

Kuidas elada, kui ei ole õigust töötada?
Seisukohavõtt varjupaigataotlejatele töötamise
õiguse andmise kohta



EESTI PAGULASABI MTÜ

Vallikraavi 19, 51003 Tartu

www.pagulasabi.ee

Käesolev varjupaigataotlejate töötamise õiguse analüüs on valminud Eesti Pagulasabi MTÜ ja Eesti Inimõiguste Keskus SA ühisprojekti “Huvikaitse võimendamine varjupaiga- ja pagulaspoliitikas” raames.

Euroopa Liidu liikmesriikide õiguslike regulatsioonide ülevaate koostasid Annely Albert, Laura-Liisa Kruusamäe, Ingrid Kääramees ja Eero Janson. Raporti koostasid Eero Janson ja Kristina Kallas.

Projekti rahastab EMP toetuste Vabariikliku Fondi Avatud Eesti Fondi vahendusel.



Avatud Eesti Fond
Open Estonia Foundation



Kuidas elada, kui ei ole õigust töötada?

Seisukohavõtt varjupaigataotlejatele töötamise õiguse andmise kohta

Viimastel aastatel on Eestisse saabunud keskmiselt 70-80 rahvusvahelist kaitset otsivat inimest aastas. Suurem osa neist veedavad riigis minimaalselt 6 kuud, mil toimub nende taotluse menetlemine. Paljudel juhtudel venib periood aga veelgi pikemaks, kuna varjupaigast keeldumise otsuse edasikaebamisel võib vaidlusprotsess kesta aastaid. Kogu selle perioodi vältel elab enamik taotlejaid vastuvõtukeskuses ning need, kes saavad seda endale lubada, ka omal käel korterit üürides või tuttavate juures. Oma elatise saamisel sõltuvad vastuvõtukeskuses elavad taotlejad aga toimetulekutoetusest ja keskuse poolt pakutavatest teenustest, kuna neil puudub seaduse järgi õigus Eestis töötada.

Eesti välismaalastele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VRKS) annab varjupaigataotlejatele õiguse taotleda luba töötamiseks ühe aasta möödumisel esmase taotluse esitamistest (§ 10¹ lg 1). Samas, taotlused vaadatakse reeglina läbi maksimaalselt 6 kuu jooksul ning ühe aasta piirang puudutab vaid esmast taotlust. Juhul kui taotleja kaebab esmase kaitsest keeldumise otsuse edasi, siis vaidlusprotsessi ajal tal töötamise õigust ei ole (v.a juhtudel, kui töötamise luba saadi enne vaidlusprotsessi). Nii on seaduses küll teatud piirangutega antud varjupaigataotlejatele õigus töötada, kuid seatud piirangud sisuliselt elimineerivad sätestatud õiguse.

Varjupaigataotlejate töötamise õiguse piiramine ei ole alati põhjendatud ning ei kanna endas sellele seatud eesmärgi. Varjupaigataotlejate kiirele tööturule lubamise eelistele on teiste seas tähelepanu juhtinud Euroopa Komisjon,¹ tuues välja, et mitmed varjupaigataotlejad saavad uude riiki väärtuslike oskustega, teadmistega ning töökogemusega, mida pakkuda kohalikule majandusele. Samas, töötamise õiguse puudumine tekitab sõltuvusolukorra, kus varjupaigataotlejad on sunnitud sõltuma sotsiaaltoetustest või erasektori, peamiselt vabaihenduste abist.

Varjupaigataotlejate võimalikult kiire tööturule lubamine pärast riiki saabumist on kasulik nii taotlejale kui ka vastuvõtvale riigile. Lisaks tööjõuturu elavdamisele ja taotlejate iseseisvaks muutmisele vähendab töötamise õigus vastuvõtva riigi kulusid, kuna sellisel juhul ei vaja taotlejad endisel määral riiklikke toetusi ja vastuvõtukeskuse poolset majutust. Teiselt poolt aitab varjupaigataotlejate tööturule lubamine genereerida lisatulu tööjõumaksude näol, seejuures hoides inimesi ebaseaduslikult töötamast. Samuti aitab töötamine kaasa taotlejate tööharjumuse ja kõrge enesehinnangu säilitamisele, varajasele ühiskonda integreerumisele või vastuvõtvast riigist lahkumise järel edukale reintegreerumisele päritoluriiki. Lisaks hoiab töötamine ära varjupaigataotleja sotsiaalse marginaliseerumise, mis on seotud ainult toimetulekutoetustest

Varjupaigataotlejate võimalikult kiire tööturule lubamine pärast riiki saabumist on kasulik nii taotlejale kui ka vastuvõtvale riigile.

