- Haridus- ja Teadusministeerium. (2023). Ukraina õppijad Eesti haridussüsteemis.
- Homsy, G. C., Liu, Z., & Warner, M. E. (2019). Multilevel Governance: Framing the Integration of Top-Down and Bottom-Up Policymaking. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 572–582.
<https://doi.org/10.1080/01900692.2018.1491597>
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001a). Multi-Level Governance and European Integration. Kasutatud 18. aprill 2023.
https://www.researchgate.net/publication/246883870_Multi-Level_Governance_and_European_Integration
- Hooghe, L., & Marks, G. (2001b). Types of Multi-Level Governance. *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 5, 11, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>
- Hooghe, L., Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Hoolekandeteenused AS. (2023). Varjupaigataotlejate majutuskeskus. Kasutatud 5. mai 2024
<https://www.hoolekandeteenused.ee/majutuskeskus/>
- Hädaolukorra seadus. RT I, 09.08.2022, 24.
- Inimõiguste Keskus. (2012). Inimõigused Eestis 2012. Kasutatud 6. mai 2023
<https://humanrights.ee/materjalid/inimoigused-eestis-2012/pagulaste-ja-varjupaigataotlejate-olukord/>
- Jauhiainen, J., & Erbsen, H. (2023). Multilevel governance in the temporal protection and integration of Ukrainians within the European Union: the case of Estonia. *Journal of European Integration*, 45(3), 413–430.
<https://doi.org/10.1080/07036337.2023.2190109>

- Kaufmann, D., & Sidney, M. (2020). Toward an Urban Policy Analysis: Incorporating Participation, Multilevel Governance, and “Seeing Like a City”. *PS: Political Science & Politics*, 53(1):1-5. doi:10.1017/S1049096519001380
- Linna kommunikatsiooniteenistus. (2022a). *Pressiteade Niine sõjapõgenikekeskuse avamise kohta*. Kättesaadav Tallinna linna kommunikatsiooniteenistuses
- Linna kommunikatsiooniteenistus. (2022b). Toetajad ja vabatahtlikud. Kasutatud 8. detsember 2023
<https://www.tallinn.ee/et/ukraina/toetajad-ja-vabatahtlikud>
- Linna kommunikatsiooniteenistus. (2023). *Põgenikekeskus Tallinnas*. Kasutatud 8. detsember 2023
<https://www.tallinn.ee/et/pogenikekeskus-tallinnas>
- Olev, A., & Alumäe, T. (2022). Estonian Speech Recognition and Transcription Editing Service. *Baltic Journal of Modern Computing*, (10)3, 409–421
<https://doi.org/10.22364/bjmc.2022.10.3.14>
- Oliver, C., Dekker, R., Geuijen, K., & Broadhead, J. (2020). Innovative strategies for the reception of asylum seekers and refugees in European cities: multi-level governance, multi-sector urban networks and local engagement. *Comparative Migration Studies*, 8, 30.
<https://doi.org/10.1186/s40878-020-00189-y>
- Operational Data Portal. (2024). Ukraine Refugee Situation. Kasutatud 1. mai 2024
<https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>
- Pagulasabi. (2022a). *Kuidas korraldame: majutus Ukraina sõjapõgenikele*. Kasutatud 8. detsember 2023
<https://old.pagulasabi.ee/uudised/kuidas-korraldame-majutus-ukraina-sojapogenikele>
- Pagulasabi. (2022b). MTÜ Eesti Pagulasabi, MTÜ Mondo ja Eesti Inimõiguste Keskuse 9. märtsi 2022 ühispöördumine Eesti Vabariigi Valitsuse poole Ukraina põgenike teemal nr 22-00541-1.
- Pagulasabi. (2022c). Kohanemine. Kasutatud 8. detsember 2023
<https://www.pagulasabi.ee/et/kohanemine>
- Pagulasseisundi konventsiooni ja 31. jaanuari 1967. aasta pagulasseisundi protokolliga ühinemise seadus. RT II 1997, 6, 26.
- Panizzon M., & van Riemsdijk, M. (2019). Introduction to Special issue: ‘migration governance in an era of large movements: a multi-level approach*. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, (45)(8), 1225-1241.
<https://doi.org/10.1080/1369183X.2018.1441600>

