

Pagulasorganisatsioonide ümarlaud

Siseministeerium
Pikk 61, Tallinn

5. mai 2014

Kommentaariid ja ettepanekud seoses välismaalaste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga

Käesolevaga esitab Eesti Pagulasorganisatsioonide ümarlaud oma kommentaariid ja ettepanekud seoses välismaalaste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga. Eeskätt puudutavad kommentaariid muudatusi, mis viiakse sisse välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusesse (VRKS) seoses varjupaigataotlejate töötamise õigusega.

Õigus teha tööd on universaalne ja võõrandamatu inimõigus, mida on sellisena kinnitanud teiste seas Inimõiguste ülddeklaratsioon (artikkel 23), Euroopa Liidu põhiõiguste harta (artikkel 15), Euroopa sotsiaalharta (artikkel 1) ja Eesti Vabariigi põhiseadus (§29). Kõik piirangud, millega hoitakse inimesi tööturult eemal, peavad olema selgelt põhjendatud ja proportsionaalsed.

Kehtiva seaduse järgi saab varjupaigataotleja õiguse töötada alles siis, kui tema suhtes ei ole esmast otsust tehtud ühe aasta jooksul alates varjupaigataotluse esitamisest ning kui viivitus ei ole toimunud taotleja süül. Reaalselt tööle asumiseks tuleb lisaks taotleda luba Politsei- ja Piirivalveametilt (PPA), kellel tuleb omapoolne otsus teha ühe kuu jooksul. Selline regulatsioon on loonud olukorra, kus varjupaigataotlejatel puudub tegelik ligipääs tööturule, kuna esmane otsus tehakse üldjuhul kiiremini kui üks aasta ning esmase otsuse apelleerimise ajale töötamise õigus ei laiene.

Uus Euroopa Liidu vastuvõtutingimuste direktiiv 2013/33/EL sätestab, et varjupaigataotlejatele tuleb ligipääs tööturule tagada hiljemalt 9 kuu möödumisel taotluse esitamisest. Uues direktiivis rõhutatakse eraldi, et riik peab taotlejatele tagama *tegeliku* juurdepääsu tööturule. Tegemist on miinimumnõuetega, mistõttu võivad riigid kehtestada varjupaigataotlejatele ka soodsamaid tingimusi.

Pagulasorganisatsioonide ümarlaud tervitab eelnõus ettenähtud muudatust, mille kohaselt seotakse varjupaigataotlejate töötamise õigus lahti esmasest otsusest. Sellega antakse töötamise õigus ka esmase otsuse apelleerivale varjupaigataotlejale, mis on suur edasimineku tegeliku tööturule ligipääsu tagamise suunas. Tihtilugu kestavad apellatsioonivaidlused mitmeid aastaid ning selle aja sees inimeste kunstlik hoidmine tööturult eemal ei ole kasulik taotlejale ega vastuvõtvale riigile. Samuti tervitame muudatust, millega kaotatakse kehtivas seaduses ettenähtud vajadus varjupaigataotlejatel töötamiseks taotleda eraldi luba PPA-lt.

Vaatamata nendele positiivsetele muudatustele, tunneme muret eelnõus kehtestatud tööturule juurdepääsu ooteaja pärast. Kõnealune eelnõu, andes varjupaigataotlejatele tööturule ligipääsu 9 kuu möödumisel taotluse esitamisest, lähtub direktiivis maksimaalsest lubatud ooteajast. **Pagulasorganisatsioonide ümarlaud on seisukohal, et niivõrd pikk tööturule ligipääsu ooteaeg ei ole proportsionaalne ega põhjendatud.**

Järgnevalt toome välja omapoolsed argumendid ooteaja edasise lühendamise poolt ning näitame, et lühike ooteaeg on kasulik nii varjupaigataotleja kui ka vastuvõtva riigi perspektiivist vaadates. Samuti näitame, et hirm, et varjupaigataotlejate varajane tööturule lubamine suurendab järsult taotluste arvu ja süsteemi ärakasutamist, ei ole põhjendatud.

