

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Riigiteaduste instituut

Laura-Liisa Kruusamäe

**Varjupaigataotlejate ligipääs tööturule: Suurbritannia,
Saksamaa, Eesti, Soome ja Rootsi näitel**

Magistritöö

Juhendaja: Vello Pettai, PhD

Tartu 2014

Olen koostanud töö iseseisvalt. Kõik töö koostamisel kasutatud teiste autorite tööd, põhimõttelised seisukohad, kirjandusallikatest ja mujalt pärinevad andmed on viidatud.

Olen nõus oma töö avaldamisega Tartu Ülikooli digitaalarhiivis DSpace.

Laura-Liisa Kruusamäe

Lühikokkuvõte

Varjupaigapoliitika on valdkond, millega on seotud kõik riigid. Euroopa Liidu liikmesriigiks astumisega võetakse endale ühtlasi ka kohustus kohandada oma riigi seadused liidu omadega. Euroopa Liidu direktiiviga on paika pandud varjupaigataotlejate minimaalsed vastuvõtutingimused. Siiski on riikidel võimalik ettekirjutisi oma seadustega kohaldada ning rahvusvahelist kaitset vajavate inimeste vastuvõtmiseks direktiivist leebemad meetmed määrata. Üheks direktiiviga kindlaks määratletud aspektiks on varjupaigataotlejatele tööõiguse andmine otsuse menetluse ajal. Ooteperioodi pikkus varieerub Euroopa Liidu 28 liikmesriigi vahel kohe töölelubamisest kuni ühe aastani.

Selle magistritöö eesmärk on vaadelda põhjuseid, mis on mõjutanud riikide hoiakuid varjupaigapoliitiliste otsuste suhtes, täpsemalt rahvusvahelise kaitse taotlejatele tööõiguse andmise osas. Juhtumriikide võrdleva analüüsi tulemusena leitakse seletus küsimusele, kuidas ja miks erinevad riigid üksteisest rahvusvahelise kaitse taotlejatele tööõiguse andmise poolest. Euroopa Liidu liikmesriigid on tööturule pääsemise ooteaja alusel jagatud kahte suuremasse gruppi. Pika ooteajaga riike esindavad Suurbritannia, Saksamaa ja Eesti ning lühikese ooteajaga riikidest vaadeldakse Soomet ja Rootsit.

Töö lõpuks jõutakse järelduseni, et mida enam soovivad riigid varjupaigataotlejaid eemal hoida, seda pikem on tööturule pääsemise ooteaeg.

Sisukord

Lühikokkuvõte	3
Sissejuhatus	5
1. Varjupaigapoliitikat reguleeriv õigusraamistik Euroopa Liidus.....	10
1.1 Varjupaigataotlejate töötamise õigused Euroopa Liidus.....	12
2. Riikide analüüs.....	20
2.1 Suurbritannia.....	20
2.2 Saksamaa.....	23
2.3 Eesti	27
2.4 Soome.....	30
2.5 Rootsi	32
3. Varjupaigataotlejate ligipääs tööturule.....	38
3.1 Varjupaigataotlejate töölelubamise lühike ooteaeg	40
3.1.1 Rootsi.....	42
3.1.2 Soome	43
3.2 Varjupaigataotlejate töölelubamise pikk ooteaeg.....	44
3.2.1 Suurbritannia	45
3.2.2 Saksamaa	46
3.2.3 Eesti.....	47
Kokkuvõte.....	50
Kasutatud kirjandus	54
Lisad	63
Abstract.....	67

Sissejuhatus

Varjupaigapoliitika on valdkond, mis puudutab kõiki riike. Kõik Euroopa Liidu riigid on kohustatud vastavalt 1951. aastal allkirjastatud ÜRO pagulasseisundi konventsioonile võtma vastu varjupaigataotlusi ning neid menetlema. (Pagulasseisundi konventsioon 1997) Samas on riigid valinud enda jaoks erinevad lähenemised, kuidas varjupaigataotlejate vastuvõttu organiseeritakse ning missugused on tingimused ja võimalused uues riigis edasielamiseks. Osa riike on võtnud liberaalsema suuna ning kehtestanud pigem vabamad nõuded, kui on ette nähtud Euroopa Liidu poolt ettekirjutatud direktiividega. Samal ajal on teised riigid oma vaadetes konservatiivsemad ning täidavad täpselt Euroopa Liidu poolt väljaantud miinimumnõuetele vastavaid juhiseid varjupaigataotlejate käsitlemisel.

Varjupaigataotlejaid saab identifitseerida kui isikuid, kes on oma kodumaalt lahkunud tagakiusamise tagajärjel ning kes otsivad teisest riigist kaitset, kuniks nende esitatud varjupaigataotlusele antakse vastus. (UNHCR 2014) Sageli on sellistel juhtudel tegemist traumeeritud inimestega, kelle psüühika on saanud kannatada erinevatel põhjustel, mis on ajendanud neid kodumaalt lahkuma. Enamikul juhtudel puuduvad neil majanduslikud võimalused, keeleoskus ja teadmised ühiskonnast, et uues riigis hakkama saada. (Phillimore, Goodson 2006: 1722) Seepärast vajavad varjupaigataotlenud inimesed toetust, et olla võimelised uues riigis hakkama saama. Võrreldes teiste immigrantidega on varjupaigataotlejate sisenemisviis teistsugune ning seeläbi on nad halvemas seisus tööturule sisenemisel. (Phillimore, Goodson 2006: 1720) Oluline on eristada varjupaigataotlejaid immigrantidest, kelle eesmärk on parema elu otsimine uues riigis.

Viimase kolmekümne aastaga on rahvusvahelist kaitset taotlevate inimeste arv Euroopas hüppeliselt kasvanud. Sellest tulenevalt on toimunud muudatused riikide varjupaigapoliitikas. Varem oli riikidel võimalus iseseisvalt otsustada oma asüülpoliitika üle, kuid Euroopa Liiduga ühinedes tuleb ühtsustada poliitika ning järgida liidu poolt ettekirjutatud direktiive. Seoses liitumisega Euroopa Liiduga on riikide varjupaiga seadusandlus suurel määral muutunud. Koos seadusandluse tugevnemisega on rangemaks läinud ka varjupaigataotlejate võimalused siseneda

tööturule. Varem anti varjupaigataotlejatele kohene ligipääs ning selle negatiivsete või positiivsete mõjude üle ei tekkinud arutelu. Varjupaigataotlejate hulk Euroopas hakkas suurenema 1980ndate keskpaigas ning 1990. aastate alguseks oli sissevool nii suur, et riikides hakati arutama nende ligipääsu vähendamise üle Euroopa riikide ühiskonda ning koos sellega ka tööturule sisenemise õiguste piiramist, mille tulemusena võeti mitmes riigis varjupaigataotlejatelt õigus töötada. Teistes riikides aga kehtestati piirangud, mis lubasid töötada ainult juhul, kui olid täidetud teatud tingimused. (Valenta, Thorshaug 2013: 460)

Nagu juba eelnevalt sai välja toodud, õigustavad riigid oma poliitikaid erinevalt. 2003. aastal võeti vastu varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiiv, millega pannakse paika miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmisel. (Euroopa Nõukogu 2003/9/EÜ) Olgu siinkohal mainitud, et 2013. aastal toimus direktiivi ümbersõnastamine, mille tulemusena väheneb maksimaalne ooteaeg tööturule sisenemiseks 12 kuult 9 kuule. (Euroopa Parlament ja Nõukogu 2013/33/EL) Liikmesriikidel on õigus ise määrata vastuvõtutingimused kooskõlas oma riigi seadustega, kuid need ei tohi olla rangemad, kui on sätestatud nimetatud direktiiviga. Osa riike seab taotlejatele Euroopa Liidu direktiividega ette nähtud miinimumnõuded põgenike vastuvõtmisel (näiteks Eesti, kus praegu on ooteaeg tööturule pääsemiseks 12 kuud), samal ajal kui teised riigid on kehtestatud piirangutes leebemad (näiteks Rootsi, kus tööturule sisenemiseks ooteaeg puudub).

Tööturule pääsemine on üks põhilisemaid elemente vastuvõtutingimuste direktiivi juures. Dokumendi kasutuselevõtmise esimene ülevaade näitab, et peaaegu kõik Euroopa Liidu liikmesriigid pakuvad varjupaigataotlejatele mingit sorti võimalust töötamiseks. Enamikus riikides on lisaks ooteajale veel lisapiirangud, nagu kindlad sektorid töötamiseks (Suurbritannia), Euroopa Liidu kodanike või juba rahvusvahelise kaitse saanud inimeste eelistamine töökoha andmisel (Saksamaa) ning ajaline limiit töötamisel (Holland). Teistel juhtudel antakse küll kiiresti õigus töötamiseks, kuid enne tööleasumist on vaja läbida pikad protseduurid selleks, et saada tööloba (Prantsusmaa). (Odysseus Academic Network 2006: 67-69)

Teisest küljest tugevdavad riigid oma asüülipoliitikat, püüdes sellega vähendada taotluste arvu ja kaitsta end potentsiaalsete taotlejate eest, kellel tegelikkuses

seesugust kaitset vaja ei ole. Lisaks sellele osutavad varjupaigataotlejad konkurentsi tööturul, võttes kohalikelt ära töökohti riikides, mis vaevlevad tööpuuduse käes. Probleemseks peetakse ka asjaolu, et töötavaid varjupaigataotlejaid, kes saavad negatiivse otsuse oma avaldusele, on raskem riigist välja saada, kui neil on juba olemas tööalased sidemed. (Valenta, Thorshaug 2013: 462) Tööõiguse piiramise üks eesmärke on veel see, et varjupaigataotlejad tõendaksid kiiremini oma isikut varajases varjupaigataotlemise protsessis, mis omakorda kergendab kogu avalduste läbivaatamise protsessi. (Valenta, Thorshaug 2011: 80) Sageli puuduvad varjupaigataotlejatel dokumendid, millega nad suudaksid oma isikut tõendada. Dokumendid on jäänud kas kodumaale, teekonnal ära kadunud või on need sunniviisiliselt ära võetud. (Phillimore, Goodson 2006: 1722) Soomes on kolmekuuline ooteaeg ainult sellisel tingimusel, kui rahvusvahelist kaitset taotleval inimesel on kohe olemas isikut tõendav dokument. Vastasel juhul pikeneb tööõiguse saamine kuue kuuni. (Ulkomaalaislaki 2010 § 81) Seega võib väita, et varjupaigataotlejate õiguste suurendamist ning tingimuste parandamist nähakse kui taotlejate arvu soodustamist. Samuti tahetakse vähendada kulusid, mida varjupaigataotlejate vastuvõtmine riigile kaasa toob (Lavikainen, Salmenhaara 2002: 20) Varjupaigataotlejatele ebasoodsate tingimuste loomine ja nende eraldamine tavaelust on üks viise, kuidas riigid proovivad varjupaigataotlejaid eemal hoida. Sellest tulenevalt on oluline ka eespool mainitud asjaolu, et tuleb teha vahet majanduslikult paremat kindlustatust otsivate immigrantide ning reaalselt hädaohus olevate avalduste esitajate vahel. Samas saab tööõiguse kiirel andmisel välja tuua ka positiivseid aspekte. Leitakse, et tööturule kiire sisenemise võimaldamine hoiab ära sotsiaalset tõrjutust ning seega aitab kaasa integratsioonile võõras riigis. (Valenta, Thorshaug 2012: 80) Lisaks sellele hoiab kiire töölelubamine ära ebaseadusliku töötamise. Selline käitumine on väga oluline riikides, kus taotlejatele on määratud väikesed toimetulekutoetused. (Valenta, Thorshaug 2013: 462) Seega võib väita, et sellistel juhtudel viib pikem ooteaeg ebaseaduslikule tööturule, kuna ei ole piisavaid vahendeid, et end üleval pidada.

Varjupaigataotlejate küsimus kerkib üha enam päevakorra. Seetõttu on rahvusvahelise kaitse otsijate riiki sisenemisele kehtestatud piirangud. Sellegipoolest, juhul kui nad on juba sisse rännanud, tuleb 1951. aasta ÜRO pagulasseisundi konventsiooni järgi varjupaigataotlusi vastu võtta ning neid menetleda.

Sisserännanute käekäik riigis sõltub suuresti nende võimalustest vastuvõtvast ühiskonnas hakkama saada. Elatise teenimine on oluline küsimus nii varjupaigataotlejale kui ka vastuvõtvale riigile, kes peab neile pakkuma vastuvõtutingimusi, mille miinimumnõuded on Euroopa Liit oma direktiividega paika pannud. Töötamise õiguse omamine ja saamine on oluline punkt vastuvõtutingimuste direktiivis. Varjupaigataotlejate õigust tööturule pääsemisel on oluline uurida, kuna töötamine on üks oluline osa ühiskonda integreerumisel. Töötamine aitab kaasa ühiskonda sulandumisel, aidates inimestel majanduslikult hakkama saada, luua sotsiaalseid sidemeid, õppida keelt ning saada osa riigi tavadest ja kultuurist. Integratsioonile selles töös ei keskenduta, kuid siiski on vaja meeles pidada selle olulisust varjupaigataotlejate edasise käekäigu puhul uues riigis. Seega on tähtis leida vastused küsimusele, millega põhjendavad riigid oma varjupaigapoliitilisi otsuseid, keskendudes pagulase staatuse soovijatele tööõiguse andmise regulatsioonidele.

Töö eesmärk on välja tuua ja analüüsida argumente, mida liikmesriigid on esitanud oma varjupaigapoliitikat mõjutavate otsuste seletamisel. Selle tulemusena on võimalik teha järeldusi riikide poliitilistes valikutes: miks ühed riigid on tööõiguse andmisel valinud tugevamad meetmed, teised aga on piirangute tegemisel leebemad. Analüüsi lõpuks jõutakse järelduseni, et mida enam soovivad riigid varjupaigataotlejaid eemal hoida, seda pikem on rahvusvahelise kaitse taotlejatele määratud ooteaeg tööturule pääsemiseks.

Kõnealune magistritöö koosneb kolmest suuremast osast. Esimeses peatükis tuuakse välja varjupaigataotlejate tööõigused Euroopa Liidu liikmesriikide lõikes ning seejärel jaotatakse riigid kahte gruppi. Üks grupp esindab liberaalset ja teine konservatiivset seisukohta tööõiguse andmisel. Teises osas antakse ülevaade varjupaigapoliitika arengust, keskendudes tööõiguse andmisele Suurbritannias, Saksamaal, Eestis, Soomes ja Rootsis. Nimetatud riikide puhul on esindatud nii liberaalne kui ka konservatiivne grupp. Samas peatükis tuuakse välja tööõiguse argumendid, mida riigid on esitanud oma varjupaigapoliitikat puudutavate otsuste tegemisel, keskenduses just tööturule pääsemise ooteajale. Kolmandas peatükis vaadeldakse tööturule pääsemise ooteaja mõlemat suunda, analüüsitakse riikide valikuid varjupaigapoliitikas ning jõutakse järeldusteni, miks riikides on sellised seisukohad tekkinud.

Varem pole tehtud võrdlevaid uuringuid, mis keskenduksid riikide varjupaigapoliitika mõjule rahvusvahelise kaitse taotlejatele tööõiguse andmise osas ning pakuksid seletusi, miks on riikides valitud neile omane varjupaigapoliitiline hoiak. Pigem on tehtud analüüse ühe riigi piires, uurides varjupaigataotlejate sotsiaalseid õiguseid üldisemalt. (Valenta, Thorshaug 2012; Andersson, Nilsson 2011; Liedtke 2002) Kõnealuses töös on käsitletud rahvusvahelise kaitse soovijate tööturule pääsemise õigust, mille varieeruvust on võimalik seletada valitud juhtumriikide kaudu ning mille põhjal on võimalik väita, et ooteperioodi pikkus näitab, missugune on riigi üldine varjupaigapoliitiline hoiak.

Magistritöö uurimisallikateks on Euroopa Liidu varjupaigapoliitikat käsitlevad õigusaktid, liikmesriikide varjupaigapoliitikat mõjutavad seadused. Riikide asüülipoliitika otsuste tegemist põhjendavad argumendid on kokku kogutud erinevate mittetulundusühingute ja varjupaigataotlejate õiguste eest seisvate organisatsioonide poolt koostatud ülevaadetest, liikmesriikide valitsuste tehtud ametlikest raportitest ning kohalikest ajakirjanduslikest väljaannetest. Eesti varjupaigapoliitika seletamiseks on tehtud kolm intervjuud, mis näitavad riigi suunda rahvusvahelise kaitse taotlejate tööõiguse andmise osas. Intervjuud on tehtud vahemikus märts-aprill 2013. aastal.

1. Varjupaigapoliitikat reguleeriv õigusraamistik Euroopa Liidus

Esimene rahvusvaheline varjupaigataotlejate õigusi määratlev dokument on 1951. aastal Genfis allkirjastatud ÜRO pagulasseisundi konventsioon ning sellele 1967. aastal järgnenud New Yorgi protokoll. Genfi konventsiooniga defineeritakse esimest korda pagulase mõiste, õiguslik seisund ning muu hulgas sõnastatakse ka õigus tasustatud tööle. (Pagulasseisundi konventsioon 1997). Konventsiooni järgi on pagulane ehk varjupaigataotleja isik, kes “enne 1. jaanuari 1951 toimunud sündmuste tagajärjel ning põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast viibib väljaspool kodakondsusjärgset riiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada sellelt riigilt kaitset või kes nimetatud sündmuste tagajärjel viibib kodakondsusetuna väljaspool oma endist asukohariiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda.” (Pagulasseisundi konventsioon 1997, 1. peatükk, artikkel 1) Konventsiooniga liitunud riikidel on kohustus pakkuda rahvusvahelist kaitset nendele inimestele, kes usu, rahvuse, sotsiaalse kuulumise või poliitiliste vaadete pärast on sunnitud oma kodumaalt lahkuma põhjendamatu tagakiusamise ajendil. (Hatton 2009: 195) Tänapäevaks on konventsiooniga liitunud 147 riiki, mille alla kuuluvad ka kõik Euroopa Liidu riigid.

Euroopa Liidu roll liikmesriikide varjupaigapoliitika kujundamisel on olnud järkjärguline protsess. Tänu ühtse viisaruumi loomisele on liikmesriikide vahelised piirid vabad, mis soodustab inimeste suuremat liikumisvabadust. Seetõttu peavad kõik liikmesriigid tegema koostööd, selleks et seaduslikult ja ebaseaduslikult riiki sisenevate inimeste vastuvõtutingimused ning liikumisõigus oleks kindlalt paika pandud.

Aastatel 1999–2005 võeti vastu mitmeid varjupaigapoliitikat reguleerivaid meetmeid, mis kokkuvõetuna moodustavad Euroopa Liidu ühtse varjupaigapoliitika süsteemi. 1999. aastal Tampere toimunud Euroopa Nõukogu kohtumisel tuldi esimest korda välja eespool mainitud Euroopa ühise varjupaigasüsteemi põhimõtete ning eesmärkidega. Euroopa Ülemkogu otsustas püüelda sellise ühise varjupaigasüsteemi

loomise poole, mis põhineb pagulasseisundit käsitleval 1951. aasta Genfi konventsioonil ja rajaneb vabadusel, turvalisusel ning õiglusel. (Euroopa Parlament ja Nõukogu 2013/33/EL lg 3)

2004. aastal võttis Euroopa Ülemkogu Haagis vastu programmi (Euroopa Komisjoni teatis KOM/2005/0184), millega seadis vabadusele, turvalisusele ja õiglusele tugineval alal rakendatavad eesmärgid 2010. aastani. Programmi tulemusena võeti 2008. aastal vastu Euroopa sisserände- ja varjupaigapakt.