- Piattoni, S. (2010). *Theory of Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, Incorporated.
- Piirikontrolli ajutine taaskehtestamine. RT I, 03.03.2022, 5.
- Pogliano, A., & Ponzio, I. (2017). *Urban Narrative-Making on Refugee Crises. Working Paper*. Urban Communication Foundation.
- Politsei- ja Piirivalveamet. (2022a). PPA rakendab Ukraina sõjapõgenike abistamiseks hädaolukorra lahendamise plaani. Kasutatud 27. aprill 2024
<https://www.politsei.ee/et/uudised/ppa-rakendab-ukraina-sojapogenike-abistamiseks-haadaolukorra-lahendamise-plaani-10400>
- Politsei- ja Piirivalveamet. (2022). Elmar Vaher sõjapõgenikest: Eesti ei olnud selleks olukorraks valmis, lisanduvate põgenike arv saab olema suur. Video. Kasutatud 4. jaanuar 2024
<https://www.delfi.ee/artikkel/96139097/video-elmar-vaher-sojapogenikest-eesti-ei-olnud-selleks-olukorraks-valmis-lisanduvate-pogenike-arv-saab-olema-suur>
- Politsei- ja Piirivalveamet. (2023). „Info seoses sõjaga Ukrainas. Ajutise kaitse pikendamine“. Kasutatud 6. detsember 2023
<https://www.politsei.ee/et/juhend/info-seoses-ukraina-sojaga/ajutise-kaitse-pikendamine>
- PPA. (2024). Ajutise ja rahvusvahelise kaitse taotlejate arv. Kasutatud 27. aprill 2024
<https://www.politsei.ee/et/ajutise-ja-rahvusvahelise-kaitse-taotlejate-arv>
- Politsei- ja Piirivalveameti põhimäärus. (2023). RT I, 23.07.2014, 2.
- Praxis. (2023). Sõjapõgenike küsitlusuuring. Kasutatud 26. märts 2023
<https://www.praxis.ee/tood/sojapogenike-kusitlusuuring/>
- Regioonide Komitee. (2009). Regioonide Komitee valge raamat mitmetasandilise valitsemise kohta (Euroopa Liidu Teataja 2009/C 211/01)
- Riigihalduse ministri 14. 04. 2022 määrus nr 17 „Ukraina sõjapõgenikele vältimatu abi andmise kulude kohaliku omavalitsuse üksustele hüvitamise tingimused ja kord“. (RT I, 19.04.2022, 3)
- Riigikantselei. (2022). PPA rakendab Ukraina sõjapõgenike abistamiseks hädaolukorra lahendamise plaani. Kasutatud 6. detsember 2023
<https://www.kriis.ee/uudised/ppa-rakendab-ukraina-sojapogenike-abistamiseks-hadaolukorra-lahendamise-plaani>
- Riigikantselei. Riigi situatsioonikeskus. (2023). SITKE ülevaade Venemaa-Ukraina sõja mõjust Eestile 14.11.2023.
- Riigiportaali. (2021). *Riigi valmisolek hädaolukorraks*. Kasutatud 25. aprill 2023

<https://www.eesti.ee/et/turvalisus-ja-riigikaitse/turvalisus/riigi-valmisolek-haedaolukorraks>