Lühikese ooteaja eelised

Varjupaigataotlejate kiire lubamine tööturule on kasulik nii taotlejale kui ka vastuvõtvale riigile. Varjupaigataotlejale on varane tööturule sisenemine kasulik, kuna:

- Pikka aega tööturult eemalolek mõjub laastavalt inimkapitalile: vähenevad inimese kutseoskused ja kaob tööharjumus. Lisaks kutseoskuste ja tööharjumuse säilitamisele aitab varjupaigamenetluse ajal töötamine säilitada taotleja kõrget enesehinnangut ja vaimset tervist. Taotlejate kunstlik tööturult eemalhoidmine tekitab seega samasuguseid probleeme, mille ees seisavad ka teised Eestis elavad pikaajalised töötud.¹
- Töötamine annab taotlejale iseseisva sissetuleku ning hoiab sellega ära sõltumise sotsiaaltoetustest või vabaihenduste abist. Lisaks aitab taotlejate kiire tööturule lubamine parandada nii varjupaigataotlejate kui ka rahvusvahelise kaitse saajate kuvandit ühiskonnas ja murda stereotüüpe, mis on seotud sellega, et taotlejad on pandud sõltuma riiklikest toetustest.
- Töötamine aitab varakult lõimuda vastuvõtvasse ühiskonda ning alustada praktilise keeleõppega töökollektiivis. Samuti aitab töötamine taotlejal varakult ja paremini mõista vastuvõtva ühiskonna (töö)kultuuri, mis muudab töö leidmise ja hoidmise pärast kaitse saamist lihtsamaks. Juhul kui varjupaigaotsus on negatiivne ning taotleja pöördub tagasi oma päritoluriiki, aitab vahepealne töötamine reintegreeruda päritoluriigi ühiskonda ning võtta koduriiki kaasa uusi oskusi ja teadmisi.

Varjupaigataotlejate kiire tööturule lubamine on kasulik ka vastuvõtva riigi jaoks, kuna:

- Varjupaigataotlejate töötamine aitab vähendada riigi kulusid, mis tekivad seoses taotlejate majutamise ja neile sotsiaaltoetuste maksmisega. Kohustuslik töötus seevastu tekitab riigile kulusid täiendava sotsiaalabi maksmise näol. Töötav varjupaigataotleja saab (vähemalt osaliselt) iseseisvalt hakkama esmatarbekaupade soetamisega ning ei sõltu seega täielikult riigi pakutavast abist.
- Kuna iga seaduslikult töötav inimene maksab riigile makse, aitab varjupaigataotlejate töötamine genereerida ka maksutulu. Kuigi sellest saadav tulu on võrdlemisi väike, parandab see varjupaigataotlejate välist kuvandit ja tõstab eneseväärikust, kuna annab neile võimaluse ühiskonda aktiivselt panustada.
- Kuna tööturupiirangud soosivad ebaseaduslikku töötamist,² hoiab legaalse töötamise võimaluse olemasolu inimesi "mustalt" töötamast. Lisaks maksutulu saamata jäämisele suurendab mitteseaduslik töötamine varjupaigataotlejate riski saada tööandja poolt ekspluateeritud.
- Samuti tagab kiire töötamise õiguse andmine selle, et need taotlejad, kellel on vastuvõtva riigi seisukohast kasulikke teadmisi ja oskusi (eeskätt kõrgharitud varjupaigataotlejad), saavad kiiresti tööturule sisenedes ennast ühiskonnale kasulikul viisil rakendada.

¹ Marksoo, Ü. (2010), "Pikaajalised töötud Eesti tööturul", <http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V21jaanded/Toimetised/2010/toimetised_20105.pdf>.

² Euroopa Komisjon (2004), "Legaalse ja illegaalse migratsiooni vaheliste seoste uurimus", <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0412:FIN:ET:PDF>>.

Lühikese tööturule ligipääsu ooteaja eeliseid on varem välja toonud teiste seas Euroopa Komisjoni EQUAL programm³, ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR)⁴, Euroopa Pagulaste ja Väljarännanute Nõukogu (ECRE)⁵ ning Sotsiaalministeerium. Samuti tasub märkida, et vastuvõtutingimuste direktiivi muutmise ettepanekus tõi Euroopa Komisjon tööturule ligipääsu ooteaja 6 kuu peale.⁶ Seega võib eeldada, et tööturule ligipääsu ooteaeg tulevikus pigem lüheneb.