2009. aastal võeti vastu Stockholmi programm [Euroopa Komisjoni teatis KOM(2010)], mille raames kinnitati veel kord ühise varjupaigasüsteemi loomine 2012. aastaks. Endiselt oli eesmärk luua ühine ala, mis põhineb ühisel varjupaigamenetlusel kõigis Euroopa Liidu riikides. Seega näeb nimetatud programm ette, et varjupaigataotlejatele on kohustus pakkuda samaväärseid vastuvõtutingimusi, olenemata sellest, millisesse riiki nad sisenesid ning kust rahvusvahelist kaitset taotlevad. Rõhutati rangeid kaitsenõudeid, kuid õiglaseid ning efektiivseid menetlusmeetodeid.

Eesmärk oli luua varjupaigakäsitlus, mis oleks igakülgne ja kõikehõlmav, ning parandada tervet rahvusvahelise kaitse taotlemise protsessi, mis algab esmase avalduse esitamisest mõnes Euroopa Liidu liikmesriigis ning lõpeb siis, kui avaldus on menetletud ning otsus selle kohta tehtud ning kui leitakse püsiv lahendus neile, kes reaalselt vajavad varjupaika.

Järgnevalt tuuakse välja olulisemad dokumendid, mis reguleerivad varjupaigapoliitikat Euroopa Liidus.

- Dublini regulatsioon (Nõukogu määrus 343/2003/EÜ). 2003. aastal vastuvõetud määrus, millega pannakse esmakordselt paika kriteeriumid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku poolt esitatud varjupaigataotluse menetlemise eest. Määruse järgi on paika pandud, et rahvusvahelise kaitse taotleja peab andma sisse avalduse varjupaiga saamiseks sellesse liikmesriiki, kuhu ta esimesena siseneb, ja see riik on kohustatud avaldusega tegelema. (Nõukogu määrus 343/2003/EÜ artikkel 3)

- Varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiiv. 2003. aastal vastu võetud dokument, millega on reguleeritud miinimumnõuded varjupaigataotlejate vastuvõtmisel. (Euroopa Nõukogu 2003/9/EÜ) Direktiiviga on käsitletud sellised küsimusi nagu varjupaigataotlejate majutus, tervishoid, haridus ja töötamine. 2013. aastal sõnastati uuesti varjupaigataotlejate vastuvõtu nõuded, selleks et tagada rahvusvahelise kaitse taotlejatele paremad vastuvõtutingimused. Üheks muudatuseks oli maksimaalse tööturule pääsemise ooteaja muutus, mis vähenes 12 kuult 9 kuule. (Euroopa Parlament ja Nõukogu 2013/33/EL artikkel 15)
- Pagulaseks või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajavaks isikuks tunnistamisel esitatavate miinimumnõuete direktiiv. (Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ) 2004. aastal vastuvõetud dokument käsitleb miinimumnõudeid, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma selleks, et saada pagulase või mõnel muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatuse, ning annab ülevaate neile antava kaitse sisu kohta.
- Varjupaigaprotseduuride direktiiv. (Nõukogu direktiiv 2005/85/EÜ) 2005. aastal vastuvõetud dokument sätestab pagulasseisundi andmise ja äravõtmise menetluse miinimumnõudeid liikmesriikides.

Selle uurimuse jaoks on kõige olulisem varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiiv, kuna see on Euroopa Liidus peamine dokument, mis reguleerib varjupaigataotlejate ligipääsu tööturule.

1.1 Varjupaigataotlejate töötamise õigused Euroopa Liidus

Liikmesriigid määravad ise võimalused varjupaigataotlejate tööturule pääsemiseks, mis on kooskõlas vastuvõtutingimuste miinimumnõuete direktiiviga. Samal ajal peavad nad tagama, et taotlejatel oleks reaalne juurdepääs tööturule. (Euroopa Parlament ja Nõukogu 2013/33/EL lg 2) 2013. aastal vastu võetud 2003/9/EÜ direktiivi muudatus, mille kohaselt sätestab artikli 15 lõige 1, et liikmesriigid on kohustatud tagama taotlejatele võimaluse töötada hiljemalt 9 kuud pärast varjupaigataotluse esmakordset esitamist, kui enne ei ole tehtud esmatasandi otsust ning viivitus on tingitud taotlejast sõltumatutel asjaoludel.

Samas dokumendis on välja toodud, et liikmesriikidel on õigus eelistada liidu kodanikke ning seaduslikult riigi territooriumil elavaid kolmandate riikide kodanikke tööturupoliitikaga seotud põhjustel. Peale selle on direktiivis paika pandud, et varjupaigataotluse kohta tehtud eitava otsuse puhul, kus ooteaeg venib edasikaebamise tõttu pikemaks, ei tühistata menetluse ajal töötamise õigusi seniks, kuni edasikaevatud otsusele on antud eitav vastus. (Euroopa Parlament ja Nõukogu 2013/33/EL lg 3) Seega on varjupaigataotlejate ligipääs tööturule raskendatud mitme asjaolu tõttu. Lisaks kindlaks määratud ooteajale on liikmesriigil endal õigus kehtestada lisapiiranguid.

Kõikides Euroopa Liidu riikides on kasutusel meetmed, millega reguleeritakse immigrantide sissevoolu, kaasa arvatud varjupaigataotlejate avalduste arvu. (Boswell; Crisp 2004: 21) Riigid erinevad üksteisest varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste ranguse poolest, kuid siiski on igas riigis teatud nõuded ja protseduurid, enne kui inimene saab pagulase staatuse ja võimaluse alustada elu uues riigis. Üheks erinevuseks riikide vahel on juba eelnevalt välja toodud ooteaja pikkus, mida varjupaigataotleja peab ära ootama, enne kui ta saab õiguse siseneda tööturule. Euroopa Liidu liikmesriikides on ooteaja pikkus riigiti erinev. Leedus ja Iirimaa ei ole ooteperioodil töötamine lubatud. Rootsis, Portugalis ja Kreekas seevastu saab tööõiguse kõige kiiremini: Portugalis saab 20 päeva pärast esmase taotluse esitamist ning Kreekas ja Rootsis on võimalus kohe tööturule siseneda. Teistes Euroopa Liidu riikides on ooteaja pikkus kolm kuni kaksteist kuud. Järgmises tabelis on välja toodud varjupaigataotlejate töötamise õigused Euroopa Liidu riikide lõikes.

Tabel 1. Varjupaigataotlejate töötamise õigused Euroopa Liidus

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} , Saksamaa ^{1,2}
12 kuud	Bulgaaria ² , Eesti ² , Horvaatia ² , Läti ^{1,2} , Malta ^{1,2} , Prantsusmaa ^{1,2} , Rumeenia, 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 ajal	

Allikas: Eesti Pagulasabi 2013: 5

Nagu näitab tabel 1, siis kõige lühem ooteaeg varjupaigataotlejate pääsemiseks tööturule Euroopa Liidu riikide hulgas on Rootsis, Portugalis ja Kreekas. Rootsis antakse varjupaigataotlejatele õigus töötada kohe pärast esmase avalduse esitamist ning vabastatakse tööloa omamise kohustusest juhul, kui esitatud dokumentide alusel on võimalik kindlaks teha taotleja identiteet. (AIDA Report, Sweden 2013: 37) Portugalis antakse varjupaigataotlejale ajutine elamisluba ning töötada ei tohi alates taotluse esimisest kuni menetluses oleva otsuse vastuvõtmiseni, mille aeg ei tohi ületada 20 päeva. (Lisa 1) Kreekas on seadusega määratletud kohene ligipääs tööturule, kuid praktikas on veel kaks lisanõuet. Esiteks, töötamiseks on vajalik varjupaigataotlejakaart, mille taotleja saab pärast menetlusprotsessi algamist, kui on tehtud esimene intervjuu kahe kuu jooksul maale sisenemisest. Teiseks, tööotsimisel antakse eelisõigus Kreeka päritolu inimestele, Euroopa Liidu kodanikele ja juba rahvusvahelist kaitset omavatele inimestele. (AIDA Report, Greece 2013: 45)

Võrreldes teiste Euroopa Liidu riikidega on lühike ooteaeg ka Soomes ja Austrias, kus töötamine pole lubatud 3 kuud pärast esmase taotluse esitamist. Soomes kehtib 3-kuuline ooteaeg vaid juhul, kui on võimalik identifitseerida isik. Kui taotlejal puudub isikut tõendav dokument, pikeneb ooteaeg 6 kuuni. (Ulkomaalaislaki 2010 § 81) Austrias on seadusega ooteajaks määratud 3 kuud, kuid sellele lisanduvad veel täiendav tööturukontroll ning kvoovid, mille tulemusena saavad varjupaigataotlejad töötada vaid hooajatöödel (metsandus, turism, põllumajandus). (AIDA Report, Austria 2013: 50-51)

Kuus kuud on ooteaja pikkuseks Taanis, Poolas, Küprosel, Itaalias, Hollandis, Hispaanias ja Belgias. Küprosel on varjupaigataotlejatel õigus töötada vaid teatud aladel, nagu näiteks põllumajandus, ehitussektor, hulgikaubandus. (Lisa 1) Hollandis on piiratud tööaeg kuni 24 nädalat aastas. (AIDA Report, the Netherlands 2013: 39) Taanis ja Itaalias ei ole täiendavaid tingimusi töötamiseks kindlaks määratud. Teistes riikides, välja arvatud Küpros, on lisaks vaja taotleda tööloa. 9-kuuline ooteaeg, mis on Euroopa Liidu varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste uue miinimumdirektiiviga kindlaks määratud maksimaalne ooteaja pikkus, on kehtestatud Luksemburgis, Saksamaal, Sloveenias ja Ungaris.

Kaheteist-kuuline ooteaeg, mis oli kooskõlas varasema miinimumnõuete direktiiviga, on praegu veel Tšehhis, Suurbritannias, Slovakkias, Rumeenias, Prantsusmaal, Maltal, Lätis, Horvaatias, Eestis ja Bulgaarias. Töötamine varjupaigataotleja avalduse menetlemise ajal on keelatud Iirimaa ja Leedus. Iirimaa ei ole ratifitseerinud miinimumtingimuste direktiivi ning seega ei ole kohustatud täitma ka selles esitatud tingimusi. Leedu on aga juriidiliselt vastuolus Euroopa Liidu regulatsioonidega. (Lisa 1) Seega on nendel riikidel, kus ooteaeg on üle 9 kuu, kohustus teha 2 aasta jooksul muudatus seadustes, mis reguleerivad varjupaigataotlejate sisenemist tööturule, selleks et olla kooskõlas Euroopa Nõukogus vastuvõetud õiguaktidega. Seadusemuudatus peab toimuma ka antud magistratöös põhjalikumalt vaatluse alla tulevates riikides: Suurbritannias ja Eestis. Olgu siinkohal välja toodud, et Saksamaal on seadusemuudatus praeguseks jõustunud. 2013. aasta septembrist alates on varjupaigataotlejatel õigus siseneda tööturule pärast 9-kuulist ooteaega. [Asylverfahrensgesetz 2007 § 61(2)]

Lisaks erinevatele ooteaegadele on Euroopa Liidu liikmesriikides ka erinevad tingimused, mida varjupaigataotlejad peavad täitma, et omada õigust siseneda tööturule. Kõige sagedamini esinev lisatingimus on tööloa olemasolu nõudmine. Tööloa saamist nõuavad 16 riiki, sealhulgas Eesti, Saksamaa ja Suurbritannia. Mitu riiki, nagu näiteks Austria, Kreeka ja Saksamaa, on kehtestanud tööturukontrolli tegemise, millega antakse töökoha saamise eelisõigus Euroopa Liidu kodanikule või vastavas riigis juba rahvusvahelist kaitset omavale isikule. Lisaks eelnimetatud tingimustele on riikides, nagu Austria, Küpros ja Suurbritannia, pagulase staatuse soovijatel õigus töötada vaid teatud sektorites. Suurbritannias on varjupaigataotlejatel võimalik töötada ametikohtadel, mis on lisatud selliste ametite nimekirja, kus on tööpuudus. (AIDA Report, Great Britain 2013: 52) Osas riikides on ajaliselt kindlaks määratud, kui pikalt on lubatud töötada. Hollandis on maksimaalne töötamise aeg 24 nädalat aastas ning eraldi on välja toodud, et muusika ja kunsti vallas töötavate isikute töönädalate arv ei tohi olla suurem kui 14. (AIDA Report, the Netherlands 2013: 39) Siit tulenevalt võib öelda, et riikides on kehtestatud mitmeid lisatingimusi töölesaamiseks. Isegi kui omandatakse õigus töötada, on reaalselt ametikoha leidmine mitmes riigis raskendatud.

Eelnevast varjupaigataotlejatele tööõiguse andmise ülevaatest võib näha, et tegemist on nähtusega, mis puudutab kõiki 28 Euroopa Liidu liikmesriiki. Selle asemel, et uurida kõiki riike eraldi, on siinkohal tehtud kitsendamise põhimõtte alusel riikidest valik, millega on välja selekteeritud 5 riiki, mis esindavad tööõiguse andmise variatsioone. Töö eesmärk on vastata küsimusele, miks riikides erineb ooteaeg niivõrd palju. Analüüsi lõpuks jõutakse järelduseni, et mida enam soovivad riigid varjupaigataotlejaid eemal hoida, seda pikem on rahvusvahelise kaitse taotlejatele määratud ooteaeg tööturule pääsemiseks.

Kõnealune magistritöö on kvalitatiivne võrdlev uurimus, mille aluseks on valitud viis juhtumriiki: Suurbritannia, Saksamaa, Eesti, Soome ja Rootsi. Esmalt süvenetakse riikidesse sügavuti ning tuuakse välja igäihe varjupaigapoliitiline areng, keskendudes rahvusvahelise kaitse saajate tööturule lubamise õigusele ning nende muutumise põhjustele.

Riigid on jaotatud varjupaigataotlejate tööturule pääsemise ooteaja alusel kahte erinevasse gruppi. Jaotuse järgi saab välja tuua mõlemale grupile omaseid argumente, miks on vastavates riikides võetud kasutusele teatud meetmed. Välja tuuakse 3 riiki pikema ooteajaga riikide hulgast ning 2 riiki lühema ooteajaga riikide seast. Riigid, millele keskendutakse pikemalt, asetsevad skaala erinevates otsades ning esindavad kõige paremini antud gruppi. Väljavalitud riigid kirjeldavad sama nähtust ehk siis varjupaigataotlejate ligipääsu tööturule, kuid erinevus seisneb selles, missugune on ooteaeg valitud riikides.

Saksamaa ja Suurbritannia on võetud juhtumriikideks esindamaks pika ooteajaga riike. Mõlemad on suure varjupaigataotlejate arvuga riigid, kus on range varjupaigapoliitika. Lisaks Euroopa Liidu direktiivist lähtuvalt maksimaalse rahvusvahelise kaitse taotlejate tööturule lubamise ooteajale on mõlemal riigil veel lisatingimused, enne kui on võimalik reaalselt tööle minna.

Soome ja Rootsi esindavad kõige paremini lühikese ooteajaga riike. Mõlemas riigis on võrreldes teiste riikidega liberaalne varjupaigapoliitika, kus valitsuse eesmärk ei ole eelkõige varjupaigataotlejate õiguste vähendamine ning seeläbi nende eemalhoidmine, vaid nende hakkamasaamisele just pigem kaasaaitamine.

Peale suurriikide võrdluse tuuakse sisse ka Eesti varjupaigataotlejate ooteaeg ning selgitatakse välja, missugune on riigi varjupaigapoliitiline hoiak ja kuidas seda põhjendatakse.

Antud magistritöö raames jaotatakse 28 liikmesriiki tööturule pääsemise ooteaja järgi skaalal vastavalt 0–6 kuud ning 6–12 ja enam kuud.

Riigid on jaotatud selle alusel, kuidas on reguleeritud tööõiguse andmine varjupaigataotlejatele. Võttes arvesse asjaolu, et keskmiselt kulub esmatasandi otsuse tegemiseks pool aastat, mille möödudes on positiivse otsusena pagulase staatuse saanud isikutel elamisluba ja õigus töötada, saab riigid jagada ooteaja järgi kaheks.

Esimesse gruppi kuuluvad riigid, kus ooteaeg on pikem kui kuus kuud. Nendes riikides on aja jooksul välja kujunenud range varjupaigapoliitika, millega on

varjupaigataotlejate sotsiaalseid õiguseid tugevalt piiratud (Valenta; Thorshaug 2011: 76). Üheks esimesse gruppi kuuluvaks riigiks on Suurbritannia, kus kuni 2003. aastani oli varjupaigataotlejatel õigus töötada kuus kuud pärast esmase taotluse esitamist, kuid 2005. aastal võeti ära töötamise õigus kogu ooteperioodiks. 2005. aastal võeti vastu Euroopa Liidu poolt välja antud vastuvõtutingimuste direktiiv, millega varjupaigataotlejatele anti direktiivist lähtudes õigus siseneda tööturule kaksteist kuud pärast esmase avalduse esitamist. (Gower 2011: 1-2) Pikema kui kuuekuulise ooteajaga riikides on peamiseks argumendiks sisekontroll. Pikem ooteaeg hoiab ära riikide varjupaigasüsteemi ärakasutamise, kus inimesed, kes tegelikult varjupaika ei vaja ega vasta rahvusevahelise kaitse saajate tingimustele, sisenevad uude riiki lootusega omandada pagulase staatus ja saada osa vastuvõtva riigi pakutavatest hüvedest. (ECRE 2005: 32) Suurbritannia valitsus leiab, et on vaja tõmmata selged piirjooned majandusliku rände ja asüüli vahele selleks, et rahvusvahelise kaitse saaksid ainult need, kellel seda tõendatult vaja on. Töötamise õiguse vähendamine tooks endaga kaasa taotlejate arvu tõusu, mille tulemusena esitaks rohkem taotlusi sellised inimesed, kes ei kvalifitseeru pagulase staatus saajate hulka. (Gower 2011: 7). Pigem üritatakse kiirendada taotlusprotsessi pikkust kuue kuuni, pärast mida saavad positiivse otsuse saanud isikud koos pagulase staatusga ka õiguse töötada ning teised peavad otsuse edasi kaebama või riigist lahkuma. Andes töötamise õiguse taotlejatele, kes ei saa varjupaiga kohta positiivset otsust, annab see neile juurde põhjusi, miks riiki jääda. Üheksakuuline ooteaeg on Saksamaal, kus valitsuse argument pika ooteaja poolt on vältida varjupaigasüsteemi ärakasutamist ning mitte anda taotlejatele initsiatiivi taotleda varjupaika majanduslikel põhjustel. (Conrad 2013) Esimesse gruppi kuuluvad ka kõik Euroopa Liidu uued liikmesriigid, kellel ei ole varjupaigataotlejatega pikka kogemust. Sellised riigid nagu Eesti, Sloveenia, Slovakkia, Rumeenia ja Bulgaaria on kohandanud oma seadused nüüdseks juba ümbersõnastatud vastuvõtutingimuste direktiivi järgi, mis näeb ette, et ooteperioodi pikkus on maksimaalselt kaksteist kuud. (Euroopa Nõukogu 2003/9/EÜ) Olgu siinkohal veel kord rõhutatud, et välja on antud ka uus parandatud direktiiv, mis võeti vastu 2013. aasta juunis ja millega vähendatakse ooteaega üheksale kuule. (Euroopa Parlament ja Nõukogu 2013/33/EL) Liikmesriikidel on aega 2015. aasta juunini, et teha parandused oma seadustes.