- Rijavec, D., Pevcin, P., (2018). An Examination and Evaluation of Multi-Level Governance During Migration Crisis: The Case of Slovenia. *Central European Public Administration Review*, vol 16, nr 1/2018, 81-89.
- Rijavec, D., Štambuk, A., & Pevcin, P. (2021). Evidence-Based Assessment of Readiness to Solve Wicked Problems: The Case of Migration Crisis in Croatia and Slovenia. *Social Sciences*, 10(6), 188.
<https://doi.org/10.3390/socsci10060188>
- Sahin-Mencutek, Z., Barthoma, S., & Gökalp-Aras, N.E. *et al.* (2022). A crisis mode in migration governance: comparative and analytical insights. *CMS* 10, 12.
<https://doi.org/10.1186/s40878-022-00284-2>
- Schmitter, C. P. (2004). Neo-neo-functionalism. *European Integration Theory*, Oxford University Press.
- Scipioni, M. (2018). Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis. *Journal of European Public Policy*, 25(9), 1357–1375.
<https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1325920>
- Scholten, P.W.A, (2013). Agenda dynamics and the multi-level governance of intractable policy controversies: the case of migrant integration policies in the Netherlands. *Policy Sciences*, 46, 217–236.
<https://doi.org/10.1007/s11077-012-9170-x>
- Scholten, P., Engbersen, G., Ostaijen, M, van., & Snel, E. (2018). Multilevel governance from below: how Dutch cities respond to intra-EU mobility. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 44(12), 2011–2033.
<https://doi.org/10.1080/1369183X.2017.1341707>
- Siseministerium. (2019). Väljasõidukohustuse ja sissesõidukeelu seaduse ja välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seaduse muutmise seaduse (massilise sisserände tõkestamine) eelnõu seletuskiri. Kasutatud 28. detsember 2023
<https://www.riigikogu.ee/tegevus/eelnoud/eelnou/5ddd2439-ebbe-48c0-b240-93b5e5941a0f>
- Smith, A. (2007). *Multi-level governance: What it is and how it can be studied*. The Handbook of Public Administration. Sage Publications, 377-386.
- Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus. RT I, 01.02.2019, 18.

- Sotsiaalkindlustusamet. (2022a). *Ukraina sõjapõgenike vastuvõtupunktid avatakse kokku neljas linnas*. Kasutatud 7. detsember 2023
<https://www.sotsiaalkindlustusamet.ee/uudised/ukraina-sojapogenike-vastuvotupunktid-avatakse-kokku-neljas-linnas>
- Sotsiaalkindlustusamet. (2022b). Esitlus. Sotsiaalkindlustusameti kriisitöö ülevaade 2022. Kättesaadav autori käes
- Sotsiaalkindlustusameti 26. 02. 2022 pöördumine Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti poole ametkondliku abi osutamiseks. Kättesaadav (autori käes ja Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametis).
- Sotsiaalministeeriumi 30. märtsi 2023 kiri nr 1.9-5/1231-3.
- Sotsiaalministeerium. (2024). Aasta sõjapõgenikke Eestis. Kasutatud 2. aprill 2024
<https://www.sm.ee/aasta-sojapogenikke-eestis>
- Stein, M., & Turkewitsch, L. (2018). *Borders and Margins Federalism. Devolution and Multi-Level Governance*. Barbara Budrich Publishers, 31-50.
- Tallinna Linnavolikogu. (2022a). Tallinna Linnavolikogu 2. juuni 2022 otsus nr 67 „Sotsiaalkindlustusametiga sõlmitava halduslepingu projekti heakskiitmine“.
- Tasan-Kok, T., & Vranken, J. (2011). *Handbook for Multilevel Urban Governance in Europe*. European Urban Knowledge Network.
- Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti 26. 02. 2022 garantiikiri sõjapõgenike Tallinnas vastuvõtmise kulude kandmise garanteerimise kohta majutuskohas. (Kättesaadav autori käes ja Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuametis)
- Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuameti põhimäärus. RT IV, 08.02.2022, 74.
- Vabariigi Valitsuse 29. juuli 2021 määrus nr 78 „Loetelu hädaolukorda põhjustada võivatest sündmustest, mille kohta koostatakse nende lahendamise plaan, plaani koostamise nõuded ja kord ning selle koostamist juhtivad asutused, hädaolukorra lahendamist juhtivad täidesaatva riigivõimu asutused, hädaolukordade loetelu, mille puhul korraldatakse riskikommunikatsiooni, ning selle korraldamise eest vastutavad asutused“. RT I, 31.07.2021, 5.
- Vabariigi Valitsuse 8. märtsi 2022 korraldus nr 66 „Ajutise kaitse kohaldamine“. RT III, 08.03.2022, 10.
- Vabariigi Valitsus (2022). „Vabariigi Valitsuse pressikonverents, 17. märts 2022“. Kasutatud 8. detsember 2023.
<https://valitsus.ee/uudised/valitsuse-pressikonverents-17-marts-2022>
- Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. RT I 2006, 2, 3.