Reaalsed töötamise võimalused

Varjupaigataotlejatele töötamise õiguse andmine ei mõjuta Eesti tööturu olukorda, kuna taotlejate arv on väga väike ning enamikel juhtudel ei tähenda töötamise õiguse olemasolu reaalselt töö saamist. Samas on Eestis olnud juhtumeid, kus varjupaigataotleja on olnud võimeline teatud töö tegemiseks ning tal on ka teoreetiline võimalus antud tööd leida. See näitab, et kuigi suur osa taotlejatest jääb varjupaigamenetluse ajaks endiselt tööotsijateks (tingituna muuhulgas nende oskustest, kultuurilisest taustast ja keeleoskusest), tuleks neile ometi anda võimalus töötamiseks, kuna leidub ka neid, kes on reaalselt võimelised tööjõuturule kiiresti sisenema. Seda toetab ka Soome Pagulasabi (Suomen Pakolaisapu) otsene kogemus taotlejate abistamisel: kuigi Soome riik annab taotlejatele tööloa pärast 3 kuu möödumist varjupaigataotluse esitamisest, jääb suurem osa varjupaigataotlejatest menetluse ajaks tööotsijateks.

Eriti oluline on kiire tööturule sisenemise võimalus varjupaigataotlejatele, kes on Eestisse saabunud koos perega ning tahavad teha tööd oma pere parema toimetuleku heaks. Ühe näitena võib välja tuua allakirjutanud pagulasorganisatsioonide kliendi, kes suudaks palju paremini hoolitseda oma varjupaigataotlejatest pereliikmete eest, kui tal oleks võimalus töötada. Tegemist on oskustöölisega (oskab teha mitmesuguseid remonditöid), kellel ei oleks raske sobilikku tööd leida.

Samuti on kiire töötamise õigus oluline väljaspool majutuskeskust elavatele varjupaigataotlejatele, kes peavad oma elukoha ja kõige muu eest tasuma iseseisvalt. Vao Varjupaigataotlejate Majutuskeskuses viibivad taotlejad saaksid töötamise õiguse olemasolul peamiselt osaleda hooajaliste tööde tegemisel kohalike talupidajate heaks, parandades sellega oma toimetulekut ja tõstes eneseväärikust.

Töötamise õigus kui tõmbefaktor?

Eelnõu seletuskirjas on pika ooteaja ainsa põhjendusena välja toodud soov “vältida süsteemi ärakasutamist inimeste poolt, kes tegelikult tulevad Eestisse otsima majanduslikku heaolu ja kasutavad taotluse esitamist ära tööle asumise eesmärgil” (lk 23-24). Varjupaigataotlejate sihtriigi

³ Euroopa Komisjoni EQUAL programm (2007), “Getting asylum seekers into employment”, <http://ec.europa.eu/employment_social/equal_consolidated/data/document/etg5-policybrief-employment07_en.pdf>.

⁴ UNHCR (2011), “UNHCR Comments on the European Commission’s amended recast proposal for a Directive of the European Parliament and the Council laying down standards for the reception of asylum-seekers”, <<http://www.refworld.org/pdfid/500560852.pdf>>.

⁵ European Council of Refugees and Exiles (2001), “Position on the Reception of Asylum Seekers”, <<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/143.html>>.

⁶ Euroopa Komisjon (2008), “Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded (uuesti sõnastatud)”, <[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)>.

valikut on sotsiaalteaduste raames uuritud üha enam ning paljude uuringute alusel võib öelda, et eelnõu seletuskirjas väljendatud hirm on põhjendamatu.⁷

Viidatud uuringutest selgub, et varjupaigataotlejate sihtriikide valikud on küllalt piiratud. Valikuvõimalusi piiravad teiste faktorite seas põgenike geograafiline paiknemine, võimekus maksta pika teekonna eest, reisimisvõimaluste olemasolu (näiteks lennuühendused) ja inims mugeldajate tavapärased trajektoolid. Paljudel juhtudel teevad sihtriigi valiku põgenejate eest hoopis agendid/smugeldajad, teistel juhtudel satuvad põgenikud sellesse riiki, kus lõpuks taotletakse pagulasstaatust, sootuks ettekavatsemata, juhuse tahtel. Seega võib öelda, et juba aluseeldus, et varjupaigataotlejad on teinud teadliku valiku saabuda just sellesse riiki, kus nad on varjupaika taotlenud, ei vasta paljudel juhtudel tõele.