Teise gruppi kuuluvad riigid, kus varjupaigataotlejatel on seadusega õigus siseneda tööturule 6 kuud või varem pärast esmase taotluse esitamist. Lühema kui 6-kuulise ooteajaga riigid, nagu näiteks Soome ja Rootsi, pooldavad varjupaigataotlejate integratsiooni uude ühiskonda ning pigem üritavad vähendada riigi kulusid sotsiaaltoetuste väljamaksmise näol, soodustades varjupaigataotlejatel võimalust end ise üleval pidada. (Lavikainen, Salmenhaara 2002: 20) Rootsi on üks nendest riikidest, kus varjupaigataotlejate tingimusi on tehtud pigem leebemaks kui püütud sotsiaalsete tagatiste vähendamise ning töö ja muude õiguste piiramisega alandada varjupaigataotlejate arvu riigis. Rootsi, kus varjupaigataotlejatel on õigus siseneda tööturule kohe pärast esmase avalduse esitamist, on võtnud liberaalsema seisukoha, selleks et vähendada kulutusi, mida tuleks teha varjupaigataotleja eest ning anda neile võimalus endaga iseseisvalt toime tulla ilma riigipoolsete toetusteta. (Andersson, Nilsson 2011: 174-175). Austria kuulub samuti nende riikide alla, kus ooteaeg on alla kuue kuu. Isikul on õigus minna tööle pärast kolme kuu möödumist esmase taotluse esitamisest, kuid on kehtestatud lisatingimused, mille järgi on töökoha saamisel eesõigus Austria ja teiste Euroopa Liidu riikide kodanikel. Lisaks sellele ei ole neil töötades õigust riigilt saadavale lisatoetusele ning töötada võib ainult hooajatööl. (Rosenberger, König 2012: 545)

Seega võib järeldada, et riikide jaotamine kahte gruppi tööturule pääsemise ooteaja järgi annab meile võimaluse identifitseerida kaks erineva lähenemisega riikide gruppi, millest esimest saab kirjeldada kui konservatiivset ja pigem rahvusvahelist kaitset otsivate inimeste eemalehoidmisele keskenduvat gruppi, samal ajal kui liberaalsemate vaadetega riigid teises grupis keskenduvad asüülitaotlejatele paremate tingimuste loomisega uues riigis.

Iga vaatluse all oleva riigi kohta tuuakse välja selle varjupaigapoliitika lühike areng, keskenduses varjupaigataotlejate jaoks tööõiguse andmisele. Erilise tähelepanu all on rahvusvahelise kaitse taotlejate tööle saamise õigusi reguleerivate aktide ja dokumentide vastuvõtmine ning sellega kaasnenud muutused igas riigis.

2. Riikide analüüs

Teises peatükis tuleb vaatluse alla viis riiki, kes esindavad eespool väljatoodud riikide gruppe, kus Euroopa Liidu liikmesriigid on jaotatud tööõiguse saamise ooteaja alusel kaheks. Pika ooteajaga riikidest keskendutakse Suurbritannia, Saksamaa ja Eesti varjupaigapoliitika praktikale, mille tulemusena analüüsitakse, miks on riikides võetud varjupaigapoliitikale pigem range ja õiguseid kärpiv suund. Lühema ooteajaga riikide varjupaigapoliitika analüüsides vaadeldakse Soome ja Rootsi praktikat, mis esindab vastupidiselt eelmainitud riikidele integratsiooni ja teiste riikide kodanikele sotsiaalseid õiguseid pakkuvaid riike. Eelkõige on fookus pööratud rahvusvahelist kaitset taotlevate inimeste töötamise õigust puudutavate dokumentide muudatustele väljavalitud riikides ning seejärel tuuakse välja riikide valitsuste poolt esitatud argumendid vastavate seadusemuudatuste põhjendamiseks.

2.1 Suurbritannia

Suurbritannia on esimesena vaatluse alla tulev riik, mis esindab konservatiivse varjupaigapoliitikaga ühiskonda. Järgnevas alapeatükis antakse lühike ülevaade varjupaigapoliitika arengust Suurbritannias, keskenduses rahvusvahelise kaitse taotlejatele tööõiguse andmisele.

Suurbritannia on riik, millel on pikk kogemus varjupaigataotlejate vastuvõtmisel. 1980ndatel algas esimene suurem varjupaigataotluste esitamine riigis. 1981.–1988. aastatel oli rahvusvahelise kaitse saamiseks esitatud stabiilselt 4000 avaldust aastas. Järgnevatel aastatel aga toimus hüppeline taotluste arvu kasv, mille põhjustas Nõukogude Liidu ja endise Jugoslaavia lagunemise tagajärjel toimunud väljaränne. 1992. aastaks oli varjupaigataotluste arv kasvanud umbes 45 000ni. (Bloch 2000: 3)

Kuni selle ajani ei olnud rahvusvahelise kaitse taotlemine poliitilises arutelus olulisel kohal. Seda tundsid kõige enam 15 tolleaegset Euroopa Liidu liikmesriiki, kuhu hakkasid jõudma Nõukogude Liidu ja endise Jugoslaavia lagunemise tagajärjel rahvusvahelist kaitset vajavad inimesed. Taotlejate arvu suurenemisega hakkasid

Euroopa Liidu riigid, sealhulgas ka Suurbritannia, karmistama riiki sissesäämise reegleid. (Hatton 2009: 196)

2012. aastal esitati Suurbritannias kokku 28 260 varjupaigataotlust, mille puhul 6535 inimesele anti pagulase staatus (AIDA Report Great Britain 2013)

Varjupaigataotlejate arvu suurenemise tulemusena tekkis sel teemal riigis poliitiline arutelu ja sellega seoses võeti 1993. aastal vastu varjupaiga ja immigratsiooni edasikaebuste akt, mille eesmärk oli varjupaiga andmine Suurbritannia seadustesse sisse viia. Sellest ajast alates hakati välja töötama varjupaiga ja immigratsiooniseadust, mis 1999. aastal ka vastu võeti. (Kallas 2011: 10)

Alates 1997. aastast on vastu võetud neli olulisemat dokumenti, mis on seotud varjupaiga andmise, sisserände ning kodakondsusega (aastatel 1999, 2002, 2004 ja 2006). Enamjaolt on vastuvõetud seadused olnud õigusi piiravad, selleks et vähendada varjupaigataotluste arvu riigis. Riigipiiri kontrolli tugevdamine, varjupaigataotlejate sotsiaalsete hüvede vähendamine, varjupaigataotlustele negatiivse otsuse saanud isikute riigist väljasaatmine ning ka rahvusvahelise kaitse taotlejate töölesaamise õiguste piiramine on näited, mida on nimetatud nelja dokumendiga reguleeritud.

Nagu juba eelnevalt välja toodi, võeti 1999. aastal vastu immigratsiooni ja varjupaiga seadus. (Immigration and Asylum Act 1999) Dokumendi üheks osaks oli rahvusliku varjupaiga toetussüsteemi loomine, millega rahvusvahelist kaitset taotlevad inimesed suunati Londonist väljaspool asuvatesse keskustesse ning millega reguleeriti sotsiaalsete hüvede andmist. Lisaks eelnevale kiirendas dokument rahvusvahelise kaitse staatuse saamise menetlusprotsessi ning tugevdas piirikontrolli.

2002. aastal tõusis varjupaigataotluste arv ligikaudu 103 000ni. Sellest tulenevalt tõi võimul olnud peaminister Tony Blair varjupaigapoliitikasse suured muudatused, et vähendada kiiresti kasvavat ning ajaloolises lõikes haripunktis olevat varjupaigataotlejate arvu. (Gibney 2004: 107) Samal aastal võeti vastu kodakondsuse, sisserände- ja varjupaigaseadus (Nationality, Immigration and Asylum Act 2002), millega suunati valitsuse poliitika fookus taotluste menetlemise aja kiirendamiselt

eitava otsuse saanud varjupaigataotlejate riigist väljasaatmisele. Üheks avalduse menetlemisprotsessi kiirendavaks teguriks oli ka varjupaigataotlejate tööturule sisenemise õiguse piiramine. Eelnevalt olid taotlejad kohustatud ootama kuus kuud, enne kui said õiguse siseneda tööturule, kuid vastuvõetud seadusega keelustati töötamine kogu ooteperioodi ajal. (Gower 2011: 5)

Varjupaigataotlejate tööturule sisenemise tingimused pandi esmakordselt paika 1986. aastal. Esimest korda määratleti, et pärast kuue kuu möödumist esmase varjupaigataotluse esitamisest, oli taotlejal õigus saada tööluba. Seadus kehtis kuni 2002. aastani. Pärast seda võeti rahvusvahelise kaitse taotlejatelt õigus töötada kogu ooteperioodi ajal, tuues välja põhjendus, millega väideti, et 80% esmatasandi otsustest asüüli taotlemiseks tehakse ära vähem kui kuue kuuga. Lisaks eelnimetatule põhjendati seadusemuudatust sellega, et tööõiguse omamine mõjub ligitõmbava faktorina, mis on atraktiivne inimestele, kellel pole täidetud tingimused varjupaiga taotlemiseks ja kes tegelikkuses ei vaja teise riigi kaitset. (Gower 2011: 5) Riigid võtsid kasutusele karmid reeglid, et mitte näida varjupaigataotlejatele atraktiivse valikuna. Suurbritannia võttis üle kõige rangema võimaliku töötamise keelu. Valitsus põhjendas toona valikut, öeldes, et taotluste menetlemise periood on läinud kiiremaks ning enamik inimesi ei pea otsust ootama kauem kui 6 kuud. Siiski mõjutas seadusemuudatus eriti just neid, kelle avaldustega läks aega üle poole aasta.

2005. aastal võeti vastu Euroopa Liidu poolt välja antud vastuvõtutingimuste direktiiv, millega sätestati liikmesriikide jaoks varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded ning anti neile direktiivist lähtudes õigus siseneda tööturule kaksteist kuud pärast esmase avalduse esitamist. (Gower 2011: 2-3) Euroopa Liidu liikmena ning sellest direktiivist lähtuvalt oli Suurbritannia kohustatud järjekordselt muutma oma seadust ning ühtlustama regulatsioone teiste Euroopa Liidu riikide õigusaktidega, määratledes varjupaigataotlejate tööturule sisenemise õiguse omamise ooteajaks 12 kuud pärast esmase avalduse esitamist.

Valitsuse poolt 2010. aastal koostatud koalitsioonikokkuleppe üks eesmärke oli leida võimalusi, kuidas parandada varjupaigasüsteemi ning seeläbi taotlusprotsessi veel enam kiirendada. Varjupaiga andmise edendamise projekt anti välja selleks, et testida erinevaid võimalusi menetlusprotsessi kiirendamiseks ja selle kvaliteetsemaks ning

efektiivsemaks muutmiseks. Valitsuse fookus varjupaigataotluste menetlemisel liikus kuuekuulise menetlusperioodi asemel indikaatorite loomisele, mis näitaksid varjupaigasüsteemi üldist töökõlblikkust. Siia alla kuuluvad informatsiooni saamine, otsuste tegemine ühe kuu jooksul, otsuste kvaliteedi hindamine, otsuste tulemuste jälgimine, nende otsuste protsent, mis muutuvad pärast edasikaebamist, kokkuvõtted pärast 6, 12, 18 ja 36 kuud ja varjupaiga toetuste maksumuse ülevaade. 2013. aastal loodi uus süsteem taotluste menetlemiseks, millega kiirendada otsustusprotsessi uute kontrollsüsteemide loomise ja kasutuselevõtmisega. (Gower, Hawking 2013: 8-9) Projekti osakaal on varjupaigataotlejate töölelubamise puhul oluline. Euroopa Liidu poolt välja antud uue direktiivi järgi on Suurbritannias 9-kuuline ooteaeg, enne kui avalduse esitanud inimestel on õigus siseneda tööturule. Seega aitab kiirendatud ja kvaliteetsem avalduse menetlusprotsess langetada õiglaseid otsuseid ega jäta varjupaigataotlejat teadmata ajaks ilma tööta ootama.

Täna ei ole varjupaigataotlejatel õigust siseneda tööturule enne 12 kuu möödumist rahvusvahelise kaitse saamiseks esitatud esimese taotluse sisseandmisest. Pärast nõutud aja möödumist võib tööle minna, kuid ainult nendele ametikohtadele, mis on kantud tööjõupuuduse all kannatavate ametite nimekirja. Siia alla kuuluvad kindlaksmääratud ametid, nagu näiteks neuropsühholoogia konsultant ja elektriinsener. Eraettevõtted pole samuti lubatud. (AIDA Report Great Britain 2013: 52) Kuna töökohtade nimekiri, millele töötamise õiguse saanud varjupaigataotlejal on võimalik kandideerida, on väga ametispetsiifiline, siis on töölesaamise võimalused tegelikkuses üsna väikesed.

Nagu juba eelnevalt välja on toodud, kuulub Suurbritannia nende riikide hulka, kes peavad kohandama oma varjupaigataotlejate tööturule lubamise seadust ning vähendama ooteaega 9 kuule, selleks et see oleks kooskõlas Euroopa Liidu poolt ettekirjutatud varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste miinimumnõuete direktiiviga.

2.2 Saksamaa

Sarnaselt Suurbritanniale tõusis Saksamaal varjupaigataotluste arv märgatavalt 1980ndatel. Avalduste mahu suurenemine oli põhjustatud ka eelnevas alapeatükis

välja toodud endise Jugoslaavia Vabariigi lagunemise ning Türki sõjaväelise riigipöörde tõttu. Lisaks sellele tõid rahvusvahelise kaitse avalduste esitamise arvu kasvu Iraagis kurdide piirkonnas aastatel 1987-1989 esinenud probleemid. Varjupaigataotluste arv oli küll suur, kuid rahvusvahelise kaitse saamine rahuldati vaid väheste inimeste puhul. Näitena võib siinkohal tuua 1992. aasta, kus esitatud taotlustest said positiivse vastuse vaid 4.25% taotlejatest. Rahvusvahelise kaitse saamiseks esitatud avalduste suure arvu tõttu tehti muudatused põhiseaduses ning varjupaigamenetluse seaduses 1993. ja 1998. aastal. (Kallas 2011: 39-40) Nimetatud muudatuste tõttu langes varjupaigataotluste arv 2000. aastaks 78 000le, võrreldes 440 000 taotlusega aastal 1990. (BAMF 2009) Viimastel aastatel on järjekordselt olnud suur tõus varjupaigataotluste esitamise arvus. 2012. aastal esitati 77 659 taotlust ja 2013. aastal 127 023 taotlust. (BAMF 2013)

Varjupaiga andmise kohustus on sätestatud Saksamaa põhiseaduses (Grundgesetz 2004, artikkel 16a), mistõttu on rahvusvahelise kaitse pakkumine üks fundamentaalsetest inimõigustest, olles reguleeritud riigi kõige tähtsama seadusega. Lisaks põhiseadusele on peamised tingimused rahvusvahelise kaitse andmisel ja varjupaigataotlejate vastuvõtmisel paika pandud välismaalaste seaduses (Aufenthaltsgesetz 2007) ning varjupaigamenetluse seaduses. (Asylverfahrensgesetz 2007)

Põhiseaduse artikkel 16a järgi saab rahvusvahelist kaitset taotleda juhul, kui isiku elu kodumaal on ohus või teda kiusatakse taga poliitilistel põhjustel. 1993. aastal elluviidud muudatused põhiseaduses täpsustasid antud küsimust ning lisasid juurde kitsamad piirangud.

Välismaalaste seadus (Aufenthaltsgesetz 2007) reguleerib välismaalaste viibimist, töötamist ning integratsiooni Saksamaa Liitvabariigi territooriumil. Nimetatud dokumendiga on paika pandud sisserännet ja integratsiooni puudutavad küsimused ning isikute riigist väljasaatmise tingimused.

Varjupaigataotlejate õiguste piiramise poolt olid Saksamaal juba 1980ndate keskpaigast alates olnud kristlikud demokraadid, kuid neil ei olnud õnnestunud valimistel vajalikku häälteenamust saavutada. 1990ndate alguses muutus pagulaste

küsimus poliitilises arutelus oluliseks punktiks, mille tõttu muutus avalikkus rahvusvahelise kaitse taotlejate suhtes skeptilisemaks. Kahtlustati, et varjupaigataotlejad kasutavad süsteemi ära ning sisenevad riiki hoopis muudel põhjustel kui tagakiusamine oma koduriigis. 1993. aastal jõudsid erakonnad omavahel kokkuleppele, mille tulemusena toimus põhiseaduse 16. artiklis muudatus ning viidi ellu täiendused, millega täpsustati, kellel on õigus taotleda pagulase staatust. Esiteks tuldi välja mõistega “turvaline kolmas riik” mille all peeti silmas Genfi konventsiooni ja Euroopa inimõiguste hartaga liitunud riikide kodanikke. Nimetatud isikutel ei olnud enam õigust kohe rahvusvahelist kaitset saada. Teiseks pidid parlamendi otsusega kinnitatud riikide kodanikud, kes kuuluvad “turvaliste päritolumaade” hulka, nüüdsest läbima kiirmenetlusprotsessi, millega jäi põhirõhk oma juhtumi tõendamisel isikute enda kanda. (Kallas 2011: 40-41)

Taotluste arvu vähenemise üheks põhjuseks oli asjaolu, et põhiseadusesse viidi sisse täpsustus, mille kohaselt oli varjupaigaõigus tagatud nendele teiste riikide kodanikele, kes seda tõeliselt vajavad. Enne muudatuse sisseviimist anti pagulase staatus kõigile, kes seda soovisid. (Kallas 2011: 40)

1970. ja 1980. aastatel oli varjupaigataotlejatel õigus töötada vaid teatud valdkondades pärast ühe- kuni kaheaastast ooteaega. Juba sel ajal oli rangete tingimuste eesmärk vähendada majanduslikel põhjustel Saksamaale sisenevate inimeste arvu. 1991. aastal toimus ooteperioodi lühendamine. Alates 1991. aastast oli rahvusvahelise kaitse taotluse esitanutel lubatud töötada kolm kuud pärast esmase avalduse esitamist. 1997. aastal karmistati seadust, millega ei olnud uutel varjupaigataotlejatel õigust siseneda tööturule kogu menetlusperioodi ajal. Antud õigusi tugevalt piiravat seadusemuudatust põhjendati kui meetet, millega võidelda kohalike elanike tööpuuduse vastu. Paraku ei olnud selline samm tõhus ning uus seadusemuudatus viidi sisse 2001. aastal. Sellest ajast peale on tehtud mitmeid püüdlusi parandada rahvusvahelise kaitse taotlejatel võimalusi saada tööd. (Schneider 2012: 50) Uus seadusemuudatus nägi ette, et varjupaigataotlejatel on õigus siseneda tööturule 12 kuu möödumisel esmase avalduse esitamisest. Pärast kohustuslikku ooteaega on neil võimalik taotleda tööloa, mida võib kasutada kindla töökoha jaoks kindlas ettevõttes. Samas teeb Föderaalne Tööturuagentuur tööturukontrolli, uurimaks, kas soovitud ametikohale on sobivamaid kandidaate. Tööloa määratakse

kindlaks ajaks ning seda on võimalik pikendada (Asylverfahrensgesetz 2007 § 61) Sellise muudatuse põhjuseks võib pidada riigis tekkinud ulatuslikku arutelu majanduslike ja demograafiliste vajaduste üle võõrtööjõu puhul ning poliitilist vastuseisu immigratsioonile. Suurenes võõrtööjõu vajalikkuse teadvustamine avalikkuses ning enesele vastutöötav karm immigratsiooni ja varjupaigapoliitika efekt.

2000. aastal lõi valitsus immigratsioonikomisjoni, mille ülesandeks oli tegeleda eespool mainitud probleemidega. Komisjoni töö tulemusena võeti 2001. aastal vastu sisserändeseadus, millega lubati rahvusevahelise kaitse taotlejad tööle pärast 12-kuulist ooteaega. (Liedtke 2002: 491) 2005. aastal parandati sisserändeseadust, millega muudeti varjupaigataotlejate tööturule pääsemise õigusi selles osas, et koos elamisloaga sai inimene ka otsuse, kas selle saajal on õigus töötada või mitte. Varjupaigataotleja tööle lubamise või mittelubamise otsust ei võta vastu mitte ainult välismaalastega tegelev institutsioon, vaid oma loa peab andma ka Föderaalne Tööturuagentuur, kelle ülesandeks on teha eespool juba välja toodud tööturukontoroli. Tihti kulub selle menetluseks liiga palju aega ning seetõttu ei jõua tööandjad otsust ära oodata ning palkavad isiku, kellel juba on vastav luba olemas või kes ei ole kohustatud seda taotlema. (Proasyl 2007)

Alates 2012. aasta detsembrist ei ole varjupaigataotlejatel õigust töötada enne kui 12 kuu möödudes esmase taotluse esitamisest. [Asylverfahrensgesetz 2007 § 61(2)] Lisaks ajalisele piirangule on kindlaks määratud, et varjupaigataotlejad ei tohi olla iseendale tööandjad terve varjupaigataotlemise ülevaatamise ajal. Pärast ooteaja möödumist antakse luba tööturule sisenemiseks, kuid sellega kaasnevad mitmed lisatingimused.