Võrumaa Teataja. (2022). Riik tegeleb Ukraina sõjapõgenike täpse arvu väljaselgitamisega. Kasutatud 10. detsember 2023

<https://vorumaateataja.ee/koik-uudised/eesti-elu/30116-riik-tegeleb-ukraina-sojapogenike-tapse-arvu-valjaselgitamisega>

Zapata-Barrero, R., Caponio, T., & Scholten, P. (2017). Theorizing the 'local turn' in a multi-level governance framework of analysis: a case study in immigrant policies. *International Review of Administrative Sciences*, 83(2), 241-246. <https://doi.org/10.1177/0020852316688426>

LISAD

Lisa 1. Massilise sisserände hädaolukorra lahendamise juhtimisstruktuur



Allikas: Autori koostatud õigusaktide ja intervjuude alusel

Lisa 2. Tavaolukorras rahvusvahelise kaitse poliitika rakendamise osapooled ja peamised vastutusosalad

Osapooled	Peamised vastutusosalad
Euroopa liidu institutsioonid	Euroopa liidu asüüli- ja rändepoliitika raamistiku väljatöötamine, koostöö liikmesriikide, kolmandate riikide ning rahvusvaheliste organisatsioonidega
Vabariigi Valitsus, Sotsiaalministeerium, Siseministeerium	Varjupaiga ja rändepoliitika siseriiklik kujundamine, rahvusvahelise kaitse saajate probleemide lahendamine ja sellega seotud rahvusvaheline koostöö, rahvusvahelise kaitse andmisega seotud õigusaktide järgsete kohustuste täitmine, teabevahetus, (VRKS § 76 lg-d 1-4)
Haridus- ja Teadusministeerium	Riigi hariduspoliitika kujundamine ja koolipidaja ülesannete täitmine ministeeriumi hallatavates koolides (Haridus- ja Teadusministeeriumi põhimäärus § 5 p-d 1 ja 12)
Politsei- ja Piirivalveamet	Piirikontroll, rahvusvahelise kaitse ja täiendava ajutise kaitse ning elamisloa andmise otsustamine, massilise sisserände hädaolukorra juhtimine
Sotsiaalkindlustusamet, AS Hoolekandeteenused	Rändega seotud teenuste korraldamine (Sotsiaalkindlustusameti põhimäärus § 6 p 7), sh rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtmine ning majutamine, osalemine hädaolukorra lahendamisel
Kohalikud omavalitsused. Talinna Munitsipaalpolitseiamet, Tallinna Sotsiaal- ja Tervishoiuamet, Tallinna Haridusamet, Linnaosade valitsused	Kohaliku omavalitsuse teenuste tagamine pärast rahvusvahelise kaitse saaja alaliselt elama asumist omavalitsuse territooriumile. SKA-ga sõlmitava halduslepingu alusel kokkulepitud haldusülesannete täitmise korraldamine: eluaseme leidmine, sotsiaal- ja tervishoiuteenused, tõlketeenused ja eesti keele õppimise korraldamine, tema õiguste ja kohustuste kohta teabe saamisel, kooli- ja lasteaiakohtade tagamine, muude küsimuste lahendamine. Osalemine hädaolukorra lahendamisel

Allikas: Autori koostatud

Lisa 3. Riigi ja Tallinna asutuste koostööpraktikad kriisiolukorras Scholteni mudelite põhjal