1 Varjupaigataotlejate kiire tööturule lubamise poolt on argumenteeritud EQUAL programmi poliitika teemalises brieffis "Getting asylum seekers into employment" (2007, <http://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated/data/document/etg5-policybrief-employment07_en.pdf>) ja Euroopa Komisjoni varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuete direktiivi muutmise ettepanekus (2008, <[http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2008\)0815_/com_com\(2008\)0815_et.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2008)0815_/com_com(2008)0815_et.pdf)>). Samuti on tööturule lubamise eelistele tähelepanu juhtinud European Council of Refugees and Exiles ("Position on the Reception of Asylum Seekers", 2001, <<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/143.html>>).

elavate inimeste kuvandiga ühiskonnas ning mis on osaliselt põhjuseks, miks ühiskond on varjupaigataotlejate suhtes negatiivselt meelestatud.

Lisaks on teiste Euroopa riikide kogemused näidanud, et lühike töötamise õiguse ooteaeg ei ole riigi valikul taotlejate jaoks oluline kriteerium.² Seega ei ole põhjendatud kartus, et kiire tööturule lubamine suurendaks järsult varjupaigataotlejate arvu.

Töötamise õiguse andmine aitab genereerida lisatulu tööjõumaksude näol, seejuures hoides inimesi ebaseaduslikult töötamast

2003. aastal vastuvõetud Euroopa Liidu direktiiv 2003/9/EÜ varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuete kohta näeb ette, et liikmesriigid peavad oma tööturu avama varjupaigataotlejatele vähemalt **ühe aasta** jooksul pärast varjupaigataotluse esitamist.³ 2013. aasta. juunis vastuvõetud uuesti sõnastatud direktiiv 2013/33/EL vähendab ooteaja **9 kuule**⁴ ning seejuures ei tohi juba antud töötamise õigust varjupaigataotlejalt ära võtta ka esmase negatiivse otsuse apelleerimise ajal.⁵ Samas on igal liikmesriigil õigus seada tööturul eelisseisundisse Euroopa Liidu ja Euroopa Majanduspiirkonna liikmesriikide kodanikud ning riigis seaduslikult viibivad kolmandate riikide kodanikud.⁶ Uues direktiivis rõhutatakse eraldi, et riik peab taotlejatele tagama *tegeliku* juurdepääsu tööturule.⁷ Tegemist on miinimumnõuetega, mistõttu võivad riigid kehtestada varjupaigataotlejatele ka soodsamaid tingimusi.

Euroopa Liidu liikmesriigid jagunevad varjupaigataotlejatele töötamise õiguse andmise poolest kolme suuremasse gruppi (vaata ka Tabel 1 ja Lisa 1):

- enam kui pooled liikmesriigid ehk 15 riiki on sätestanud hetkel veel kehtivast direktiivi 2003/9/EÜ miinimumnõuetest soodsamad tingimused, lubades varjupaigataotlejad tööturule vähem kui 12 kuu möödudes taotluse esitamisest;
- 11 riiki lähtuvad täpselt kehtivast miinimumnõudest ning piiravad varjupaigataotlejate ligipääsu tööturule maksimaalse lubatud ajaga, s.t ühe aastaga;
- 2 riiki on aga varjupaigataotlejatel töötamise sootuks keelanud, kusjuures Leedu on ainsana vastuolus talle kohustusliku vastuvõtutingimuste direktiiviga.⁸

2 Still Human Still Here (2010), "At the end of the line: Restoring the integrity of the UK's asylum system", <<http://stillhumanstillhere.files.wordpress.com/2009/01/at-the-end-of-the-line-2010.pdf>>, lk 71-72. Vaata ka Zetter, Griffiths, Ferretti & Pearl (2003), "An assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990-2000", <http://www.irr.org.uk/pdf/asylum_policy_impact.pdf>, lk 49-50.

3 Euroopa Liidu Nõukogu (2003), "Nõukogu direktiiv 2003/9/EÜ, 27. jaanuar 2003, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded", <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003L0009:ET:PDF>>, artikkel 11/2.

4 Euroopa Parlament ja Euroopa Liidu Nõukogu (2013), "Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud)", <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:ET:PDF>>, artikkel 15/1.

5 2003/9/EÜ, artikkel 11/3; 2013/33/EL, artikkel 15/3.

6 2003/9/EÜ, artikkel 11/4; 2013/33/EL, artikkel 15/2.

7 2013/33/EL, artikkel 15/2.