Lisatingimused, mis tuleb täita pärast ooteaja lõppemist, enne kui antakse õigus töötada, on järgmised:

- rahvusvahelise kaitse soovija peab taotlema tööluba konkreetsele töökohale. Siinkohal peab olemas olema kindel tööpakkumine. Tööandja peab olema kindlaks määranud, et varjupaigataotleja saab selle töökoha juhul, kui tööluba väljastatakse. Lisaks sellele peab tööandja esitama detailse töökirjelduse, mida inimene tegema hakkab;

- tehakse juba eelnevalt väljatoodud tööturukontroll, millega tehakse kindlaks, et antud töökohale ei soovi kandideerida mõni teine Saksamaa või teise Euroopa Liidu riigi kodanik, kellel juba on ametlik õigus riigis viibimiseks ja töötamiseks;
- tööagentuur viib läbi töötingimuste ülevaatuse, millega kontrollitakse tööandjat. Tehakse kindlaks, kas töötingimused ning -tasu vastavad nõuetele;
- varjupaigataotlejad ei tohi lahkuda oma regioonist [Asylverfahrensgesetz 2007 § 58(1)] ning seetõttu ei ole neil sageli võimalik saada kontakti võimalike tööandjatega. Töölemineku luba väljastatakse juhul, kui töökoht asub sellest piirkonnast väljaspool, kuhu varjupaigataotleja on esialgu suunatud. Nimetatud tingimus seab arvestatavaid lisapiiranguid, kuna see võib mõjutada teistest piirkondadest pärit tööandjatega kontaktide loomist. (AIDA Report Germany 2013)

Nagu juba eelnevalt on välja toodud, kasutab Saksamaa peamiselt oma praktikas meetodit, millega antakse töökoha saamisel eelis Saksamaa või Euroopa Liidu kodanikule. Varjupaigataotlejatel on üheaastane tööturule sisenemise keeld, mille möödudes antakse küll ametlikult õigus tööle minna, kuid sisenemise õigus on madala prioriteediga. See tähendab, et rahvusvahelise kaitse taotleja võib vabale töökohale kandideerida, kuid osutub valituks vaid juhul, kui ametit ei soovi ükski teine Saksamaa või Euroopa Liidu kodanik. (Proasyl 2007)

Alates 6. septembrist 2013. aastal on varjupaigataotlejatel õigus siseneda tööturule pärast 9-kuulist ooteaega [Asylverfahrensgesetz 2007 §61(2)]. Seadusemuudatus viidi ellu kooskõlas Euroopa Liidus väljaantud uue vastuvõtutingimuste direktiiviga.

2.3 Eesti

Varjupaigapoliitika hakkas Eestis kujunema koos riigi taasiseseisvumisega, samal ajal püüdlusega tõestada end iseseisva demokraatliku õigusriigina. Varjupaigapoliitikat hakati käsitlema, toetudes olemasolevale rahvusvahelisele õigusele ning teiste Euroopa riikide kogemustele ning praktikale.

Eesti riik on rahvusvahelist kaitset pakkunud alates 1997. aastast, kui ühineti ÜRO pagulasseisundi konventsiooni (1951) ja pagulasseisundi protokolliga (1967). Alates 1997. aastast on Eesti Euroopa Liidu riikidest arvuliselt vastu võtnud kõige vähem varjupaigataotlusi. 2013. aastal esitati Eesti riigile 97 varjupaigataotlust, millest positiivse otsuse said 13 inimest (pagulase staatuse omandas neist 8 ning täiendava kaitse sai 5 inimest). (PPA 2014)

Eestile esitatud varjupaigataotluste arv on olnud stabiilselt väike aastatel 1997-2013. Kõige suurem taotluste arvu kasv on olnud 2010. aastal, kui rahvusvahelist kaitset palus 66 inimest (mis on 30 inimest rohkem kui eelneval aastal). Sealt alates on varjupaigataotluste arv olnud tõusuteel, kuid siiski mitte nii suur kui teistes riikides, mida selles magistritöös vaadeldakse. (PPA 2014)

Järgnevalt tuuakse välja varjupaigapoliitika areng Eestis alates esimeste rahvusvahelist kaitset vajavate inimeste saabumisest riiki. Võrdluses teiste riikidega, mida on antud magistritöös käsitletud, on Eesti kõige lühemaajalise varjupaigataotlejate vastuvõtmise kogemusega riik ning samuti ka kõige väiksema varjupaigataotluste arvuga riik. Siiski võib väita, et Eestit iseloomustab konservatiivne vaatenurk varjupaigapoliitikale ning see on püsinud ühtlaselt range.

Eesti varjupaigapoliitika arengu võib jaotada kolme ajajärku. Esimene periood oli 1992–1997. aastal. Sel ajal saabusid riiki esimesed rahvusvahelist kaitset otsivad inimesed. Peamisteks sisserändajateks olid põgenikud Afganistanist, Iraagist ja Türgist. Inimeste eesmärgiks oli jõuda sihtpunktina Skandinaavia maadesse, kuid erinevatel põhjustel soovitud riikidesse välja ei jõutud ning kaitset paluti Eestist. Sel ajajärgul ei olnud Eesti veel võimeline varjupaika pakkuma, kuna puudusid vajalikud tingimused rahvusvahelist kaitset vajavate inimeste vastuvõtmiseks. Seetõttu oli valitsus kuni 1997. aastani seisukohal, et riigil ei ole võimalik liituda 1951. aasta põgenike konventsiooni ja 1967. aasta protokolliga. Liitumise eelduseks oli varjupaigataotlejate vastuvõttu ja siin viibimise tingimusi reguleerivate õigusaktide olemasolu, varjupaika pakkuva majutuse ning sinna juurde kuuluvate teenuste võimalus. 1995. aastaks oli tekkinud suurem vajadus pagulastega seotud poliitika ja seaduste väljatöötamiseks. Varjupaigapoliitika õigusliku raamistiku väljatöötamiseks avaldas survet ka ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNCHR). Lisaks UNCHR-ile

võtsid samal teemal sõna ka Rootsi ja Soome valitsused, väites, et Eestil on vaja vastu võtta põgenike seadus ning vajadus hakata tõsisemalt tegelema asjakohase asüülipoliitika loomisega. Sel ajal peeti põgenikke kinnipidamisasutustes, mis oli 1951. aasta põgenikekonventsiooni ettekirjutustega tugevas vastuolus. Eesti polnud antud dokumendile veel alla kirjutanud. Põgenikele, kes soovisid Eesti kaudu Skandinaavia riikidesse pääseda, teatati, et Eestis peetakse ebaseaduslikult riiki sisenenud inimesed kinni ning sinne õigussüsteem ei paku võimalust taotleda rahvusvahelist kaitset. (Haruoja 2010)

Teise ajajärgu alguseks võib pidada pagulaste seaduse vastuvõtmist 1997. aastal (RT I 1997, 19, 306) Samal ajal ühineti ka ÜRO pagulasseisundi konventsiooniga ning pagulasseisundi protokolliga. Loodi esmakordselt varjupaigataotlejate vastuvõtukeskus Illukal Lääne Virumaal, mis alates 2000. aastast on pakkunud elamisvõimalusi Eestile rahvusvahelise kaitse saamiseks esitanud avalduse teinud inimestele.

Kolmas ajajärk algas pärast ühinemist Euroopa Liiduga 2004. aastal. Liiduga ühinemine nägi ette õigusaktide ühtlustamist, mille tõttu hakati üle võtma Euroopa Liidu õigusakte. Pagulaste seadust muudeti ja täiendati pidevalt, et see oleks kooskõlas Euroopa Liidu poolt ettekirjutatud seadusandlike dokumentidega. Sellest tulenevalt võeti 2005. aastal vastu välismaalastele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. (VRKS 2006)

Pagulaste seadus kaotas kehtivuse 2006. aastal, kui võeti vastu välismaalastele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. Riigil tekkis vajadus uue seaduse loomise järele, selleks et viia see Euroopa Liidu õigusaktidega kooskõlla. VRKSi järgi on pagulane “välismaalane, kes põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, poliitiliste veendumuste või sotsiaalsesse gruppi kuulumise pärast viibib väljaspool päritoluriiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada nimetatud riigilt kaitset ning kelle suhtes ei esine pagulasena tunnustamist välistavat asjaolu“. (VRKS § 4 lg 1) Lisaks määratletakse täiendava kaitse saamise õigused (VRKS § 4 lg 3), millega antakse vastav staatus teise riigi kodanikule, kellel ei ole täidetud pagulaseks saamise tingimused, kuid kelle suhtes võib arvata, et lahkumine Eestist päritoluriiki võib

inimesele olla eluohtlik. Peale selle on dokumendiga paika pandud varjupaigataotlejate vastuvõtutingimused ning sotsiaalsed õigused.

Samuti reguleerib VRKS varjupaigataotlejate ligipääsu tööturule. Seadusega on sätestatud, et varjupaigataotlejal on kohustus oodata 12 kuud pärast esmase avalduse esitamist, selleks et saada õigus tööturule sisenemiseks. Politsei- ja Piirivalveameti (PPA) loal võib varjupaigataotleja Eesti riigis töötada, kui PPA ei ole vastu võtnud otsust avalduse kohta, avalduse esitajast sõltumatutel põhjustel. (VRKS § 10 lg 1). Seaduse kohaselt on eritingimuseks, et taotluse Eestis töötamise kohta esitab varjupaigataotleja Politsei- ja Piirivalveametile, kes annab loa või keeldub selle andmisest ühe kuu jooksul pärast selle esitamist.

Sarnaselt Suurbritanniale on Eestil kohustus teha seadusemuudatus, millega vähendatakse varjupaigataotlejate tööturule liigipääsu ooteaega menetlusperioodi jooksul 12 kuult 9 kuule, selleks et tööõigust reguleeriv seadus oleks kooskõlas Euroopa Liidu kõige uuemate vastuvõtutingimuste direktiivis tehtud parandustega. Seaduse muutmiseks on aega kuni 2015. aasta juunikuuni.

2.4 Soome

Soome on varjupaigataotlejaid vastu võtnud alates 1970. aastast, kui riiki saabusid esimesed põgenikud Tšiilist ja Vietnamist. Alates 1986. aastast on Soome regulaarselt vastu võtnud kindla arvu rahvusvahelise kaitse soovijaid. Pagulase staatuse saanud inimeste arv on kõikunud aastate lõikes 500-1000 positiivse otsuse saanute vahel. (Korkeasaari, Söderling 2003: 8) 2001. aastast alates on aastaseks määraks olnud 750 inimest, kes saavad riigilt pagulase staatuse. (UNCHR 2013: 1) Aastatel 1989–1995 sisenes Soome kõige enam varjupaigataotlejaid. Rahvusvahelist kaitset otsivate inimeste arv küündis 12 500ni. 1995. aastal taotluste arv vähenes, kuna võeti vastu rangemad piirikontrolli seadused. (Korkeasaari, Söderling 2003: 8)

2013. aastal tehti Soomes otsus 4055 varjupaigataotluse kohta. Nendest 1827 taotlust said positiivse otsuse ning neile anti kas pagulasstaatus või ajutine elamisluba. (The Finnish Immigration Service 2014)

1980ndatest kuni 2011. aastani vastuvõetud olulisemad dokumendid hõlmavad endas 1991. aastal vastuvõetud välismaalaste seadust, 1995. aastal loodud sisserände ettekirjutust, 1998. aastal tehtud muudatust, kus Varjupaigaotsuste Edasikaebamise Ameti asemel liikus varjupaiga taotluste menetlus ja selle otsustusõigus administratiivkohtutele. 2004. aastal muudeti välismaalaste seadust, mille eesmärk oli parandada sisserände kontrollimist ning pakkuda inimlikku rahvusvahelist kaitset. Seaduses täpsustati võõramaalaste õigusi ja kohustusi. Lisaks sellele tehti muudatused, mis tulenesid seaduste ühtlustamisest Euroopa Liidu õigusaktidega. Endine varjupaigataotlejate integratsiooni vastuvõtu seadus jagati 2010. aastal kaheks erinevaks seadusandlikuks dokumendiks: integratsiooni edendamise seadus ning varjupaigataotlejate vastuvõtu seadus. (EMN 2012: 14-15)

Samas on Soome erakonnad kriitilised oma varjupaigapoliitika üle. 2009. aastal näitasid rahulolematust üles erakond Põlissoomlased ja Rahvuslik Koalitsioonierakond ning opositsioonis olevad sotsiaaldemokraadid. Tolleaegne siseminister tegi avalduse, et varjupaiga taotlemine Soomes on osaliselt organiseeritud ja tsentraliseeritud tegevus, mille tõttu kasutatakse Soome riiki ära. Lahenduseks toodi välja, et varjupaigataotluste menetlemise protsessi tuleb kiirendada. Rahvusliku Koalitsioonierakonna esindaja lisas, et inimesed, kelle taotlused lükati tagasi, peavad riigist kohe lahkuma ning rohkem raha tuleb investeerida positiivse vastuse saanud varjupaigataotlejate integreerimisele ühiskonda. Viimase argumendiga nõustusid mitmed teisedki parlamendiliikmed. Põlissoomlaste erakond oli pigem varjupaigapoliitika karmistamise poolt ning leidis, et väljapakutud ümberkorraldused muudavad poliitikat pigem liberaalsemaks. (Helsingin Sanomat 2009)

Soomes on varjupaigataotlejal õigus töötada pärast kolme kuu möödumist varjupaigataotluse esmakordse esitamise kuupäevast. Antud aja möödudes on luba tööle minna juhul, kui on olemas kehtiv reisidokument isiku kindlakstegemiseks.

Juhul kui selline dokument puudub, peab isik ootama kuus kuud esmase avalduse esitamisest, enne kui tal on õigus siseneda tööturule. (Ulkomaalaislaki 2010 § 81)

Varjupaigataotlejal on õigus töötada, kuni Helsingi Halduskohus või Soome Kõrgem Halduskohus on langetanud lõpliku otsuse. Protsessi kestus on tavaliselt kuus kuud kuni kaks aastat. Juhul kui taotlus lükatakse tagasi, lõppeb automaatselt avalduse esitaja õigus töötada. Juhul kui varjupaigataotleja leiab tööd pärast lõpliku negatiivse otsuse saamist, on tal õigus taotleda elamisluba töökohta omavale inimesele. Pärast avalduse ülevaatamist tehakse uus otsus, millega kaasneb õigus edasikaebamisele. (ESM Finland 2012: 49-50)

2010. aastal muudeti Soomes varjupaigataotlejatele tööõiguse andmise seadust selle jaoks, et varjupaigataotlust ei esitataks eesmärgiga saada Soome riigis tööd. Lisaks sellele soovis valitsus vähendada isikut tõendavate dokumentide esitamise suurenemist. Erakond Vasak Ühendus toetas varjupaigataotlejate ligipääsu tööturule, väites, et juhul kui riik on juba rahvusvahelist kaitset vajavad inimesed vastu võtnud, siis tuleks neile anda ka tööluba. Rahvusliku Koalitsioonipartei esindajad väidavad seevastu, et inimestel kauem oodata laskmine ei aita integratsioonile kaasa. Tööõiguse piiramine on üks osa varjupaigataotlejate arvu vähendamisest. Eriti just nende taotlejate, kellel pole selleks reaalselt põhjust. (Helsingin Sanomat 2010)

2.5 Rootsi

Rootsi on olnud alates II maailmasõja lõpust suure sisserändajate arvuga riik. Pikka aega olid varjupaigataotlejad vaid väike osa kogu immigrantide arvust, kes riiki sisenesisid, ning seetõttu anti peaaegu kõigile rahvusvahelise kaitse taotlejatele pagulase staatus. Rootsist tekkis rahvusvahelise kogukonna jaoks ettekujutus kui solidaarsest ja hüvesid pakkuvast riigist kolmandate riikide kodanikele. 1980ndatel aastatel hakkas varjupaigataotlejate arv kasvama ning koos sellega tekkisid ka poliitilised probleemid. 1985. aastal toimus Rootsi varjupaigapoliitikas suur murrang, mis tõi suured muudatused ning kasutusele tuli senisest rangem poliitika. (Abiri 2000: 12-13)

Nagu juba eelnevalt mainitud, hakkas Rootsis varjupaigataotlejate arv kasvama alates 1980ndate keskpaigast. 1984. aastal esitati ligikaudu 12 000 varjupaigataotlust. Samal ajal toimus ka varjupaigapoliitika politiseerimine. Aastakümneni alguses oli varjupaigataotlejate vastuvõtukvoodiks 5000 inimest aastas, kuid 1985. aastast alates kasvas see arv 12 000–15 000ni. 1989. aastal vastuvõetud seadusemuudatus piiras varjupaigataotlejate sisenemist riiki. Seadusega sätestati, et taotlused, mis olid esitatud 1989. aasta detsembris või hiljem, menetletakse 1951. aasta Genfi konventsiooni järgi ning enam ei võeta vastu kõiki esitatud taotlusi. (Geddes 2003: 110-111) 1991. aastaks suurenes avalduste arv 27 350ni ning kasvas 1992. aastal endise Jugoslaavia Vabariigi lagunemise tõttu 84 000ni. Varjupaigataotlejate suur arv oli üheks põhjuseks Rootsi majandusliku arengu langemisel ning samal ajal suurendas ka töötusemäära. Sellest tulenevalt võttis valitsus vastu piiravad meetmed, millega rahvusevahelise kaitse taotluste arv kahanes 1995. aastal 10 000le. (Kallas 2011: 25)

1992–1994. aastal muudeti varjupaigaseadusi suurenenud sisserändajate arvu tõttu rangemaks. Üheks kohanduseks oli alaliste elamislubade vähendamine ning ajutiste suurendamine. Viimasega aga kaasnes asjaolu, et sisserändajatel puudus võimalus end püsiva elanikuna registreerida ning seega ei olnud neil õigust sotsiaalsetele hüvedele. Alalise elamisloa asendamine ajutise elamisloaga ning Euroopa Liidu riikide vahel toimunud varjupaigapoliitika ühtlustumine muutis Rootsi varjupaigapoliitikat rangemaks ja tõi selle tingimusi ja nõudeid lähemale teiste Euroopa Liidu riikide omadele. (Sainsbury 2006: 238-239).