Tsentristlik ideaalmudel	Kohalik, ehk lokaalne ideaalmudel	Mitmetasandilise valitsemise ideaalmudel	Mitteseotus valitsustasandite vahel
Euroopa Liidu rändepoliitika põhimõtete jõustamine siseriiklikul tasandil ja Ukraina sõjapõgenikele ajutise kaitse tagamine	Tallinna linna kriisijuhtimise mudeli rakendamine	Tallinna linna põgenike vastuvõtukeskuse töö korraldamine koos riigiasutuste, vabatahtlike ning abiorganisatsioonidega	Põgenike ajutine kaitse vs vältimatu sotsiaalabi. Põgenike siseriikliku jaotamise poliitika rakendamine.
Rahvusvahelise ajutise ning täiendava kaitse andmise otsustamine	Linna asutuste töö ümberkorraldamine põgenike vastuvõtmiseks	Riigi, omavalitsuse ja abiorganisatsioonide teenuste pakkumine Tallinna põgenikekeskuses, esmatarbekaupade, riideabi, toiduabi, jne. Nende teenuste laiendamine ka majutuskohtade juures	SKA poolt mitmete majutuskohtade valimine ja tuhandete põgenike ajutine paigutamine Tallinna territooriumile hotellidesse ja laevale ilma Tallinna linna ja vabaihenduste kaasamiseta
Hädaolukorra juhtimine	Riide- ja toiduabi, esmatarbekaupade ja annetuste kogumine, Covid-19 vaksineerimine (segamudel koos valitsemise ideaalmudeliga)	Linna poolt põgenike ajutise majutamise esialgse finantseerimise tagamine	Erinevad käsitlused hariduskorraldusest: õppekeel, õppekohtade jaotus
Riikliku vastuvõtukeskuse avamine Pärnu linnas ja vastuvõtuteenuste osutamine	Meditsiiniteenuste korraldamine (nt hambaravi)	Põgenike vastuvõtmise riiklike kulude ja nende hüvitamise tingimuste põhimõtete kokkuleppimine	Linna soov olla kaasatud keskselt riikliku kriisijuhtimise juurde
Põgenike üleriigiline majutamine (tsentristlik ideaalmudel koos ideaalmudeliga)	Lasteaia ja koolikohtade tagamine	Halduslepingu alusel eluruumi üürilepingu sõlmimise ja tõlketeenuse kulude hüvitamise korraldamine Kohanemisprogrammid koos KOVidega	Tinglikult poliitika rakendamise lahknevus, kuna asutused mõistsid kohati erinevalt, milline on asutuste ülesannete omavaheline jaotus
Põgenike vastuvõtmise kulude riiklik finantseerimine, mida arutati omavalitsustega	Kohanemisprogrammid (nt laagrid)	Hariduskorraldus, sh: koolikohtade tagamine linna ja HTM-i koostöös (muutus mitmetasandiliseks, kui põhimõtted kokku lepiti)	
		Toetuste maksmise korraldamine, mida arutati KOVidega	

Allikas: Autori koostatud

Lisa 4. Poolstruktureeritud intervjuu küsimused

Sõjapõgenike vastuvõtmisel rakendatud juhtimiskorraldus

1. Milliseid ülesandeid täitis asutus Ukraina sõjapõgenike vastuvõtmise protsessis? Kuidas olid ülesanded jaotatud ja töö korraldatud asutuste vahel?
2. Milliseid juhtimispraktikaid (mudelit) kasutas asutus sõjapõgenikega seotud ülesannete täitmisel?
3. Kas sõjapõgenikega tegelemise aluseks oli kriisijuhtimise töövorm, tavapärase töökorraldus, vms? Kuidas oli korraldatud asutuse tegevus kriisi lahendamisel?
4. Kuidas toimus ülesannete rahastamine?

Osapoolte koostöövormid riigi, Tallinna asutuste ning vabatahtlike (sh vabatahtlike) vahel

1. Kes olid sõjapõgenike vastuvõtmise korraldamisel peamised osapooled?
2. Millised koostöövormid kujunesid osapoolte vahel? Kas olid olemas formaalsed protseduurid ning töökorraldus, komisjonide või mitteformaalsete töörühmade töövormid, vms, mida järgiti?
3. Kas oli koostöösuhteid Tallinna linna asutustega (nt Tallinna Linnavalitsuse, Tallinna Munitsipaalpolitseiameti ja Tallinna Sotsiaal-ja Tervishoiuametiga) ning kui jah, siis millised?
4. Kas asutus tegi koostööd vabatahtlike ja mittetulundusühingutega? Millised olid koostöövaldkonnad ning praktikad?