8 Euroopa Komisjon (2006), "Komisjoni aruanne Nõukogule ja Euroopa Parlamendile Nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded, kohaldamise kohta", <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0745:FIN:ET:PDF>>, lk 8. Direktiiv ei ole kohustuslik Iirimaale ja Taanile.

Kuna 2013. aasta juunis vastuvõetud uuesti sõnastatud direktiiv vähendab töötamise õiguse ooteaja 9 kuule, peavad 12 liikmesriiki, milles on kehtestatud pikem ooteaeg, nende hulgas ka Eesti, võtma ette oma õiguslike regulatsioonide muutmise 2015. aasta juuniks.

Kõige soodsamad tingimused varjupaigataotlejate töötamiseks on loonud **Kreeka, Portugal ja Rootsi**. Rootsis saavad varjupaigataotlejad õiguse töötada kohe pärast taotluse esitamist, ilma vajaduseta taotleda tööluba. Lisaks võib varjupaigataotleja, kes on Rootsis taotluse menetlemise ajal vähemalt kuus kuud töötanud, jääda ka pärast lõpliku eitava vastuse saamist Rootsi tööle, juhul kui tema oskuste järele on vajadus.⁹ Portugalis, kus varjupaigataotlejale antakse ajutine elamisluba, on ligipääs tööturule piiratud vaid taotluse esitamise ja taotluse menetlusse vastuvõtmise otsuse vahel, mis ei tohi olla pikem kui 20 päeva. Kuigi Kreekas antakse samuti teoreetiliselt varjupaigataotlejatele töötamise õigus koheselt, raskendab seda reaalsuses kaks asjaolu: töötamiseks on vajalik spetsiaalne varjupaigataotleja kaart, mis antakse varjupaigataotlejale pärast esimest ametlikku intervjuud, mis peab toimuma alles kahe kuu jooksul alates tema maale sisenemisest, ning töötamisel antakse eelisõigus Euroopa Liidu kodanikele, Kreeka päritolu inimestele ja rahvusvahelise kaitse saanud inimestele.¹⁰

Üsna lühikesed ooteajad on kehtestanud ka **Austria ja Soome**, kus on töötamise õiguse saamise piiriks kehtestanud 3 kuud taotluse esitamisest. Soomes tekib see õigus seejuures automaatselt, s.t ilma nõudeta taotleda tööluba. Kolmekuuline ooteaeg võib pikeneda kuuele kuule juhul, kui taotlejal puudub kehtiv reisidokument. Austrias on töötamise õiguse ooteaeg küll lühike, kuid sisse on seatud üsna karmid tööturukontrollid ja kvoodid, mistõttu praktikas võimaldatakse varjupaigataotlejatele vaid hooajalist tööd, põhiliselt põllumajanduse, turismi ja metsanduse valdkonnas.¹¹

Tabel 1. Varjupaigataotlejate töötamise õigus Euroopa Liidu liikmesriikides.

0-1 kuud	Kreeka ¹ Portugal Rootsi
3 kuud	Austria ^{1, 2, 3} Soome
6 kuud	Belgia ² Hispaania ² Holland ^{2, 4} Itaalia Küpros ³ Poola ² Taani
9 kuud	Luksemburg ^{1, 2} Sloveenia ^{1, 2} Ungari ^{1, 2}
12 kuud	Bulgaaria ² Eesti ² Horvaatia ² Läti ^{1, 2} Malta ^{1, 2} Prantsusmaa ^{1, 2} Rumeenia Saksamaa ^{1, 2} Slovakkia Suurbritannia ^{2, 3} Tšehhi ²
Töötamise õigus puudub	Iirimaa Leedu
¹ Tehakse tööturukontroll. ² Vajalik on tööloa taotlemine. ³ Töötamine on lubatud vaid kindlates sektorites. ⁴ Töötamine on lubatud piiratud aja.	

9 Asylum Information Database (2013), "National Country Report: Sweden", <http://www.asylumineurope.org/files/report-download/aida_report_sweden_0.pdf>, lk 37.

10 Asylum Information Database (2013), "National Country Report: Greece", <http://www.asylumineurope.org/files/report-download/aida_greekreport_june2013_0.pdf>, lk 45.

11 Asylum Information Database (2013), "National Country Report: Austria", <http://www.asylumineurope.org/files/report-download/austria_aida_may2013.pdf>, lk 50-51.