Esimese faasi taotlused said enamasti positiivse vastuse, kuid 1993. aastal läks endise Jugoslaavia riikidest tulevate inimeste varjupaigataotluste arv niivõrd suureks, et valitsus viis ellu viisanõude sellest piirkonnast sisserändavatele inimestele. Rootsi avalikkus toetas tugevalt varjupaiga andmist Balkanimaade kodanikele ning seetõttu anti ligikaudu 50 000 inimesele lisaks ajutine elamisluba ilma nende juhtumite individuaalse kontrollimiseta. Kehtestatud ranged viisapiirangud tegid riiki sisenemise raskeks ning viisid taotluste arvu vähenemiseni. Sellise tegutsemise eest kritiseeris Rootsit ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Amet (UNHCR), kelle väitel rikkus riik oma pikaajalist traditsiooni, olles teada-tuntud liberaalse varjupaigapoliitikaga riik ning lubades riiki siseneda teiste riikide kodanikel, kes kannatavad oma kodumaal tagakiusamise all. Pärast seda hakkas varjupaigataotluste arv kasvama ning

1999. aastaks taotles varjupaika umbes 11 200 inimest. Kui eelnevatel aastatel oli antud pagulase staatus pea 50 000 inimesele, siis 1999. aastaks vähenes rahvusvahelise kaitse saanud inimeste arv 5 500 inimeseni aastas. 2005. aastal palus Rootsilt varjupaika 7% kogu Euroopa Liidu rahvusvahelise kaitse taotlejatest ning 2007. aastal oli selleks juba 16% kõikidest soovijatest Euroopa Liidus. Selliste arvudega oli Rootsi kõige rohkem varjupaigataotlejaid vastuvõttev riik Euroopas. (Kallas 2011: 25-26) Aastal 2012 oli Rootsis varjupaigataotlejaid umbes 43 000 ning 2013. aastal 52 000. (Migrationsverket 2014)

Rootsi positsioon Euroopa Liidu ühtse varjupaigapoliitika suhtes loodi juba 1990ndatel ning see on sellest ajast alates järk-järgult arenenud. Hans Andersson (2008) on uurinud Rootsi hoiakuid varjupaigapoliitika ühtset süsteemi puudutavate otsuste osas kuni 2007. aastani. Selle aja jooksul jälgis ta kahe suure muutuse toimumist Rootsi vaadetes. Esimene suur muutus on seotud kvalifitseeritud enamushääletusega, mille vastu Rootsi algul oli. Uue süsteemiga peavad kõik liikmesriigid andma oma panuse varjupaigapoliitika harmoniseerumisele ning olema selle edasiviivaks jõuks. (Andersson 2008: 156) Proportsionaalne valimissüsteem aitab väikestel erakondadel võimule saada ja tänu sellele kaitsta varjupaigataotlejate huve ning olla vastu varjupaigapoliitika rangemaks muutmisele. (Andersson, Nilsson 2011: 180)

Teine muutus on seoses ühtse varjupaigasüsteemi miinimumnõuetega. Algul oli Rootsi positiivne miinimumnõuete suhtes, kuna seda riiki nähti kui Rootsi liberaalse süsteemi garantiid. Kuid pärast Lissaboni lepingu vastuvõtmist ei olnud mitu erakonda enam nõudlikud miinimumnõuete suhtes. Andersson (2008: 161) usub, et üheks põhjuseks oli kohustuste jagamise põhimõte, kuid samal ajal väidab, et selle kohta ei ole piisavalt empiirilist uuringut tehtud, et teha selle kohta kokkuvõtvaid üldistusi.

Peamised dokumendid, mis reguleerivad Rootsis varjupaiga- ja sisserändepoliitikat on 2005. aastal vastuvõetud välismaalaste seadus, välismaalaste määrus varjupaigataotlejate ja teiste vastuvõtu seadus. Välismaalaste seadus (Aliens Act 2005: 716) sätestab, missugused peavad olema rahvusvahelise kaitse andmise tingimused. Nimetatud dokument võeti vastu eesmärgiga muuta varjupaigasüsteem

arusaadavamaks ja läbipaistvamaks. Lisaks sellele muudeti varjupaigataotluse otsuse edasikaebamine kohtusüsteemis kahetasandiliseks otsuseks. Kaebuste kiiremaks ja paremaks menetlemiseks loodi spetsiaalsed migratsioonikohtud ning täpsustati tingimusi, mille alusel on võimalik saada pagulase staatus. (EMN 2011a: 7)

Välismaalaste seaduse täpsustamiseks võeti vastu välismaalaste määrus (Utlänningsförförordning 2006: 97), millega pandi paika juhised sisserände- ja varjupaigapoliitika elluviimiseks. Dokumendiga kirjeldatakse tegutsemise korraldust järgmistes valdkondades: reisidokumendid, viisad, elamisõigus, elamisload, tööload, informatsiooni jagamise kohustus, riiki sissepääsu tagasilükkamine, väljasaatmine ning tasud.

Esimene immigratsiooni käsitlev seadus Rootsis anti välja 1967. aastal. Võib eeldada, et 1990. aastate alguses tekkinud varjupaigataotlejate arvu suurenemise ning töötusemäära kasvu tõttu muutis Rootsi oma tööturule ligipääsemise poliitikat. Kuid vastupidiselt teiste riikide seadusemuudatustele ning varjupaigapoliitika rangemaks muutmisele tööturule pääsemise tõkestamise kaudu vabastas 1992. aastal Rootsi rahvusvahelist kaitset taotlevad inimesed tööloa omamise kohustusest. Tööluba ei ole vaja taotleda, kui Migratsiooniamet leiab, et varjupaiga saamiseks esitatud avalduse menetlemine võtab aega rohkem kui 4 kuud. (Utlänningsförförordning 2006: 97, ptk 5 §4) Varjupaigataotlejatele tööõiguse andmise põhjusteks olid vastuvõtukulude suurenemine ning soov muuta taotlejad iseseisvalt majandavateks isikuteks. Sellise käitumisega erines Rootsi nendest riikidest, kelle tegutsemiskava eesmärk oli varjupaigataotlejate eemalhoidmine. Üheks eemalolemise meetmeks kasutasid teised riigid varjupaigataotlejate tööõiguste piiramist menetlusprotsessi vältel. (Andersson, Nilsson 2011: 174)

Rootsi on selles magistritöös vaadeldavatest riikidest kõige liberaalsem riik, mis puudutab tööõiguse andmist varjupaigataotlejatele. Varjupaigataotlejad on vabastatud tööloa omamisest ning lubatud tööturule sisenema kohe pärast avalduse esitamist, juhul kui on täidetud järgmised kriteeriumid: avaldus peab olema esitatud Rootsi riigis ning taotleja peab olema valmis tõendama oma identiteeti. Töötamise õigus kehtib seni, kuni varjupaigataotluse kohta on tehtud viimane otsus, ning vajadusel ka pikendatakse seda õigust, kui taotleja nõustub vabatahtlikult riigist lahkuma. Juhul kui

pagulasstaatuse soovija koostööga ei nõustu, lakkab ka töötamise õigus. Taotlejaid, kes ei suuda oma identiteeti tõendada, lubatakse töötada kindla tööajaga, milleks on kõige rohkem kolm kuud. (Migrationsverket 2014) Rootsis puuduvad tööturule sisenemiseks täiendavad nõuded, vastupidiselt eelnevalt väljatoodud Saksamaale, kus tehakse kontrolli sobivamate kandidaatide leidmiseks vastavasse ametisse.

Üldiselt ei ole varjupaigataotlejatel luba minna nendele erialadele, mis nõuavad kindlaid oskusi, nagu näiteks tervishoid. Seega töötatakse limiteeritud valdkondades, mis ei nõua suuri teadmisi. Töötamine on lubatud kogu taotlusprotsessi vältel, samuti sel ajal, kui oodatakse lõplikku otsust edasikaebamise puhul. Samuti on ka Rootsis reaalse ameti leidmine on raskendatud, kuna nõudmised keeleoskusele on ranged ning riigi töötusprotsent on 8%. (AIDA Report Sweden 2013: 37)

Varjupaigataotlejad, kes leiavad endale töö, võivad oma staatuse varjupaigataotleja omast tööturu immigrantiks ümber muuta, juhul kui neil õnnestub töötada kuus kuud enne teistkordse negatiivse otsuse saamist või pärast edasikaebamise tagasilükkamist kõrgema kohtu poolt. Kui tööandja pakub selles staadiumis välja ühe aasta pikkuse või pikema töölepingu, võib varjupaigataotleja töötamiseks luba küsida kahe nädala jooksul pärast varjupaigataotluse menetluse lõpetamist ja viimase otsuse saamist. Selline võimalus pakuti välja Rootsi valitsuse poolt töömigratsiooni poliitika osana selleks, et spetsiifiliste oskuste ja teadmistega varjupaigataotlejad saaksid realiseerida oma potentsiaali. (AIDA 2012/2013: 89)

Varjupaigataotlejate paremaks integreerimiseks Rootsi ühiskonda ning töö leidmise kiirendamiseks on loodud koostöövõrgustik, kuhu kuuluvad mitmed organisatsioonid. Rahvusvahelist kaitset taotlevate inimeste paremaks ühiskonda sulandumiseks moodustavad ühtse toetava võrgustiku Rootsi Tööturamet, Rootsi Migratsiooniamet, Rootsi Integratsiooniamet, Rootsi Haridusamet, Rootsi Koolivõrgu Arendamise Amet ning Rootsi Kohalike Omavalitsuste Liit. Rootsi püüab endendada varjupaigataotlejate töötamist ning pakub selle soodustamiseks erinevaid teenuseid. Näiteks võimaldavad kohalikud töötukassad rahvusvahelise kaitse otsust ootavatel inimestel saada tasuta konsultatsioone. Peale selle toimib Migratsiooniameti loodud süsteem kohalikele omavalitsustele, millega saab omavalitsus riigilt suuremat

majanduslikku toetust iga varjupaigataotleja eest, kes vastavas piirkonnas endale sobiva töökoha on leidnud. (Kallas 2011: 31)

3. Varjupaigataotlejate ligipääs tööturule

Selles peatükis tuuakse esmalt välja riikide suhtumine varjupaigataotlejate tööturule ligipääsemisse ning seejärel võetakse edasistes alapeatükkides kokku Suurbritannia, Saksamaa, Eesti, Soome ja Rootsi põhjendused, miks on valitud selline seisukoht varjupaigapoliitikaga seotud seaduste ja otsuste vastuvõtmisel. Ühest küljest pooldatakse rahvusvahelise kaitse taotlejatele kiiret võimalust tööle minna, teisest küljest piiratakse nende tööalaseid õigusi, tuues selleks välja erinevaid põhjendusi.

Varjupaigataotlejate eemalehoidmine sotsiaalsest kindlustatusest ning nende tööturule ligipääsu tõkestamine on üks viise, kuidas riigid sisserännet kontrollida saavad. (Minderhoud 1999: 146) Nagu eelmises peatükis välja toodud riikide juhtumitest võib näha, kasutavad varjupaigataotlejate arvu vähendamiseks nimetatud meetodit mingil moel kõik käsitletud riigid, v.a Rootsi, kus ligipääs tööturule on kohene pärast varjupaigataotlejate esitamist. Praegune rahvusvaheline suund varjupaigataotlejatele ligipääsu õiguse andmisele sellel ajal, kui oodatakse vastust rahvusvahelise kaitse saamiseks esitatud avaldusele, on üldjoontes pigem piirav. (Lisa 1)

Paul Minderhoud väidab, et peamine põhjus, miks vähendatakse sotsiaalseid hüvesid, on selleks, et muuta riik vähem atraktiivseks varjupaigataotlejatele ning vähendada taotlejate arvu. Paljudes riikides (Saksamaa, Suurbritannia) põhjendab valitsus selliste meetmete kasutuselevõtmist majanduslike põhjustega või sellega, et teha kergemini vahet varjupaigataotlejatel, kes seda tõsiselt vajavad või lihtsalt uues riigis oma elutingimusi soovivad parandada. (Minderhoud 1999:146)

James F. Hollifield on märkinud, et inimeste suhtumine sotsiaalsetesse õigustesse erineb riigiti sõltuvalt sellest, kui suurel määral on ühiskonnas sotsiaalsed tingimused tagatud. Ta väidab, et riikides, kus on sotsiaalsed õigused ja head tingimused tagatud, on inimesed rohkem valmis neid eeliseid vähemusgruppidega jagama. Ta toob siinkohal näitena rootslased, kellele on võrdluses prantslaste ja ameeriklastega suuremal hulgal riigipoolseid hüvesid tagatud. Seetõttu on Rootsil raskem teistest riikidest tulnud kodanike sotsiaalseid õigusi vähendada. (Hollifield 2000: 114) Samas saab sellist vaatenurka kritiseerida. Sama autori sõnul on sotsiaalsetest tingimustest

sõltuvad kõige enam Skandinaavia riikide kodanikud, sakslased ning hollandlased, kuid kahte viimast käsitletakse kirjanduses kui riike, kes on vähendanud varjupaigataotlejate sotsiaalseid hüvesid. (Andersson, Nilsson 2011; Valenta, Thorshaug 2013)

Järgnevalt esitatakse lühikese ooteajaga tööturule pääsemise poolt olevad argumendid ning analüüsitakse Rootsi ja Soome riikide poolt esitatud põhjendusi, miks on varjupaigapoliitikaga seotud otsuste tegemisel valitud pigem liberaalne suund. Seejärel tuuakse välja pika tööturule ligipääsemise ooteaja poolt olevad argumendid, keskendudes Suurbritannia, Saksamaa ja Eesti küsimusele antud valdkonnas ning uuritakse, millega põhjendatakse rahvusvahelise kaitse saajate pikka ooteaega tööturule pääsemiseks.

Sotsiaalsete õiguste piiramise mõju varjupaigataotlejate arvu vähendamiseks, mida riigid ühe argumendina tööõiguse piiramise põhjendamiseks välja toovad, võib eeldada kolme väite põhjal:

- varjupaigataotlejad sisenevad riiki seal pakutavate sotsiaalsete õiguste saamiseks;
- varjupaigataotlejatel on valik, millisest riigist tahetakse rahvusvahelist kaitset taotleda;
- varjupaigataotlejatel on üksikasjalik teave erinevates riikides pakutavate hüvede kohta, mille põhjal otsuseid teha.

Esimese eelduse puhul on rõhutatud, et inimesed taotlevad rahvusvahelist kaitset, kuna riikides pakutavad hüved mõjuvad tõmbefaktorina, mitte ei soovi kaitset sellepärast, et koduriigis ähvardab neid oht. Varjupaigataotlejad lahkuvad päritoluriigist kindlatel põhjustel ning nende põhirõhk on hädahoost pääsemisel, mitte sihtpunktil, kuhu plaanitakse jõuda. Samas väidetakse, et puuduvad andmed, tõestamaks, et rahvusvahelise kaitse taotlejate kiire töölelubamine mõjuks tõmbefaktorina ning mõjutaks seeläbi varjupaigataotlejate otsuseid, millisest riigist rahvusvahelist kaitset paluda. (Valenta, Thorshaug 2013: 463)

Veel tuuakse esile, et inimestel on valik riikide vahel, kuhu plaanitakse siseneda. Tekib küsimus, kas rahvusvahelist kaitset soovivatel inimestel on ajalist ning

majanduslikku ressursi, et selline teadlik valik ellu viia. Esmajoones panevad riiki sisenemise paika sissenäandajatele kehtestatud piirangud, nagu näiteks kohustus taotleda viisat. Lisaks sellele võib pagulase staatust sooviv isik langeda inimkaubanduse ohvriks, kus viimase lõpp-punkti valib rännet vahendav organisatsioon, mitte varjupaigataotleja ise. (Koser and Pinkerton 2002: 26)

Enamikul pagulase staatuse saanud isikutel ei ole töökogemust ning tööandjatel puudub oskus nende kvalifikatsiooni ning ametis sobivust hinnata. Tihti puuduvad varjupaigataotlejatel riiki sisenedes haridust tõendavad dokumendid kodumaalt põgenemise tõttu. Samuti puuduvad enamikul nii töökogemust kajastavad dokumendid kui ka eelnevad tööandjapoolsed soovitusel, mida oleks võimalik kasutada, et hinnata varjupaigataotleja oskusi. Peale vajalike tõendusmaterjalide ei ole neil tihti ka julgust, enesekindlust ega teadmisi töö saamise või koolitusvõimaluste kohta info leidmiseks. Puuduvad suhtlussidemed ja võimalused, kuidas saada kokku võimalike tööandjatega. Lisaks võivad veel olla psüühilised traumad, mille on põhjustanud kodumaalt põgenemise ajend. (Phillimore, Goodson 2006: 1722)

3.1 Varjupaigataotlejate töölelubamise lühike ooteaeg

Tööl käimine on üks põhilistest aspektidest, mis aitab sissenäandanud inimestel uude keskkonda integreeruda. (Coussey 2000; Bloch 1999) Töötamine annab võimaluse suhelda uue ühiskonna liikmetega, parandada keeleoskust ning saada juurde enesekindlust, mida toob endaga kaasa majanduslik sõltumatus iseseisvalt hakkama saada. Eespool nimetatud autorite poolt pagulaste kohta tehtud uuringutes, on leitud, et need, kes töötavad, integreeruvad hiljem uue riigi ühiskonda paremini kui need isikud, kes ei tööta. Kuna töötamine on universaalne nähtus, saab nimetatud uuringut üle kanda ka varjupaigataotlejatele. Samuti on leitud, et nende psühholoogiline seisund on positiivsem. (Phillimore, Goodson 2006:1720)

Regulatsioonid, mis asüülipoliitikat tööõiguse vähendamise osas rangemaks muudavad, vähendavad üldist integratsiooni ja töötavad endale vastu, kuna põhjustavad varjupaigataotlejate pikka eraldatust tööturust ning on seeläbi ühed sotsiaalsed tõrjutust tekitavatest faktoritest. (Phillimore, Goodson 2006: 1717)

Varjupaigataotlejatel on niigi raske võõras keskkonnas hakkama saada, seega mõjub igasugune ühiskonda sulandumisele kaasaaitav tegur positiivselt.

Nagu juba eelnevalt on märgitud, võib varjupaigataotlejate tööturult eemalhoidmine nõrgestada rahvusvahelise kaitse soovijate integratsiooni uude ühiskonda. Eristatakse otsest ja kaudset mõju integratsioonile. Otsene mõju võib tekkida siis, kui isikutele, kellel oleks võimalik menetlusperioodi ajal tööle minna, ei anta sel ajal luba siseneda tööturule ning võimalus tööle minna on alles siis, kui vastu on võetud lõplik otsus ning varjupaigataotlejale antakse töö- ja elamisluba. Kuigi elatise teenimine on ooteperioodi ajal keelatud, on siiski vaja end ülal pidada. Seega võib selline tööturult eemalhoidmine viia ebaseadusliku töötamiseni. Kaudselt muudab tööturult puudumine varjupaigataotlejad passiivseteks ühiskonnaliikmeteks. Mitmed uuringud näitavad, et sellistel juhtudel, kus valitsus lubab töötada kohe või menetlusperioodi alguses staadiumis, järgneb nende integratsioonile ühiskonda positiivne efekt pärast seda, kui nad on saanud uuest riigist rahvusvahelise kaitse ning koos sellega ka elamisloa. (Valenta, Thorshaug 2012: 80)

Varjupaigataotlejate tööturust eemalhoidmine ja eeltoodud faktorite, nagu eneseusu kaotamine ning majanduslik sõltumine, viivad selleni, et inimesed lähevad tööle ebaseaduslikult. Sageli on vaja ülal pidada nii ennast kui ka perekonda ning samal ajal hakkamasaamiseks mingisugune alternatiiv leida. Varjupaigataotlejate illegaalne töötamine on Suurbritannias põhjustanud olukorra, kus kohalikud elanikud ei ole enam nõus töötama madalapalgalistel töökohtadel, mis ei nõua kõrget oskustaset. Võttes arvesse töötamise ja sotsiaalse tõrjutuse omavahelist seost, võib väita, et töö andmine varjupaigataotlejatele ning pagulastele, kellel on erinevad vajalikud oskused, oleks kasulik nii tööandjatele kui ka riigile, vähendamaks tööjõupuuduse probleemi. (Phillmore, Goodson 2006:1721) Sellest hoolimata, on mitmes riigis pikk varjupaigataotlejate tööle lubamise ooteaeg ning valitsused ei ole ühel meelel väitega, et pagulase staatust soovivate inimeste tööle lubamine selleks tehtud avalduse ajal võib osutuda kasulikuks nende enda riigi huvides. Kui rahvusvahelist kaitset taotlevatel inimestel on töökohad, otsivad nad vähema tõenäosusega riigilt lisatoetusi uues ühiskonnas hakkamasaamiseks. (Lamey 2011: 245)

3.1.1 Rootsi

Rootsi on kõnealusesse magistritöösse valitud kui riik, mis esindab kõige liberaalsemat suhtumist varjupaigataotlejate tööturule lubamisse Euroopa Liidus. Rootsis rahvusvahelist kaitset taotlevad inimesed on vabastatud tööloa omamise kohustusest. Tööluba ei ole vaja taotleda juhul kui Rootsi Migratsiooniamet leiab, et varjupaiga saamiseks esitatud avalduse menetlemine võtab aega rohkem kui 4 kuud. (Utlänningsförordning 2006: 97, ptk 5 4 §)

Peamiseks argumendiks varjupaigataotlejatele kohese tööturule ligipääsu võimaldamiseks on asjaolu, et varjupaigataotlejate arvu kasvuga 1990. aastate alguses suurenesid riigi vastuvõtukulutused. Peale selle oli riigil soov muuta taotlejad riigi toetustest sõltumatuks. (Andersson, Nilsson 2011: 174) Rootsi on Euroopa Liidus üks suurema varjupaigataotlejate arvuga riik ning seega ka suurte vastuvõtukulutustega.

