

Pagulasorganisatsioonide ümarlaud

Kommentaariid ja ettepanekud seoses välismaalaste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga (809 SE)

Käesolevaga esitab Eesti Pagulasorganisatsioonide ümarlaud oma kommentaarid ja ettepanekud seoses välismaalaste seaduse muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seaduse eelnõuga (809 SE). Eeskätt puudutavad kommentaarid muudatusi, mis viiakse sisse välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadusesse (VRKS) seoses varjupaigataotlejate töötamise õigusega (eelnõus § 7).

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 seaduseelnõus 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 toetame muudatusi, millega kaotatakse kehtivas seaduses ettenähtud vajadus varjupaigataotlejatel töötamiseks taotleda eraldi luba PPA-lt ning millega võimaldatakse rahvusvahelise kaitse saajatel osaleda kohanemiskoolitustel.

Pagulasorganisatsioonide ümarlaud tunnustab seaduseelnõus pakutud kuuekuulist ooteaega, mis on lühem kui direktiiviga lubatud maksimaalne ooteaeg. Võrreldes tänase olukorraga on see suur edasimineku pagulaste võimalustes endale ise elatist teenida ja nende hilisema lõimimise soodustamiseks. Samas tunneme me muret, et eelnõus ettenähtud ooteaja pikkuse valikut ei ole piisavalt põhjendatud, mis ei ole heale õigusloomele kohane.

Järgnevalt toome välja omapoolsed argumendid ooteaja edasise lühendamise poolt ning näitame, et lühem ooteaeg on kasulik nii varjupaigataotleja kui ka vastuvõtva riigi perspektiivist vaadates. Samuti näitame, et hirmud, et varjupaigataotlejate varajane tööturule lubamine suurendab järsult taotluste arvu ja süsteemi ärakasutamist või pärsib taotlejate lõimumist vastuvõtvasse ühiskonda, 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 vabaühenduste abist. Lisaks aitab taotlejate kiire tööturule lubamine parandada nii varjupaigataotlejate kui ka rahvusvahelise kaitse saajate kuvandit ühiskonnas ja murda eelarvamusi, mis tulenevad sellest, 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 varjupaiga-

¹ Marksoo, Ü. (2010), "Pikaajalised töötud Eesti tööturul", <http://www.sm.ee/fileadmin/meedia/Dokumendid/V2ljaanded/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>>.

taotlejad), saavad kiiresti tööturule sisenedes ennast ühiskonnale kasulikul viisil rakendada.

Lühikese tööturule ligipääsu ooteaja eeliseid on varem välja toonud teiste seas Euroopa Komisjoni EQUAL programm,³ ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR),⁴ Euroopa Pagulaste ja Väljarännanute Nõukogu (ECRE)⁵ ning Sotsiaalministeerium.

Eelnev lühikese ooteaja eeliste kokkuvõte näitab, et seaduseelnõu seletuskirjas esitatud väide, nagu arvestaks kehtestatav regulatsioon rahvusvahelise kaitse taotlejate huvidega (lk 29-30), on põhjendamata. **Taotleja esmaseks kohanemiseks, sh tema kurssiviimiseks kohalike seadustega ja keeleõppega alustamiseks, ei ole vaja 6-kuulist töötamise keeldu, kuna sama efekti omab ka näiteks 3-kuuline ooteaeg.** Lisaks, nagu eelnevalt välja toodud, võib töötamist iseeneses vaadelda ühiskonda lõimumise (sh keeleõppe) soodustajana.

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. 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 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 29). Varjupaigataotlejate

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>>.

sihtriigi valikut on sotsiaalteaduste raames uuritud üha enam ning paljude uuringute alusel võib öelda, et eelnõu seletuskirjas väljendatud hirm on põhjendamatu.⁶

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 inimsugeldajate tavapärased trajektoorid. 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 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

⁶ 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>>.

aastaid, vaatamata sellele, et peaaegu kohene varjupaigataotlejate töötamise õigus kehtestati juba 1998. aastal.

Samuti tasub märkida, et ka võrdlemisi lühikese ooteaja puhul ei omanda töötamise õigust taotlejad, kelle taotlus on selgelt põhjendamatu, kuna sellisel juhul tehakse esmane negatiivne otsus kiiresti. **Seega ei ole põhjendatud ka väide, et töötamise õiguse ooteaja seadmine just 6 kuu peale hoiaks ära varjupaigasüsteemi ärakasutamise inimeste poolt, kes soovivad Eestisse tulla muudel põhjustel, kuna sama efekti omaks ka lühem ooteaeg.**

Teiste riikide praktika

Euroopa Liit on varjupaigataotlejate tööturule lubamise küsimuses küllalt killustunud. Kolm liikmesriiki annavad taotlejatele ligipääsu tööturule praktiliselt koheselt: 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. Samuti tasub märkida, et kõik need riigid, mis juba praegu lubavad varjupaigataotlejad tööturule praktiliselt kohe pärast taotluse esitamisest, on kooskõlas uue vastuvõtutingimuste direktiiviga.⁷

Pagulasorganisatsioonide ümarlaud toetab eelnõu vastuvõtmist, kuid teeb Riigikogu põhiseaduskomisjonile ettepaneku kaaluda seaduseelnõus 809 § 7 lõikes 1 sätestatud varjupaigataotlejate tööturule ligipääsu ooteaja lühendamist, kuna eelnõus ei ole piisavalt põhjendatud, miks ei võiks varjupaigataotlejaid tööturule lubada varem kui kuus kuud pärast taotluse esitamist, ning kuna leidub kaalukaid argumente ooteaja edasise lühendamise poolt.

Allakirjutanud:

MTÜ Eesti Pagulasabi
MTÜ Johannes Mikkelsoni Keskus
SA Eesti Inimõiguste Keskus

6. jaanuar 2015

Lisainfo:

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

⁷ Eesti Pagulasabi (2013), "Kuidas elada, kui ei ole õigust töötada? Seisukohavõtt varjupaigataotlejatele töötamise õiguse andmise kohta", <http://www.pagulasabi.ee/sites/default/files/public/eesti_pagulasabi_-_varjupaigataotlejate_tootamise_oiiguse_analuus.pdf>.