Belgia, Hispaania, Holland, Itaalia, Küpros, Poola ja Taani on ooteajaks määranud 6 kuud. Neist riikidest on ligipääsu tööturule kõige enam piiranud Küpros, lubades varjupaigataotlejatel töötada vaid kindlates sektorites: põllumajanduses, tootmises, jäätmete käitlemises, hulgikaubanduses, remondi ja ehituse sektorites, välitöödel ja toidu kohaleviijana. Belgia, Hispaania, Holland ja Poola nõuavad aga varjupaigataotlejalt tööloa taotlemist ning Holland on lisaks piiranud ka töötamise aega. Seega vaid Itaalia ja Taani ei ole sellest grupist kehtestanud täiendavaid tingimusi, kusjuures Taanile ei ole vastuvõtu miinimumnõuete direktiiv kohustuslik. Samas on 9-kuulise ooteajaga **Luksemburg, Sloveenia ja Ungari** kehtestanud lisaks pikemale ooteajale nii tööturukontrolli nõude kui ka tööloa taotlemise vajaduse.

11 riiki – **Bulgaaria, Eesti, Horvaatia, Läti, Malta, Prantsusmaa, Rumeenia, Saksamaa, Slovakkia, Suurbritannia ja Tšehhi** – lubavad varjupaigataotlejad tööturule hetkel veel maksimaalse lubatud aja ehk ühe aasta möödudes. Mitmed neist riikidest on seejuures kehtestanud ka täiendavaid tingimusi, näiteks vajaduse taotleda tööloa või teostada tööturukontroll, mis võivad reaalse töötamise õiguse saamist tõsiselt piirata.

Iirimaa ja Leedu ei luba aga varjupaigataotlejaid tööturule terve menetlusperioodi jooksul. Kui Iirimaa puhul on see juriidiliselt selgitatav nende kõrvalejäämisega miinimumtingimusi sätestavast direktiivist, siis Leedu puhul on tegemist kohustuslike direktiivi nõuete rikkumisega. Samas on Leedu kinnitanud, et kõik varjupaigataotlused vaadatakse läbi kolme kuu jooksul või erakorralistel asjaoludel kuue kuu jooksul.¹²

Nagu ülalpool kirjeldatust selgub, on lisaks erinevatele ooteaegadele Euroopa Liidu liikmesriigid kehtestanud varjupaigataotlejate töötamise õigusele erinevaid lisatingimusi, mis oluliselt piiravad tegelikku ligipääsu tööturule:

- Mitmed riigid nõuavad varjupaigataotlejate töölevõtmise puhul eelnevalt erinevat tüüpi **tööturukontrollide** (*labour market test*) tegemist. Sellega kontrollitakse, kas ükski eelisõigusega isik (üldjuhul EL või EEA kodanik) sama töökohta ei soovi. Taolist kontrolli nõuavad Austria, Kreeka, Luksemburg, Läti, Malta, Prantsusmaa, Saksamaa, Sloveenia ja Ungari.
- Sageli näevad liikmesriigid ette, et varjupaigataotlejad peavad taotlema **tööloa**, mille taotlemine võib olla üsna pikk eraldiseisev protsess. Paljudel juhtudel eeldab tööloa taotlemine konkreetse tööpakkumise olemasolu, kuna tööloataotluse peab esitama tulevane tööandja. Varjupaigataotlejalt nõuavad tööloa taotlemist Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Holland, Luksemburg, Läti, Malta, Poola, Prantsusmaa, Saksamaa, Sloveenia, Suurbritannia, Tšehhi ja Ungari.
- Austria, Küpros ja Suurbritannia lubavad varjupaigataotlejatel töötada vaid **kindlates majandussektorites**. Sellal kui Austrias ja Küprosel on varjupaigataotlejatele töötamiseks avatud terved valdkonnad (näiteks põllumajandus), siis Suurbritannias on varjupaigataotlejatel võimalik töötada vaid väga kitsalt piiritletud ametikohtadel, mis on kantud tööjõupuuduse all kannatavate ametite nimekirja (näiteks elektrialajaamade insener).

12 European Migration Network (2010), "Ad-Hoc Query on The rules of access to labour market for asylum seekers". <http://www.sisekaitse.ee/public/ERV/ad_hoc/AHQ_on_rules_of_access_to_labour_market_for_asylum_seekers_WIDER_DISSIMINATION.pdf>.

- Holland on kehtestanud varjupaigataotlejatele **maksimaalse töötamise aja**: 24 nädalat aastas, muusika ja kunsti vallas töötavatel inimestel 14 nädalat aastas.
- Kinnipeetud varjupaigataotlejatel puudub ligipääs tööturule täielikult. See ei pruugi olla kooskõlas direktiiviga nendes liikmesriikides, kus kinnipidamine võib kesta rohkem kui 12 kuud.¹³

Kuna varjupaigataotlejatele kiire tööturule ligipääsu andmine on nii riigi kui taotlejate huvides, on kõige paremad ja jätkusuutlikumad tingimused kehtestanud Portugal, Rootsi ja Soome, kus töötamise õiguse saamise ooteaeg on lühike (kuni 3 kuud) ning kus varjupaigataotlejale ei ole töö leidmine muudetud ülemäära raskeks (s.t ei pea taotlema tööloaba ega läbima tööturukontrolli).