Rootsi püüab juba riiki sisenenud varjupaigataotlejate ühiskonda sulandumisele igati kaasa aidata. Mitmed erinevad organisatsioonid, mis on eespool Rootsi riiki põhjalikumalt käsitlevas peatükis nimetatud (Rootsi Tööturuamet, Rootsi Integratsiooniamet jne), teevad koostööd selleks, et varjupaigataotlejad kiiremini tööd leiaksid. Seega on riigi eesmärk soodustada varjupaigataotlejate töötamist, mida tõestab ka Rootsi Migratsiooni ameti väljatöötatud hüvede skeem eesmärgiga toetada kohalikke omavalitsusi, juhul kui vastavas piirkonnas võetakse ametisse rahvusvahelise kaitse taotlejaid. (Kallas 2011: 31)

Praegusel Rootsi valitsusel ei ole plaanis varjupaigapoliitikat rangemaks muuta. Riik on seadnud eesmärgiks olla maailmale avatud ning pakkuda varjupaigataotlejatele inimlikke vastuvõtutingimusi. (The Local 2013)

Seega võib väita, et Rootsi riigi eesmärk on pigem tegeleda riigis juba olevate varjupaigataotlejatega kui keskenduda karmidele meetmetele, millega uusi tulijaid eemal hoida.

3.1.2 Soome

Soome on teine vaatluse alla võetud riik, kus kehtib pigem liberaalne suhtumine rahvusvahelise kaitse taotlejate tööturule ligipääsemisse varjupaigataotluse menetlemise perioodil. Erinevalt Rootsist, kus tööle võib minna kohe pärast esmase avalduse esitamist, on Soomes võimalik tööturule siseneda kolme kuu möödudes pärast pagulase staatuse saamiseks esitatud avalduse sisseandmist. Samas on Soome seadused mõnevõrra piiravamad, sisaldades endas lisatingimusi isikut tõendavate dokumentide olemasolu kohta. (Lisa 1)

Strateegia “Migratsiooni tulevik 2020” (*the Future of Migration 2020*) on peamine rändepoliitikat käsitlev projekt, mille alusel Soome valitsus praegu tegutseb. Dokumendi eesmärk on luua migratsioonipoliitika, mis toetaks turvalist ja mitmekesist Soomet ning toetaks riigi rahvusvahelist konkurentsivõimet. Mitmeid erinevaid valdkondi hõlmava strateegia idee on muu hulgas parandada sisserändajate vastuvõtutingimuste kvaliteeti. Koostöös Soome Siseministeeriumiga on üks eesmärke ka tööturu reguleerimine. Projektiga tahetakse kindlustada kõigile võrdsed võimalused tööturul, parandada sisserändajate töölesaamise võimalusi, edendada toimivat integratsioonipoliitikat, kiirendada varjupaigataotluste menetlusprotsessi ning võidelda diskrimineerimise vastu. (OECD 2013: 250)

Seega, on Soome valitsuse poolt väljaantud migratsioonipoliitikat käsitleva programmi üks olulistest aspektidest tööga seotud immigratsioonipoliitikate edendamine. Projektiga pööratakse tähelepanu asjaolule, et edendama peaks nende inimeste sisserännet, kes tulevad Soome eesmärgiga töötada, et vähendada rahvastiku vananemisest tingitud tööpuudust. Valitsus koostöös tööturgu reguleerivate organisatsioonidega on ühisel arvamusel tööga seotud sisserände edendamisest. Järgnevate aastate jooksul on eesmärk luua tõhus sisserändepoliitika süsteem. (EMN 2012: 69) Sellest järelduvalt võib öelda, et ka Soome, samamoodi nagu Rootsi, soovib edendada oma tööturgu ning kasutada selleks muu hulgas ka varjupaigataotlejaid. Pagulase staatuse taotlejaid nähakse pigem kui tööturule panuse andjaid, mitte kui negatiivse alatooniga inimgruppi ühiskonnas, kes ohustaks kohalikku tööhõivet.

Siiski on Soome kehtestanud piirangud ning 2010. aastal võeti vastu seadusemuudatus, mille eesmärk oli suurendada isikute kiiremat kindlakstegemist. Isikut tõendava dokumendi esitamise nõue seoti tööõiguse andmisega. Olgugi et võrreldes Eesti, Saksamaa ja Suurbritanniaga on võimalus leida endale amet kiiremini, piiratakse tööõigust eesmärgiga vähendada varjupaigataotlejate arvu ning eelkõige hoida eemal neid taotlejaid, kellel pole reaalselt põhjust rahvusvahelise kaitse saamiseks. (Helsingin Sanomat 2009)

3.2 Varjupaigataotlejate töölelubamise pikk ooteaeg

Peamine argument, miks osal riikidel on Euroopa Liidu poolt sätestatud direktiiviga määratud maksimaalne võimalik ooteaeg tööturule sisenemiseks, on soov mitte olla atraktiivne ja ligitõmbav sihtpunkt teiste riikide kodanikele. Eeldatakse, et suur varjupaigataotlejate sissevool on ohuks kohalikule sotsiaalhüvede süsteemile. Seepärast on riikide eesmärgiks tõhusamalt vahet teha reaalselt rahvusvahelist kaitset vajavate ja nende inimeste vahel, kes tegelikkuses pagulase staatuse saamiseks vastavaid tingimusi ei täida. Sellega soovitakse ära hoida varjupaigasüsteemi ära kasutamist. Lisaks eelnimetatule väidavad pika ooteajaga riigid, et rahvusvahelise kaitse taotlejad võivad tekitada konkurentsi kohalikul tööturul, millega põhjustatakse riigi kodanike võimetust tööle minna. (Valenta, Thorshaug 2014: 462)

Tööõiguse piiramise üks eesmärke on veel see, et rahvusvahelise kaitse otsijad oma isikut varjupaigataotlemise protsessi varajases faasis kiiremini tõendaksid, mis omakorda kergendaks kogu avalduste läbivaatamise protsessi. (Valenta, Thorshaug 2011: 80) Sageli puuduvad varjupaigataotlejatel dokumendid, millega nad oma isikut suudaksid tõendada. Dokumendid on jäänud kas kodumaale, teekonnal ära kadunud või on need sunniviisiliselt ära võetud. (Phillimore, Goodson 2006:1722) Soomes on 3-kuuline ooteaeg ainult sellisel tingimusel, kui rahvusvahelist kaitset taotleval inimesel on kohe olemas isikut tõendav dokument. Vastasel juhul pikeneb tööõiguse saamine kuue kuuni. (Ulkomaalaislaki 2010 § 81)

Väidetakse, et puuduvad andmed tõestamaks, et kiire töölelubamine tooks endaga kaasa varjupaigasüsteemi kuritarvitamise ning et see oleks üks põhjustest, miks varjupaigataotlejad teatud sihtriigid valivad. Siiski on selline käitumine omane

enamikule Lääne riikidele, kes teeb seadusemuudatusi selleks, et riigist majanduslikel põhjustel rahvusvahelist kaitset taotlevaid inimesi eemal hoida ja otsustamisprotsessis olevatele isikutele sel ajal palgatööd keelata, kui nende avaldusi menetletakse. (Gibney, Hansen 2003: 8)

3.2.1 Suurbritannia

Nagu võib näha eelnevast Suurbritannia varjupaigapoliitika arengut käsitlevast peatükist, kus keskenduti varjupaigataotlejate tööõigust puudutavate õigusaktide muudatustele, on riigis toimunud järk-järgult mitmed ümberkorraldused, kus aja jooksul on õigusi nii juurde antud kui ka hiljem jällegi piiratud.

Alates 1990. aastatest on kõik valitsused kinnitanud, et nende eesmärk on sisse­rännet vähendada, selleks et oleks võimalik tagada edukas integratsioon ning erinevate vähemusgruppide vahelised suhted. (Bloch 2000: 30) Avalikkus kritiseeris valitsust, väites et riigipiiri ei suudeta piisavalt kontrollida ega sisse­rännet reguleerida. Ühiskonna surve tulemusena võeti aastatel 1997–2009 vastu mitmeid seadusandlikke dokumente, mis varjupaigapoliitikat käsitlesid. Esmalt oli seadusemuudatuste eesmärk varjupaigapoliitikat tõhusamaks muuta ning vähendada varjupaigasüsteemi kuritarvitamist nende rahvusvahelise kaitse taotlejate poolt, kellel seda tegelikkuses vaja ei ole. (Gower 2011: 2) Hiljem tegutses valitsus eesmärgiga kontrollida sisse­rännet ning proovis leida võimalusi, kuidas sisse­rändajad riigile majanduslikult kasulikuks muuta.

Suurbritannia põhiargument on pigem menetlusprotsessi kiirendamise arengusse investeerimine kui töölelubamise ooteaja vähendamine rohkem, kui Euroopa Liidu direktiiviga on minimaalselt nõutud. Varjupaigataotlejate tööõigust reguleerivate seaduste muudatusi on põhjendatud väidetega, et enamik taotlusi menetletakse vähem kui 6 kuuga. Seega ei pea taotlejad otsust ootama kauem kui pool aastat. Lisaks sellele toodi välja argument, et kiiresti saadud tööõiguse omamine mõjub ligitõmbava hüvena ning muudab riigi atraktiivseks inimestele, kes tegelikkuses rahvusvahelist kaitset ei vaja. (Gower 2011: 5)

3.2.2 Saksamaa

Saksamaal on olnud karmid piirangud ning lisatingimused varjupaigataotlejate õigusel töötada juba sellest ajast peale, kui nende töötamise küsimus seadustega reguleeriti. Reeglite karmistamise eesmärk oli algusest peale varjupaigataotlejate mõju Saksamaa majandusele. 1997. aastal riigis vastu võetud otsus, millega keelustati töötamine kogu lõpliku otsuse menetlusperioodi ajal, oli tingitud asjaolust, et riik üritas võidelda tekkinud tööpuuduse vastu ega lubanud rahvusvahelise kaitse taotlejatel Saksamaa kodanike töökohti ära võtta. (Schneider 2012: 50)

2013. aastal oli Saksamaal varjupaigataotlejaid ligikaudu 130 000, kelle seast umbes 3,7% olid töötavad inimesed, kellest üks kolmandik neist töötas täistööajaga. Valitsuse eesmärk on ennetada võimalikku varjupaigaõiguste väärkasutamist ning mitte anda taotlejatele põhjust majanduslikel põhjustel rahvusvahelist kaitset paluda. (Conrad 2013)

Siiski, isegi kui ametlikult saadakse ligipääs Saksamaa tööturule, tekivad erinevad probleemid ja raskused siis, kui soovitakse reaalselt tööle minna. Esiteks muutub takistuseks juba eelnevalt nimetatud lisatingimus, et tööle saab minna ainult sellisel juhul, kui samale kohale ei kandideeri mõni teine Saksamaa või Euroopa Liidu kodanik. Teiseks võib tekkida probleem, kui puuduvad või pole piisavalt ametlikke tõendeid nende oskuste ja hariduse kohta. See on ka üheks põhjuseks, miks sisserändajad töötavad sagedamini ametitel, mis on allpool nende tegelikku kvalifikatsiooni. Valitsus arvab, et Saksamaal elab umbes 300 000 sisserändajat, kes on oma praegusel tööpostil ülekvalifitseeritud, kuna nende ametlikke oskusi ei ole kindlaks määratud või aktsepteeritud. Täpsemaid andmeid Saksamaal elavate varjupaigataotlejate kohta ei ole, kuna sisserändajate saabumisel riiki ei ole nende hariduslikku tausta süstematiseeritult jälgitud ega säilitatud. (Schneider 2012: 61)

Ka erakondade tegevusest pagulaspoliitika osas võib tuua näiteks varjupaigataotlejate õiguse siseneda tööturule. Konservatiivide ja Sotsiaaldemokraatliku Erakonna poolt esitatud ettepaneku järgi tuleks tulevikus varjupaigataotlejatel lubada töötada kolme kuu möödudes alates esmase taotluse esitamisest, mitte üheksa kuu pärast, nagu näeb ette Euroopa Liidu poolt vastu võetud kõige uuem miinimumnõuete direktiiv. Nende

ettepaneku järgi tööturule pääsemise ooteaeg küll väheneks, kuid samal ajal jääks kehtima nõue, mille toel teeksid vastavad ametiasutused tööjõukontrolli, tegemaks kindlaks, et soovitud töökohale ei kandideeri mõni Saksamaa või mõne teise Euroopa Liidu riigi kodanik. Seega, ei oleks sellisel seadusemuudatusel majanduslikult vähem arenenud piirkondades, kus niigi valitseb tööpuudus, loodetud mõju, kuna pagulase staatuse taotlejal on minimaalsed või peaaegu olematud võimalused tööd leida. (Spiegel 2013) Nimetatud erakonnad pooldavad küll seaduste leebemaks muutmist, kuid tegelikkuses sellised seaduseuuendused teiste piiravate lisatingimuste tõttu olukorda ei muudaks.

Sarnasel arvamusel Euroopa Liidu kohandatud vastuvõtutingimuste direktiivi suhtes on ka Saksamaa Siseministerium, kes ei arva, et uus Euroopa Liidu direktiiv tooks riiki kaasa suured muudatused ega et sellega kasvaks varjupaigataotlejate arv, kuna ministeriumi sõnul kestab üks menetlusperiood keskmiselt kuus kuud ning selle aja jooksul tehakse varjupaigataotleja kohta otsus. (Ruta 2012)

3.2.3 Eesti

Nagu eelnevast Eesti varjupaigapoliitikat käsitlevast peatükist võib lugeda, on Eestis võrreldes teiste selles magistritöös kõne all olevate riikidega range varjupaigapoliitika ning lühiajaline varjupaigataotlejate vastuvõtmise kogemus. 2011.–2015. aastaks loodud valitsuse tegevusprogramm ei näe ette suuri muudatusi riigi rände- ja kodakondsuspoliitikas. Pigem on eesmärk jätkata praegust poliitilist suunitlust.

Järgmised punktid on välja toodud nimetatud valdkondade 2011.-2015. aasta koalitsiooniprogrammis. (Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011–2015)

- Eesti majandusliku suutlikkuse tarbeks luuakse välisüliõpilaste ja tippspetsialistide riiki sisenemist soodustavad tingimused;
- ollakse vastu suurele hulgale madala oskusega tööjõu sisenemisele riiki;
- kodakondsuspoliitika põhimõtteid ei muudeta.

Eestis on 2011.–2016. aasta eesmärk teha esmatasandi otsused kolme kuuga. (Siseministeerium 2013) Seega on Eesti prioriteediks, nagu ka Suurbritannial ja Saksamaal, kiirendada varjupaigataotleste menetlusprotsessi, millega tehakse võimalikult kiiresti lõplikud otsused ning saadetakse riigist välja need sisserändajad, kes rahvusvahelise kaitse saamiseks vajalikke tingimusi ei täida.

Järgmisena esitataksegi argumendid Eesti varjupaigapoliitiliste otsuste tegemise põhjendamiseks, keskendudes varjupaigataotlejate ligipääsule tööturule. Sarnaselt teiste eespool toodud riikidele on ka Eestis oluliseks konservatiivse poliitilise suuna põhjenduseks reaalselt rahvusvahelist kaitset vajavate ja paremat elu otsivate sisserändajate vahel selge eristuse tegemine, millele aitab kaasa pikem ooteaeg, et oleks võimalik teha põhjalikke otsuseid. (Nutt, intervjuu 2013; Kuldjärv, intervjuu 2013) Samas on Eesti riigi soov menetlus võimalikult kiiresti läbi viia, mille tulemusena saavad positiivse otsuse omandanud pagulased võimaluse tööle minna juba enne maksimaalse ooteaja lõppemist. Kuna enamik otsuseid tehakse ära 4-5 kuu jooksul, saavad tööturule ligipääsu need pagulasestaatuse taotlejad, kes kaitset vajavad ning suudavad ära tõestada selle tarviduse. Keerulisem on olukord nendega, kes saavad esmasele taotlusele eitava vastuse ning selle edasi kaebavad. Ametnikud on väitnud, et puudub konkreetne põhjus, miks Eestis on ooteaja pikkuseks Euroopa Liidu direktiivist lähtudes maksimaalne võimalik ooteaeg, enne kui varjupaigataotlejale antakse õigus siseneda tööturule. Samuti mainiti sisejulgeoleku küsimust, et mitte anda õigust kohe töötada, vaid sarnaselt Soomele omada mingisuguski ooteaega, et teha kindlaks, et taotleja isik on ikka seesama, kellena end esitletakse. Peale selle puudub Eesti riigi praktikas selline situatsioon, kus Politsei- ja Piirivalveametil läheks otsuse langetamiseks üle 12 kuu, ning seega ei muudaks ooteperioodi lühendamine Eesti riigi jaoks oluliselt praegust praktikat. (Raag, intervjuu, 2013)

Siit võib järeldada, et sarnaselt teistele antud magistritöös käsitletavatele riikidele hoiab Eesti rangeid tingimusi selleks, et mitte näida varjupaigataotlejatele atraktiivse riigina. Samas teatakse Eestit kui varjupaigataotlejate sihtpunkti seniajani vähesel määral. Pigem sattutakse siia teekonnal Rootsi ja teistesse Põhjamaadesse.

Vastupidiselt Saksamaale puuduvad Eestis lisatingimused, nagu näiteks Euroopa Liidu kodanike eelistamine ametikohtade täitmisel. Lisaks sellele ei ole Eesti erinevalt Suurbritanniast paika pannud kindlaid valdkondi, kus varjupaigataotlejal oleks õigus töötada. (Lisa1)

Kokkuvõte

Varjupaigapoliitika on valdkond, mis puudutab kõiki riike. Euroopa Liidu liikmesriigid lähtuvad oma seadusi vastu võttes liidu direktiividest. Varjupaigataotlejate miinimumnõuete direktiiviga on paika pandud maksimaalne ooteaeg, mille möödumisel saavad rahvusvahelise kaitse taotlejad õiguse siseneda tööturule. 2013. aastal ümbersõnastatud direktiiviga on kõige pikem võimalik ooteaeg üheksa kuud. Euroopa Liidu liikmesriikide seas varieerub ooteaeg kohe töölelubamisest kuni ühe aastani. Sellest tulenevalt oli käesoleva magistritöö eesmärk uurida põhjuseid, miks rahvusvahelist kaitset soovivate inimeste tööõiguse saamine niivõrd üksteisest erineb.