Samad kvalitatiivsed uuringud lükkavad ümber ka käibetõe, et varjupaigataotlejad liiguvad teatud riikidesse sellepärast, et nendes on taotlejatele loodud paremad tingimused. Varjupaigataotlejate seas läbiviidud küsitlused on näidanud, et taotlejad teavad väga vähe potentsiaalsete sihtriikide varjupaigapoliitikast ning neile ettenähtud õigustest ja toetustest. Ka see vähene, mida teatakse, osutub tihtilugu vääraks informatsiooniks. Seega pole põhjendatud uskumus, et varjupaigataotlejate suhtes rakendatud liberaalsemad poliitikad tooksid kindlasti kaasa taotlejate arvu suurenemise või et heidutusvahendid nagu töötamise õiguse piiramine hoiaksid inimesi riiki tulemast.

Uuringutest nähtub samuti, et ka need taotlejad, kes saavad oma sihtriigi kaalutletult valida, ei tee oma valikut selle järgi, mis õigused sihtriigis varjupaigataotlejatele laienevad või mis sotsiaaltoetusi on võimalik saada. Uuringutest koorus välja neli primaarset faktorit, mis sihtriigi valikut mõjutavad: pere, tuttavate või kogukonna olemasolu sihtriigis; uskumus, et sihtriik on turvaline, tolerantne ja demokraatlik; ajaloolised sidemed päritoluriigi ja sihtriigi vahel (näiteks koloniaalkogemus); sihtriigis räägitava keele oskus või tahe seda õppida.

Kokkuvõtlikult võib öelda, et **vastuvõtva riigi konkreetset poliitikat, näiteks kiire lubamine tööturule, ei oma varjupaigataotleja jaoks sihtriigi valikul mingit rolli**, kuna (a) varjupaigariigi valik on tihtilugu pooljuhuslik, sihtriiki "satutakse" asjaolude sunnil; (b) põgenikel puudub teadlikkus konkreetsetest sihtriigi poliitikatest ja varjupaigataotlejatele ettenähtud õigustest; ning (c) juhul kui kaalutletud valiku tegemine on võimalik, tehakse otsus olulisemate faktorite põhjal (näiteks kogukonna olemasolu).

Fakti, et kiire tööturule lubamine on taotlejate jaoks teisejärguline küsimus, ilmestab hästi Portugali näide. Portugal on üks kolmest Euroopa Liidu liikmesriigist, kus varjupaigataotlejatele antakse ligipääs tööturule praktiliselt koheselt (töötamise õigus on piiratud vaid taotluse esitamise ja taotluse menetluse vastuvõtmise otsuse vahel, mis ei tohi olla pikem kui 20 päeva). Ometi sai Portugal 2013. aastal *kõige vähem* varjupaigataotlusi miljoni elaniku kohta 28 Euroopa Liidu liikmesriigi võrdluses. Portugal on seda kohta hoidnud juba aastaid, vaatamata sellele, et peaaegu kohene varjupaigataotlejate töötamise õigus kehtestati juba 1998. aastal.

⁷ Crawley, H. (2010), "Chance or Choice? Understanding why asylum seekers come to the UK", <<http://www.refugeecouncil.org.uk/assets/0001/5702/rcchance.pdf>>. Gilbert, A. & Koser, K. (2006), "Coming to the UK: What do Asylum-Seekers Know About the UK before Arrival?", <<http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13691830600821901>>. Havinga, T. & Böcker, A. (1999), "Country of asylum by choice or by chance: Asylum-seekers in Belgium, the Netherlands and the UK", <<http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369183X.1999.9976671>>. Robinson, V. & Segrott, J. (2002), "Understanding the decision-making of asylum seekers", <<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20110314171826/http://rds.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs2/r172.pdf>>. Spinks, H. (2013), "Destination anywhere? Factors affecting asylum seekers' choice of destination country", <http://parlinfo.aph.gov.au/parlinfo/download/library/prspub/2209855/upload_binary/2209855.pdf;fileType=application/pdf>. Thielemann, E. R. (2006), "The Effectiveness of Governments' Attempts to Control Unwanted Migration", <<http://personal.lse.ac.uk/thielema/Papers-PDF/CUP-LSE.pdf>>.