Eesti kuulub nende riikide hulka, kes peavad lähtuvalt uuesti sõnastatud direktiivist 2013/33/EL kahe aasta jooksul varjupaigataotlejate tööturule pääsemise ooteaega lühendama. **Tulenevalt sellest ja eespool esitatud argumentidest, leiavad Eesti pagulasorganisatsioonid, et varjupaigataotlejatele rangete piirangute seadmine tööturule ligipääsule ei ole õigustatud. Leiame, et varjupaigataotlejatele tuleb anda reaalne võimalus asuda tööle pärast esaste menetlustoimingute lõppemist.**

Sotsiaalministeeriumi ametnikud on kinnitanud, et senise pika ooteaja säilitamiseks selgeid põhjusi ei ole. Ametnike hinnangul vähendaks varjupaigataotlejate tööle lubamine riigi vastuvõtukulutusi ja kulutusi vaimset tervist taastavatele teenustele, mille järele võib tekkida vajadus pika ooteaja ja tegevusetuse tõttu. Samuti annaks töötamine varjupaigataotlejatele iseseisva sissetuleku, millega nad saavad endale lubada hüvesid, ning töötamine aitaks neil luua või säilitada aktiivset tegutsemist. Tööturu ja ühiskondliku lõimumise seisukohast on nii inimese, ühiskonna kui riigi jaoks kasulik, kui inimene töötab, mitte ei elatu toetusrahadest. Töötamine võimaldab inimesel iseseisvalt toime tulla, oma oskusi rakendada ja edasi arendada ning mõjub ka psühholoogiliselt positiivselt ajal, mil varjupaigataotleja ootab otsust oma taotluse rahuldamise või tagasilükkamise kohta. Lisaks on nii mõnelgi varjupaigataotlejal olemas kvalifikatsioon ja oskused, mida oleks mõistlik ära kasutada Eesti tööturu huvides. Varjupaigataotlejate võimalus töötada võib pakkuda ka leevendust hooajaliste tööde tööjõupuudusele.

Sarnaste põhjendustega lihtsustati 2010. aastal varjupaigataotlejate tööturule ligipääsu ka Rootsis, kus varasema neljakuulise ooteaja asemel said taotlejad töötamise õiguse koheselt pärast taotluse esitamist. Käesoleva analüüsi raames intervjueritud Rootsi Justiitsministeeriumi ametnik¹⁴ rõhutas töötamise olulisust ühiskonda integreerumisel, kuna töötamine aitab luua suhteid Rootsis elavate inimestega ning seeläbi tundma õppida Rootsi ühiskonnakorraldust ja

Kuna varjupaiga-taotlejatele kiire tööturule ligipääsu andmine on nii riigi kui taotlejate huvides, on kõige paremad ja jätkusuutlikumad tingimused kehtestanud Portugal, Rootsi ja Soome.

13 Euroopa Komisjon (2006), "Komisjoni aruanne Nõukogule ja Euroopa Parlamendile Nõukogu 27. jaanuari 2003. aasta direktiivi 2003/9/EÜ, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded, kohaldamise kohta", <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0745:FIN:ET:PDF>>, lk 8.

14 Kirjavahetus Alejandro Firpo'ga (Rootsi Justiitsministeeriumi migratsiooni- ja varjupaigapoliitika osakonna asedirektor), 21.08.2013.

kultuuri. Samuti on töötamine oluline varjupaigataotlejatele iseseisvuse andmise seisukohast. Hetkel on Rootsis oma õigust töötada kasutanud 4007 varjupaigataotlejat.¹⁵

Lähtuvalt eespool esitatud argumentidest teeme järgmised kaks ettepanekut varjupaigataotlejatele töötamise õiguse andmise kohta:

- 1) Varjupaigataotlejatele tuleb anda automaatne õigus töötamiseks Eestis pärast esmaste menetlustoimingute lõppemist, millede järel on selge, et taotluse otsust jääb inimene ootama Eestisse.**
- 2) Varjupaigataotleja õigust töötamisele ei tohi piirata lisatingimustega, milleks on näiteks eelneva tööturukontrolli läbiviimine, tööloa taotlemine või vaid üksikutes majandussektorites töötamise õiguse andmine.**

¹⁵ Seisuga 23.08.2013.