Esimeses peatükis tehti ülevaade varjupaigataotlejate poliitikat reguleerivatest seadusandlikest dokumentidest, keskendudes rahvusvahelise kaitse saajate tööõigusele. Seejärel jaotati riigid ooteaja pikkuse järgi kahte suuremasse gruppi, mis esindavad pika ja lühikese ooteajaga riike. Mõlemast kategooriast valiti välja juhtumriigid selleks, et seletada pagulase staatust soovivatele inimestele tööõiguse andmise nähtuse variatsiooni ja erinevuste põhjuseid. Töö teises osas keskenduti väljavalitud riikidele. Vaadeldi riikide varjupaigapoliitilist arengut, keskendudes rahvusvahelise kaitse taotlejatele tööõiguse andmisele Saksamaal, Suurbritannias, Eestis, Soomes ja Rootsis. Kolm esimesena vaatluse all olevat riiki esindasid pika ooteajaga riike ning Soome ja Rootsi lühikese ooteaja gruppi. Kolmandas ehk viimases töö osas esitati riikide argumendid varjupaigapoliitiliste hoiakute põhjendamiseks ja tehti nende analüüs.

Analüüsi tulemusena võib väita, et riikide poolt esitatud argumendid rahvusvahelise kaitse taotlejate tööturule ligipääsu reguleerimise osas saab üldjoontes jagada kolmeks erinevaks grupiks: sisekontrolli puudutavad, majanduslikud ja sotsiaalsed põhjendused.

Peamine argument, mille toovad välja kõik riigid, on asjaolu, et varjupaigataotlejatele piirangute määramise üks eesmärkidest on nende sisserände arvu vähendamine. Suurbritannia, Saksamaa ja Eesti kasutavad selleks maksimaalset võimalust, mis

Euroopa Liidu direktiiviga ette on nähtud, samal ajal kui Soome ja eelkõige Rootsi on kasutusele võtnud vaadeldavatest riikidest kõige leebemad tingimused, lubades rahvusvahelist kaitset taotlevad inimesed kohe tööle.

Pika ooteajaga riigid on viinud sisse ranged piirangud selleks, et olla suutelised kontrollima varjupaigataotlejate sisenemist riiki ning mitte olla ligitõmbavad ja pakkuda rahvusvahelist kaitset nendele inimestele, kes seda tegelikkuses ei vaja. Suurbritannia, Saksamaa ja Eesti on märkinud, et nende eesmärk on ära hoida riikide varjupaigasüsteemi ära kasutamist ja pigem muuta otsuste menetlemise protsessi kiiremaks ning tõhusamaks.

Samasuguse põhjendusega on ka Soomes kolmekuuline ooteaeg, mille puhul on vajalik oma identiteet kohe kindlaks teha. Sellise lisatingimuse ja vaheperioodiga kaitseb Soome riik end sisserändajate eest, kes esitavad taotluse rahvusvahelise kaitse saamiseks, vastamata sealjuures selle omandamise tingimustele.

Peamine majanduslik aspekt, millega riigid varjupaigataotlejaid tööturult eemale hoiavad on kartus, et kohesel töölelubamisel ollakse ohuks kohalikule tööturule, võttes kohalikelt ära töö ning seega põhjustatakse tööpuudust. Sellise situatsiooni vältimiseks on riigid kehtestanud tööturule pääsemiseks lisatingimused. Suurbritannias saab pärast ooteaja lõppemist minna tööle vaid kindlatesse valdkondadesse. Saksamaal on lisatingimuseks tööturukontroll, millega tehakse kindlaks, et samale ametile ei ole soovi avaldanud mõni teine Saksamaa või Euroopa Liidu kodanik. Eestil sellised lisatingimused puuduvad. Teisest küljest näevad Rootsi ja eelkõige just Soome varjupaigataotlejates võimalust kohaliku tööturu edendamiseks ning tööpuuduse vähendamiseks riigis. Lisaks sellele hoiavad lühikese ooteajaga riigid rahvusvahelise kaitse taotlejate kiire töölelubamisega kokku nende vastuvõtukuludelt ning võimalusega ametlikult kiiresti tööle minna saavad nad end ise üleval pidada ega sõltu nii palju riigi toetustest.

Olulisemad sotsiaalsed argumendid varjupaigataotlejate tööturule lubamise õiguste põhjendamiseks on peamiselt seotud sisserändajate sissesulandumisega uude keskkonda. Kõik vaadeldud riikidest teadvustavad endale, et pagulase staatuse soovijatest võivad saada nende ühiskonna tulevased liikmed ning seepärast on oluline

neid integreerida. Siiski suhtuvad vaadeldavad riigid integratsiooni erinevalt. Lühikese ooteajaga riigid keskenduvad uute võimalike ühiskonnaliikmete integreerimisele ühiskonda juba menetlusperioodi varajases staadiumis, andes neile sellega võimaluse iseseisvuda ning saada osa riigi töökultuurist. Pika ooteajaga riigid aga peavad varjupaigataotlejaid konkurentsiks kohalikul tööturul ega pea vajalikuks neid ühiskonda sulandada enne, kui on tehtud kindel otsus rahvusvahelise kaitse saamise kohta.

Esitatud argumentidest võib järeldada, et pikema ja lühema ooteajaga riikide varjupaigapoliitikad erinevad üksteisest suunitluse poolest. Pika ooteajaga riigid keskenduvad esmalt rahvusvahelist kaitset taotlevate inimeste riigist eemalhoidmisele ning alles seejärel sellele, kuidas uusi sisserändajaid riiki vastu võtta ning aidata neil ühiskonda sulanduda. Lühema ooteajaga riikide varjupaigapoliitika on vastupidiselt aga keskendunud eelkõige rahvusvahelist kaitset vajavate inimeste integreerimisele ühiskonda ning selle toetamisele heade tingimuste pakkumise abil. Nad on avatud uutele inimestele ning kohtlevad varjupaigataotlejaid oma kogukonna osana, pakkudes neile kiiresti võimalust alustada uut elu.

Samuti võib riikide varjupaigapoliitika arengule toetudes järeldada, et need riigid, kus on rahvusvahelise kaitse vastuvõtmise poliitikad algusest peale ranged olnud, pole oma vaateid oluliselt muutnud. Valitsuste muutumistega on varjupaigapoliitika suund üldjoontes samaks jäänud.

Käesoleva uurimuse ülesandeks ei olnud arutleda tööõiguse andmise mõju üle vastuvõtva riigi ühiskonnale. Seega võiks antud valdkonda edasi uurida vaatepunktist, mis seletab, kuidas mõjutaks varjupaigataotlejate tööturule ligipääsemise ooteaja muutmine vastuvõtvat riiki. Peale selle võiks teha võrdleva analüüsi, jõudmaks edasiste järeldusteni, missugune oleks ooteaja muutmise mõju sisserändajate integratsioonile.

Kokkuvõttena võib öelda, et riigid, kus on valitud lühike ooteaeg, on enam keskendunud inimeste integreerimisele ühiskonda kui nende sealt eemale hoidmisele. Riigid, kus on pikk ooteaeg ning ka üldisemas perspektiivis konservatiivsem varjupaigapoliitika, kasutavad rangemaid meetmeid, kuidas varjupaigataotlejaid

suures plaanis ühiskonnast eemal hoida. Nad on rohkem mures sisejulgeoleku pärast ning on sisse seadnud Euroopa Liidu poolt ettekirjutatud minimaalsed nõuded, millistel tingimustel varjupaigataotlejaid vastu võtta. Nende eesmärk on mitte olla atraktiivsed nendele varjupaigataotlejatele, kellel tegelikkuses rahvusvahelist kaitset vaja ei ole ning kes soovivad varjupaika paremate sotsiaalsete tingimuste saamise eesmärgil. Pikema ooteajaga riigid kasutavad tööõiguse andmist ühe meetmena asüülipoliitika karmistamiseks, lühikese ooteajaga riigid aga võtavad rahvusvahelise kaitse taotlejatele tööõiguse andmist kui konkurentsi loomist tööturul.

Sellest järelduvalt saab väita, et töö alguses püstitatud hüpotees peab paika. Tõestust on leidnud, et mida enam üritatakse rahvusvahelist kaitset taotlevaid inimesi riigist eemal hoida, seda pikem on varjupaigataotlejate tööturule ooteaeg.

Kasutatud kirjandus

Abiri, E (2000) "The changing praxis of 'generosity': Swedish refugee policy during the 1990s." *Journal of Refugee Studies*, 13(1), 11-28

AIDA Not There Yet Report (2012/2013). An NGO Report Perspectives on Challenges to a Fair and Effective Common European Asylum System. Annual Report

Andersson, H (2008) *Överstatlig flyktingpolitik*. Borea bokförlan. Umeå

Andersson, H. E; Nilsson, S (2011) "Asylum Seekers and Undocumented Migrants' Increased Social Rights in Sweden". *International Migration*, 49: 167–188

Asylum Information Database (AIDA) (2013) *National Country Report on Austria*
http://www.asylumineurope.org/files/resources/austria_aida_may2013.pdf (12.04.14)

Asylum Information Database (AIDA) (2013) *National Country Report on Germany*
<http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/764.html> (12.04.14)

Asylum Information Database (AIDA) (2013) *National Country Report on Greece*
http://www.asylumineurope.org/files/resources/aida_greekreport_june2013_0.pdf
(12.04.14)

Asylum Information Database (AIDA) (2013) *National Country Report on Sweden*
http://www.asylumineurope.org/files/resources/aida_report_sweden_0.pdf (12.04.14)

Asylum Information Database (AIDA) (2013) *National Country Report on the Netherlands*
http://www.asylumineurope.org/files/resources/netherlands_aida_report_-_may_2013.pdf (12.04.14)

Bloch, A (2000) "A new era or more of the same? Asylum policy in the UK". *Journal of Refugee Studies*, 13(1), 29-42

Bloch, A (2004) Making it Work. Asylum and Migration Working PaperIPPR, London

Boswell, C; Crisp, J (2004) "Poverty, International Migration and Asylum", *Policy Brief no 8*, UNU World Institute for Development Economics Research, Helsinki, Finland

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2009) *Asyl in Zahlen*.

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) (2013) *Aktuelle Zahlen zu Asyl*.

Conrad, N (2013) "Asylum Seekers Face Forced Unemployment in Germany. " *Deutsche Welle*. (31.05.2013)

Geddes, A (2003) *The politics of migration and immigration in Europe*. Sage. London

Gibney, M (2004) *The ethics and politics of asylum: liberal democracy and the response to refugees*. Courier Corporation.

Gibney, M; Hansen, R (2003) "Asylum policy in the West: Past trends, future possibilities" (No. 2003/68). WIDER Discussion Papers//World Institute for Development Economics (UNU-WIDER)

Gower, H (2011) "Asylum seekers and the right to work". House of Commons Library. Home Affairs Section. Viimati uuendatud 04.11.11

Gower, M; Hawkins, O (2013) *Immigration and asylum policy: Government plans and progress made*. Home Affairs Section; Social and General Statistics Section

Helsingin Sanomat (2009) "Finnish asylum policy attacked in Parliament
Foreigner law debated" *Helsingin Sanomat* 18.02.09

Helsingin Sanomat (2010) "Government tightening rules on asylum seekers getting work" *Helsingin Sanomat* 20.05.2010

Hollifield, J. F (2000) "The politics of international migration. How can we" bring the state back in." *Migration theory. Talking across disciplines*. 137-185

ECRE (2005) *Country Report 2005*, European Council on Refugees and Exiles .

Eesti Pagulasabi (2013) *Kuidas elada, kui ei ole õigust töötada? Seisukohavõtt varjupaigataotlejatele töötamise õiguse andmise kohta*. Eesti Pagulasabi MTÜ. Tartu

Eesti Pagulasabi (2014) *Eesti andis mulle varjupaiga seitsmele inimesele*. (05.01.2014)

European Migration Network (EMN) (2011) Annual Policy Report 2010. German National Contact Point for the European Migration Network.

European Migration Network (EMN) (2011a) Policy Report Sweden.

European Migration Network (EMN) (2012) The Organisation of Asylum and Migration Policies in Finland.

EQUAL (2007) Getting Asylum Seekers into Employment. European Commission.

Haruoja, A (2010) Eesti põgenike ja pagulaste poliitika ajalooline ülevaade. www.teretere.eu (15.05.14)

Hatton, T. J (2009) "The Rise and Fall of Asylum: What Happened and Why?*" *The Economic Journal*, 119(535), F183-F213

Kallas, K toim (2011) *Vastuvõtutingimused erivajadusega varjupaigataotlejatele: parimad praktikad*. Balti Uuringute Instituut. Tartu

Korkeasaari, J; Söderling, I (2003) *Finnish Emigration and Immigration after World War II*. Siirtolaisuusinstituutti – Migrationsinstitutet. Turku

Koser, K; Pinkerton, C (2002) *The social networks of asylum seekers and the dissemination of information about countries of asylum*. London: Home Office.

Lamey, A (2012) “A liberal theory of asylum” *Politics, Philosophy & Economics*, 11(3), 235-257

Lavikainen, A; Salmenhaara, P (2002) *Refugee Contribution to Europe. A feasibility study on the establishment of a Fund for Refugee Employment and Education (FREE) in the European Union*. Finland

Liedtke, M (2002) “National welfare and asylum in Germany” *Critical Social Policy*, 22(3), 479-497

Migrationsverket (2014) Asylum Regulations, www.migrationsverket.se (05.05.14)

Minderhoud, P. E. (1999) Asylum seekers and access to social security: recent developments in the Netherlands, United Kingdom, Germany and Belgium. *Refugees, Citizenship and Social Policy in Europe, Basingstoke: Macmillan*, 132-149

OECD (2013) International Migration Outlook: Finland. <http://www.oecd.org/els/mig/FINLAND.pdf> (04.04.14)

Odysseus Academic Network (2006) Comparative Overview of the Implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers in the EU Member State

Pagulasseisundi konventsioon RT II 1997, 6, 26

Pagulasseisund protokoll RT II 1997, 6, 26

Phillimore, J; Goodson, L (2006) "Problem or opportunity? Asylum seekers, refugees, employment and social exclusion in deprived urban areas". *Urban Studies*, 43(10), 1715-173

Politsei –ja Piirivalveamet (PPA) (2014) Rahvusvahelise kaitse statistika. (14.05.2014)

Proasyl (2007) Reception Conditions and the Impact of the EU Reception Directive in Germany.

Rosenberger, S; König, A (2012) "Welcoming the unwelcome: The politics of minimum reception standards for asylum seekers in Austria." *Journal of Refugee Studies*, 25(4), 537-554

Ruta, C (2012) "Critics call for end to refugee employment ban" *Deutsche Welle* 27.07.2012

Sainsbury, D (2006) "Immigrants' social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms in immigration and immigration policy regimes." *Journal of European Social Policy* 16(3), 229-244

Schneider, J (2012) The Organisation of Asylum and Migration Policies in Germany: Study of the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN). 2. revised and updated edition 2012. 3. Federal Office for Migration and Refugees

Siseministeerium (2013) Valitsemisala arengukava 2013-2016. Tallinn https://www.siseministeerium.ee/public/Siseturvalisuse_VAAK_2013-2016.rtf

Spiegel (2013) "Asylum Policy: New Coalition Cements Status Quo for Refugees" www.spiegel.de (29.11.2013)

The Finnish Immigration Service (2014) Statistics on Asylum and Refugees, <http://www.migri.fi> (05.05.14)

The Local (2013) ” 'No plans' to tighten Sweden's asylum policy”, www.thelocal.se (06.02.13)

The United Nations Refugee Agency (UNCHR) <http://www.unhcr.org/> (05.03.14)

Vabariigi Valitsuse tegevusprogramm 2011–2015. https://www.riigiteataja.ee/akti/isa/3100/5201/1001/VVk_209_lisa1.pdf (05.05.14)

Valenta, M; Thorshaug, K (2011). “Failed Asylum-Seekers’ Responses to Arrangements Promoting Return: Experiences from Norway”. *Refugee Survey Quarterly*, 30(2), 1-23

Valenta, M; Thorshaug, K (2012) “Asylum-Seekers’ Perspectives on Work and Proof of Identity: The Norwegian Experience”. *Refugee Survey Quarterly*, 31(2), 76-97

Valenta M; Thorshaug K (2013) “Restrictions on Right to Work for Asylum Seekers: The Case of the Scandinavian Countries, Great Britain and the Netherlands”. *International Journal On Minority & Group Rights*, 20(3), 459-482

Zetter, R; Griffiths, D et. al (2003) An assessment of the impact of asylum policies in Europe 1990-2000. Home Office Research, Development and Statistics Directorate

Seadusandlikud dokumendid

Eesti

Pagulaste seadus RT I 1997, 19, 306

Välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (VRKS) RT I, 21.12.2013, 5

Euroopa Liit

Euroopa Komisjoni teatis. KOM/2005/0184. Komisjoni teatis Nõukogule ja Euroopa Parlamendile - Haagi programm: Viie järgneva aasta kümme prioriteeti Euroopa vabaduse, turvalisuse ja õiguse uuenemispartnerlus.

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:ET:HTML)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:ET:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005PC0184:ET:HTML)

(20.04.14)

Euroopa Komisjoni teatis KOM(2010). 171 Euroopa Parlamendile, Nõukogule, Euroopa majandus- ja sotsiaalkomiteele ning regioonide komiteele. Vabadusel, turvalisusel ja õigusel rajanev ala Euroopa kodanikele. Stockholmi programmi rakendamise tegevuskava. 20.04.2010.

[http://eurlex.](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:ET:PDF)

[europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:ET:PDF](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:ET:PDF)

(14.04.14)

Euroopa Nõukogu 2003/9/EÜ. Euroopa Nõukogu vastuvõtutingimuste miinimumnõuete direktiiv

[http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:067E:0094:0101:](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:067E:0094:0101:ET:PDF)

[ET:PDF](http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:067E:0094:0101:ET:PDF) (01.05.14)

Euroopa Parlament ja Nõukogu 2013/33/EL. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, 2013/33/EL, 26. juuni 2013, millega sätestatakse rahvusvahelise kaitse taotlejate vastuvõtu nõuded (uuesti sõnastatud)

[http://eur-](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:ET:PDF)

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:ET:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:ET:PDF)

(01.05.14)

Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ. Kvalifikatsioonidirektiiv, 29. aprill 2004, mis toob välja miinimumnõuded, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu.

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0083:en:HTML>
(14.04.14)

Nõukogu direktiiv 2005/85/EÜ. Nõukogu direktiiv, 1. detsember 2005, liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta.
<http://ee.vlex.com/vid/pagulasseisundi-omistamise-rav-menetluse-37120160>
(14.04.14)

Nõukogu määrus (343/2003) 18. veebruar 2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest.
Euroopa Liidu Teataja L 050 , 25/02/2003 Lk 0001 - 0010

Rootsi
Aliens Act (2005: 716)
<http://www.government.se/content/1/c6/06/61/22/bfb61014.pdf> (04.04.14)

Utlänningsförfordning (2006:97) <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20060097.htm>
(04.04.14)

Saksamaa
Aufenthaltsgesetz (2007)
<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/AufenthG.htm> (05.05.14)

Asylverfahrensgesetz (2007)
<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/AsylVfG.htm> (05.05.14)

Grundgesetz (2004)
http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BJNR195010004.html

Soome
Ulkomaalaislaki 2010. <http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301>
(12.04.14)

Suurbritannia

Immigration and Asylum Act (1999)

http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/33/pdfs/ukpga_19990033_en.pdf
(01.03.14)

Nationality, Immigration and Asylum Act (2002)

<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/41/contents> (02.03.14)

Intervjuud

Kuldjärv, Maarja. Intervjuu. Tartu, 25.03.13

Nutt, Mart. Intervjuu, Tartu, 03.04.13

Raag, Triin. Intervjuu, Tartu, 24.04.13

Lisad

Lisa 1. Varjupaigataotlejate töötamise õigus Euroopa Liidu liikmesriikides.