Samuti tasub märkida, et ka võrdlemisi lühikese ooteaja puhul ei omanda töötamise õigust taotlejad, kelle taotlus on selgelt põhjendamatult, kuna sellisel juhul tehakse esmane negatiivne otsus kiiresti. Seega ei ole põhjendatud väide, et töötamise õiguse ooteaja seadmine just 9 kuu peale hoiaks ära varjupaigasüsteemi ärakasutamise inimeste poolt, kes soovivad Eestisse tulla muudel põhjustel, kuna sama efekti omaks ka tunduvalt lühem ooteaeg.

Teiste riikide praktika

Euroopa Liit on varjupaigataotlejate tööturule lubamise küsimuses küllalt killustunud. Kolm liikmesriiki annavad taotlejatele ligipääsu tööturule praktiliselt kohe: Kreeka, Portugal ja Rootsi. Kaks riiki – Austria ja Soome – on ooteaja seadnud 3 kuu peale. Veel 7 riiki – Belgia, Hispaania, Holland, Itaalia, Küpros, Poola ja Taani – on piiriks seadnud 6 kuud. Ülejäänud 16 liikmesriiki annavad varjupaigataotlejatele töötamise õiguse 9 või enama kuu möödudes taotluse esitamisest, muutes sellega reaalse tööturule ligipääsu küsitavaks.

Kõik need 12 riiki, mis lubavad varjupaigataotlejad tööturule kuni 6 kuud pärast taotluse esitamisest, on kooskõlas uue vastuvõtutingimuste direktiiviga. Võttes arvesse, et Euroopa Komisjon on seisukohal, et tööturule lubamise ooteaeg peaks olema lühem kui uues direktiivis sätestatud, ning et Euroopas on trend kiirema tööturule juurdepääsu poole (nii Rootsi kui Taani on ooteaega lühendanud viimase kahe aasta jooksul), astuvad need 12 riiki õiges suunas.

Euroopa Liidu liikmesriikide asjakohastest poliitikatest saab pikemalt lugeda 2013. aastal Eesti Pagulasabi poolt kokkupanud võrdlevast analüüsist “Kuidas elada, kui ei ole õigust töötada? Seisukohavõtt varjupaigataotlejatele töötamise õiguse andmise kohta”.⁸

Eelnevast tulenevalt teeb Pagulasorganisatsioonide ümarlaud Siseministeriumile ettepaneku lühendada eelnõus sätestatud varjupaigataotlejate tööturule ligipääsu ooteaega. Ümarlause hinnangul tuleks varjupaigataotlejad tööturule lubada võimalikult varakult, maksimaalselt kolm kuud pärast taotluse esitamist.

Me täname Siseministeriumi huvigruppide kaasamise eest eelnõu ettevalmistamisel. Avaldame siirast lootust, et jõuame üheskoos nii varjupaigataotlejate kui ka riigi jaoks parimate lahendusteni.

Allakirjutanud:

Eesti Inimõiguste Keskus SA
Eesti Pagulasabi MTÜ
Johannes Mihkelsoni Keskus MTÜ

Lisainfo:
Eero Janson
Eesti Pagulasabi MTÜ
eero@pagulasabi.ee
tel. 517 4334

⁸ Eesti Pagulasabi (2013), “Kuidas elada, kui ei ole õigust töötada? Seisukohavõtt varjupaigataotlejatele töötamise õiguse andmise kohta”, <http://www.pagulasabi.ee/sites/default/files/public/est_i_pagulasabi_-_varjupaigataotlejate_tootamise_oi_guse_analuus.pdf>.