Osapoolte koostöö ja valitsemispraktikate tugevused ning nõrkused

1. Mis läks hästi, mida oleks saanud paremini teha, peamised tugevused ja takistused? Milline on tagasiside osapoolte koostöövõimekustele?
2. Millised on ootused kohalikele omavalitsuste ja riigiasutuste koostööle?
3. Millised võiksid olla õppetunnid, kui korduks sama mastaapne põgenike ränne?

Kas intervjueritav soovib omaltpoolt midagi täiendada?

Intervjuude käigus esitati täpsustavaid küsimusi vastavalt intervjueritava asutuse töövaldkonnale.

Lisa 5. Uurimistöö käigus läbi viidud intervjuud

Intervjueerita va nimi asendatud koodiga	Asutus põgenike kriisi ajal	Intervjuu toimumise aeg ning kestvus
K1	Kohaliku omavalitsuse esindaja (juht)	04.04.2023, 1h16min
K2	Kohaliku omavalitsuse esindaja (juht)	04.04.2023, 1h17min
K3	Kohaliku omavalitsuse esindaja (keskastme juht)	11.04.2023, 1h43min
K4	Kohaliku omavalitsuse esindaja (juht)	04.04.2023, 1h16min
K5	Kohaliku omavalitsuse esindaja (keskastme juht)	25.04.2023, 1h19min
K6	Kohaliku omavalitsuse esindaja (spetsialist)	25.04.2023, 1h19min
VÜ	Vabaiühenduse esindaja (spetsialist)	19.04.2023, 1h
V1	Valitsusasutuse esindaja (juht)	11.04.2023, 1h11min
V2	Valitsusasutuse esindaja (keskastme juht)	13.04.2023, 1h52min
V3	Valitsusasutuse esindaja (asutuse juht)	13.04.2023, 40min
V4	Valitsusasutuse esindaja (keskastme juht)	18.04.2023, 50min
V5	Valitsusasutuse esindaja (valdkonna juht, tippspetsialist)	24.04.2023, 1h22min
V6	Valitsusasutuse esindaja (keskastme juht)	24.04.2023, 1h22min
V7	Valitsusasutuse esindaja (tippspetsialist)	24.04.2023, 1h22min
V8	Valitsusasutuse esindaja (keskastme juht)	19.04.2023, 58min

Lisa 6. Lihtlitsents

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks¹

Mina Priit Lello

1. Annan Tallinna Tehnikaülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose „Riigiasutuste ja Tallinna linna koostöö Ukraina sõjapõgenike vastuvõtmisel“,

mille juhendaja on Külli Sarapuu,

1.1 reprodutseerimiseks lõputöö säilitamise ja elektroonse avaldamise eesmärgil, sh Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogusse lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;

1.2 üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tallinna Tehnikaülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas Tallinna Tehnikaülikooli raamatukogu digikogu kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.

2. Olen teadlik, et käesoleva lihtlitsentsi punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.

3. Kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest ning muudest õigusaktidest tulenevaid õigusi.

7.mai 2024

¹ Lihtlitsents ei kehti juurdepääsupiirangu kehtivuse ajal vastavalt üliõpilase taotlusele lõputööle juurdepääsupiirangu kehtestamiseks, mis on allkirjastatud teaduskonna dekaani poolt, välja arvatud ülikooli õigus lõputööd reprodutseerida üksnes säilitamise eesmärgil. Kui lõputöö on loonud kaks või enam isikut oma ühise loomingulise tegevusega ning lõputöö kaas- või ühisautor(id) ei ole andnud lõputööd kaitsvale üliõpilasele kindlaksmääratud tähtjaks nõusolekut lõputöö reprodutseerimiseks ja avalikustamiseks vastavalt lihtlitsentsi punktidele 1.1. ja 1.2, siis lihtlitsents nimetatud tähtaja jooksul ei kehti.