Riik	Seaduse nimi originaalkeeles ja vastuvõtmise aasta	Seaduse nimi inglise keeles	Paragrahv ja selle sisu	Erinõuded
Austria	Ausländerbeschäftigungsgesetz (AuslBG) (1975)	Act Governing the Employment of Foreign Nationals (AuslBG) http://www.migration.gv.at/fileadmin/downloads/gesetzentexte/AuslBG-AKTUELL-1_Juli2011_en.pdf	Ooteaeg: 3 kuud . Tööandjal on õigus taotleda asüülitaoletajale tööloa pärast kolme kuu möödumist tema avalduse sisseandmisest ja faktilise kaitse olemasolul (§ 4 lg 1).	Avalduse esitab tööandja, teostatakse tööturukontroll. Vastavalt §4a sätetele, isegi kui välismaalane ei vasta seaduses ettenähtud tingimustele, kuid tema põhisissetulek on seotud loometegevusega, on vajalik kaaluda, kas seaduses kaitstud avalik huvi on suurem isiku õigusest eneseväljendusele
Belgia	Arrêté royal portant exécution de la loi du 30 avril 1999 relative à l'occupation des travailleurs étrangers (1999) http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=1999060935&table_name=loi	The Royal Decree of 9 June 1999 on the execution of the Act of 30 April 1999 on the employment of foreign nationals	Ooteaeg: 6 kuud pärast esmase taotluse esitamist. Kui avalduse esitamist kuue kuu jooksul ei ole saanud vastust ametilt (Commissaire général aux Réfugiés et aux Apatrides), kui otsus kuulub edasikaavamisele või kuni kohus (le Conseil du Contentieux des Etrangers) on otsusest teatanud, on kohustuslik taotleda C kategooria tööloa. (§ 4 lg 17)	Peab taotlema C-kategooria tööloa.
Bulgaaria	Закон за убежището и бежанците (2002)	Law on Asylum and Refugees http://www.aref.government.bg/docs/ZUB-TRC-2007-1181.doc	Ooteaeg: 12 kuud esmase taotluse esitamist. Asüülitaoletajal on õigus siseneda tööturule kui taotlusprotsessi pole lõpetatud ühe aasta jooksul taotlejast olenemata põhjustel (§ 29 lg 3).	Selleks, et saada õigus töötada pärast ooteaja möödumist, peab tööloa taotlema kohalik tööandja.

Riik	Seaduse nimi originaalkeeles ja vastuvõtmise aasta	Seaduse nimi inglise keeles	Paragrahv ja selle sisu	Erinõuded
Eesti	Välismaalastele rahvusvahelise kaitse andmise seadus (2006)	Act on Granting International Protection to Aliens (2006) http://www.legaltext.ee/et/andmebaas/tekst.asp?dok=XX00013K2&keel=en	Ooteaeg: 12 kuud esmasest taotlusest. Kodakondsus- ja Migratsiooni ameti loal võib varjupaigataotleja Eestis töötada, kui Kodakondsus- ja Migratsiooni amet ei ole tema varjupaigataotluse suhtes ühe aasta jooksul, arvates varjupaigataotluse esitamist, varjupaigataotlejast sõltumatul põhjusel otsust teinud (§ 10 lg 1). Varjupaigataotluse suhtes tehtud otsuse vaidlustamisel kohtus kehtib varjupaigataotlejale antud luba Eestis töötada kuni kohtumenetluse lõppemiseni (§ 10 lg 2).	Taotluse Eestis töötamiseks esitab varjupaigataotleja Kodakondsus- ja Migratsiooni ametile, kes annab tööloa või keeldub selle andmisest ühe kuu jooksul taotluse esitamist arvestades.
Hispaania	Ley 12/2009 (2009) http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/112-2009.html	Law 12/2009	Ooteaeg: 6 kuud avalduse esitamist. (§ 2 lg 24)	Peab taotlema tööloa.
Holland	Wet arbeid vreemdelingen (2000) http://wetten.overheid.nl/BWBR0007149/geldigheidsdatum_03-12-2012/afdrukken Delegatie- en uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen (2012) http://wetten.overheid.nl/BWBR0007514/geldigheidsdatum_03-12-2012	Foreign Nationals Employment Act Implementing rules Foreign Nationals Employment Act	Ooteaeg 6 kuud esmase taotluse esitamist. Varjupaigataotlejal ei ole lubatud 6 kuu jooksul pärast avalduse esitamist töötada. (Wet arbeid vreemdelingen, § 8 lg 2)	Varjupaigataotlejal on õigus töötada 24 nädalat aastas. Muusikud ja kunstivallas töötavad taotlejad võivad töötada 14 nädalat aastas (Delegatie- en uitvoeringsbesluit Wet arbeid vreemdelingen, § 8 lg 20). Tööloa taotleb tööandja.
Horvaatia	Zakon o azilu (2003)	Law on Asylum http://www.refworld.org/docid/4e8044fd2.html	Ooteaeg: 12 kuud . (§36)	Peab taotlema tööloa (+ kvoodisüsteem).
Iirimaa	Refugee Act 1996	Refugee Act 1996 http://www.irishstatutebook.ie/1996/en/act/pub/0017/print.html	Varjupaiga taotlejad ei tohi kogu ooteaja jooksul töötada. (§ 9 lg 4)	Erinõudeid ei ole.

Riik	Seaduse nimi originaalkeeles ja vastuvõtmise aasta	Seaduse nimi inglise keeles	Paragrahv ja selle sisu	Erinõuded
Itaalia	Decreto Legislativo 30 maggio 2005, n. 140 "Attuazione della direttiva 2003/9/CE che stabilisce norme minime relative all'accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri" (2005) http://www.camera.it/parlam/leggi/deleghe/05140dl.htm	Legislative Decree n. 140/2005 on minimum standards for the reception of the asylum seekers in Member States	Ooteaeg: 6 kuud esmase taotluse esitamist. Kui taotluse kohta pole otsust tehtud 6 kuu jooksul ja see ei ole sõltunud taotlejast, võib taotleja saada ajutise tööloa kuni taotluse menetlemise lõpuni. (§ 11 lg 1)	Erinõudeid ei ole.
Kreeka	Προϋποθέσεις και διαδικασία παροχής άδειας εργασίας ή άλλης βοήθειας για επαγγελματική αποκατάσταση των αναγνωρισμένων από την Πολιτεία ως προσφύγων, των αιτούντων άσυλο και των προσωρινά διαμενόντων για λόγους ανθρωπιστικούς (1998) Διαδικασία αναγνώρισης αλλοδαπού πρόσφυγα, ανάκληση της αναγνώρισης και απέλαιση αυτού, έγκριση εισόδου των μελών της οικογένειάς του και τρόπος συνεργασίας με τον εκπρόσωπο της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους Πρόσφυγες στην Ελλάδα (1999)	Presidential Decree No. 189/1998, Conditions and Procedures for the Grant of a Work Permit or Any Other Assistance for Occupational Rehabilitation to Refugees Recognised by the State, to Asylum Seekers and to Temporary Residents on Humanitarian Grounds http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b4e64 Presidential Decree No. 61/1999, Refugee Status Recognition Procedure, Revocation of the Recognition and Deportation of an Alien, Entry Permission for Members of his Family and Mode of Cooperation with the UNHCR http://www.refworld.org/docid/3ae6b4d830.html	Ooteaeg puudub. Varjupaigataotlejale antakse pärast taotluse esitamist spetsiaalne varjupaigataotleja kaart, millega antakse ka luba siseneda tööturule. Kaart kehtib esialgu kuus kuud ("Presidential Decree No. 61/1999", § 2 lg 7). Ainult kaardi olemasolu korral on võimalik tööd otsida ("Presidential Decree No. 189/1998", § 1).	Varjupaigataotleja poolt täidetud töökoha vastu ei tunnud eelnevalt huvi ükski Euroopa Liidu kodanik, Kreeka päritolu inimene ega rahvusvahelise kaitse saanud isik. ("Presidential Decree No. 189/1998", § 4 lg 1)

Riik	Seaduse nimi originaalkeeles ja vastuvõtmise aasta	Seaduse nimi inglise keeles	Paragrahv ja selle sisu	Erinõuded
Küpros	Ο περί Προσφύγων Νόμος του 2000 (viimati muudetud 2013)	Refugee Law of 2000 http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a71aac22.html	Ooteaeg: 6 kuud esmase taotluse esitamist. (§ 9 lg 1).	Pärast 6 kuud on asüülitaoletel võimalik töötada põllumajanduses, tootmises, jäätmete käitlemises, hulgikaubanduses, remondi ja ehituse sektorites, välitöödel ja toidu kohaleviijana. Tööandjal peab olema luba võortööjõudu palgata.
Leedu	Istatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (viimati muudetud 2011)	Law on the Legal Status of Aliens http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=416015	Töötamise õigus puudub. Vastavalt § 57-le, peavad välismaalased taotlema tööloa, sellist võimalust asüülitaoletele aga tagatud ei ole. Samuti puudub asüülitaoletel ajutise kaitse all olevatele isikutele või pagulastele mõeldud vabastus tööloa taotlemisest, kuna puudub ajutine või pikaajaline elamisloa (§ 58 lg 1).	Samas kinnitatakse, et varjupaigataotluse menetlemine võtab aega maksimaalselt kolm kuud (erakorralistel asjaoludel kuni kuus kuud).
Luksemburg	Statut des Personnes de Nationalité Etrangère (viimati muudetud 2011)	Statute of Persons with Foreign Nationality http://www.legilux.public.lu/leg/textescoordonnees/recueils/etrangers1/Complement.pdf	Ooteaeg: 9 kuud esmase taotluse esitamist. Kui selle aja jooksul pole taotlejast mittedõlmatel põhjustel varjupaiga kohta otsust tehtud, võib taotleja teatud tingimustel töötada. (Droit d'asile et Protection Temporaire, § 14 lg 1)	Tööloa antakse esialgu 6 kuuks ja kehtib ühe ameti ning töandja jaoks. Taotleja saab tööd vaid sel juhul, kui ametikohale ei kandideeri ükski Euroopa Liidu kodanik, Euroopa Liidu ühtse majandusruumi liikme kodanik või kolmanda riigi kodanik erikokkulepetel. (Droit d'asile et Protection Temporaire, § 14 lg 2 ja 3)
Läti	MK noteikumi Nr.553 "Noteikumi par darba atļaujām ārzemniekiem" (2010)	Regulation No. 553. Regulations Regarding Work Permits for Third-country Nationals http://www.lm.gov.lv/upload/labour/cab_reg_no_553.doc	Ooteaeg: 12 kuud. Asüülitaoletel on õigus töötada 1 aasta pärast taotluse sisseandmist, juhul kui temast mitteolenevatel põhjustel ei ole suudetud avaldust aasta jooksul läbi vaadata. (§ 14)	Erinõudeid ei ole.

Riik	Seaduse nimi originaalkeeles ja vastuvõtmise aasta	Seaduse nimi inglise keeles	Paragrahv ja selle sisu	Erinõuded
Malta	Reception of Asylum Seekers (Minimum Standards) Regulations (2005)	Reception of Asylum Seekers (Minimum Standards) Regulations http://www.justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=10662&l=1	Ooteaeg: 12 kuud. Kui esmase taotluse esitamist on möödas 1 aasta ja taotlejast mittedõlmatel põhjustel pole otsust langetatud, siis võib taotleja tööloa saada. (§ 10 lg 2)	Ministeerium, mis tegeleb tööloade andmisega, otsustab tööloa saamise tingimused. Teostatakse tööturukontroll.
Poola	Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (2003)	Act of 13 June 2003 on granting protection to foreigners within the territory of the Republic of Poland http://www.udsc.gov.pl/files/prawo/ACT%20of%20June%2013%202003%20(3).doc	Ooteaeg: 6 kuud. Kui 6 kuu jooksul ei ole taotluse kohta otsust tehtud, väljastatakse Reparatsioonide ja Välismaalaste Ameti Presidendi (President of the Office for Reparations and Aliens) poolt asüülitaoletajale sertifikaat, mis koos ajutise isikutõendiga annab aluse tööloa saamiseks (vastavalt 20. aprilli 2004 aasta aktile tööjõu ja tööturu kohta.). (§ 30a lg 1)	Erinõudeid ei ole.

Riik	Seaduse nimi originaalkeeles ja vastuvõtmise aasta	Seaduse nimi inglise keeles	Paragrahv ja selle sisu	Erinõuded
Portugal	Lei n.º 15/98 de 26 de Março. Estabelece um novo regime jurídico-legal em matéria de asilo e de refugiados (1998) Lei 20/2006, de 23 de Junho Aprova disposições complementares do quadro jurídico-legal sobre asilo e refugiados, assegurando a plena transposição para a ordem jurídica interna da Directiva n.º 2003/9/CE, do Conselho, de 27 de Janeiro, que estabelece as normas mínimas em matéria de acolhimento de requerentes de asilo nos Estados membros. Lei n.º 27/2008 de 30 de Junho Estabelece as condições e procedimentos de concessão de asilo ou protecção subsidiária e os estatutos de requerente de asilo, de refugiado e de protecção subsidiária, transpondo para a ordem jurídica interna as Directivas n.ºs 2004/83/CE, do Conselho, de 29 de Abril, e 2005/85/CE, do Conselho, de 1 de Dezembro.	Law No. 15/1998 of 26 March 1998, Establishing a New Legal Framework in Matters Regarding Asylum and Refugees http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b5534.html Law 27/2008, 30th June Establishes the conditions and procedures for granting asylum and subsidiary protection and the statuses of asylum applicant, refugee and of subsidiary protection, transposing into internal juridical order Council Directives n.ºs 2004/83/CE, of 29th April and 2005/85/CE, of 1st December http://www.unhcr.org/refworld/docid/48e5c13c8.html	Ooteaeg puudub. Asüülitaoletajatele, kellel on juba ajutine elamisuba, tagatakse õigus tööturule pääsemiseks. (15/1998, § 55) Ajutine elamisuba antakse asüülitaoletuse sisseandnud isikule. (27/2008, § 27 lg 1) Varjupaigataotlejate ligipääs tööturule on piiratud vaid taotluse esitamise ja taotluse menetlemisesse vastuvõtmise otsuse vahel. See aeg ei tohi olla pikem kui 20 päeva. (20/2006, § 9 lg 3)	Erinõudeid ei ole.
Prantsusmaa	Code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (viimati muudetud 2013) http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006070158&dateTexte=20130815	Code of entry and residence of foreigners and asylum	Ooteaeg: 12 kuud esmase taotluse esitamisest. (R742-2)	Varjupaigataotlejatele kehtivad samad piirangud mis teistele välismaalastest töötajatele, sealhulgas tööturukontroll.

Riik	Seaduse nimi originaalkeeles ja vastuvõtmise aasta	Seaduse nimi inglise keeles	Paragrahv ja selle sisu	Erinõuded
Rootsi	Utlänningsförordningen (2006) http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Utlanningsforordning-200697_fs-2006-97/?bet=2006-97	Aliens Ordinance	Ooteaeg: puudub (ptk 5 § 4).	Vabastust tööloa omamisest ei ole võimalik saada asüülitaoletajal, kellel puudub isikultõendav dokument ning ta ei ole nõus tegema koostööd enda isiku tuvastamiseks ning kes saadetakse välja Dublini menetluse raames.
Rumeenia	Lege Nr. 122 din 4 mai 2006 privind azilul în România (2006)	Law no 122/2006 on Asylum	Ooteaeg: 12 kuud asüülitaoletuse esitamisest kui taotlusprotsess pole selleks ajaks lõppenud. (§ 17 lg 1o)	Erinõudeid ei ole.
Saksamaa	Asylverfahrensgesetz (viimati muudetud 2007)	Asylum Procedure Act http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_asylvfg/englisch_asylvfg.html#p0385	Ooteaeg: 12 kuud esimesest taotlusest. Pärast aastast seaduslikku riigisviibimist võib minna tööle kui Föderaalne Tööhõive Agentuur (Bundesagentur für Arbeit) või mõni täidesaatva võimu õigusakt (statutory instrument) annab loa töötamiseks. (§ 61 lg 2)	Varjupaigataotlejal ei ole lubatud enne rahaliselt tasustatud tööle minna, kui ta on vastuvõtukeskusest välja kolinud.
Slovakkia	Zákon z 20. júna 2002 o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov (2002)	Act as on June 20, 2002, on Asylum and Amendment of Some Acts http://www.unhcr-centraleurope.org/pdf/where-we-work/slovakia/act-on-asylum-2008.html	Ooteaeg: 12 kuud . Puudub õigus majandussuhete loomiseks kuni asüüliandmise otsuse teostumiseni v.a juhul kui tema avaldust ei ole suudetud 1 aasta jooksul läbi vaadata. (§ 23 lg 6)	Erinõudeid ei ole.
Sloveenia	Zakon o mednarodni zaščiti (ZMZ) (viimati muudetud 2011) http://www.uradni-list.si/1/objava.jsp?urlid=201111&stevilka=450	Law on International Protection http://www.unhcr.org/refworld/docid/47f1fdcf2.html	Ooteaeg: 9 kuud alates taotluse esitamisest (§ 85 lg 1).	Tehakse tööturukontroll, töötamiseks on vajalik tööloa.
Soome	Ulkomaalaislaki (viimati muudetud 2010)	Aliens Act http://www.finlex.fi/en/laki/kaannokset/2004/en20040301.pdf	Ooteaeg: 3 kuud (või 6 kuud) . Saab õiguse töötada, kui esmase taotluse esitamisest on möödunud 3 kuud, kui on olemas kehtiv isikultõendav reisisdokument. Juhul kui vastav dokument puudub, on ooteaeg 6 kuud. (§ 81) Õigus töötada kehtib nii kaua, kui on vastu võetud otsus asüülitaoletuse kohta ning kui seda ei kaevata edasi.	Erinõudeid ei ole.

Riik	Seaduse nimi originaalkeeles ja vastuvõtmise aasta	Seaduse nimi inglise keeles	Paragrahv ja selle sisu	Erinõuded
Suur-britannia	Immigration rules (viimati muudetud 2012)	Immigration Rules http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/policyandlaw/immigrationlaw/immigrationrules/	Ooteaeg: 12 kuud esmase taotluse esitamisest, kui taotluse menetlemise viibimises pole süüdi taotleja. (§ 360)	Eritingimused: a) varjupaigataotleja täidetav ametikoht peab olema nimekirjas, mille kohaselt puudub Ühendkuningriigis piisavalt selle töö tegijaid; b) varjupaigataotleja ei tohi tegutseda füüsilisest isikust ettevõtjana; c) varjupaigataotleja ei tohi asutada oma ettevõtet. (§ 360A)
Taani	Udlændingeloven (viimati muudetud 2013) https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=144310	Aliens (Consolidation) Act	Ooteaeg: 6 kuud . Varjupaigataotlejad on tööloa taotlemisest vabastatud kui otsust nende taotluse kohta ei ole tehtud 6 kuu jooksul taotluse esitamisest. (§ 14a lg 2)	Töötamise tingimuseks on koostöö tegemine Taani Immigratsiooniametiga (varjupaigataotleja ja ameti vahel sõlmitakse vastav lepe).
Tšehhi	Zakon ze dne 13.kvetna 2004 o zamostnanosti (2004)	Act dated 13th May 2004 on Employment http://portal.mpsv.cz/sz/obecne/prav_predpisy/akt_zneni/zoz_od_1-4-2012_en.pdf	Ooteaeg: 12 kuud . Vastavalt tööseadusele saab varjupaigataotleja tööloa taotleda 12 kuu möödudes varjupaigataotluse esitamisest. (§ 99)	Peab taotlema tööloa.
Ungari	2007. évi LXXX. Törvény a menedéskjogról (2007) 2013. évi XCIII törvény az egyes rendészeti tárgyú törvények módosításáról (2013) http://www.kozlonyok.hu/nkonline/MKPDF/hiteles/MK13101.pdf	Act LXXX of 2007 on Asylum http://www.refworld.org/docid/4979cc072.html Act XCIII of 2013 on the amendment of certain law enforcement acts	Ooteaeg: 9 kuud . Lubatud on 9 kuu jooksul pärast taotluse sisseandmist töötada vaid vastuvõtukeskuse territooriumil (§ 5 lg 1, muudetud 2013. aasta seaduse § 85). Pärast 9 kuu möödumist saab taotleda tööloa.	Peab taotlema tööloa. Kolmandate riikide kodanikud saavad tööloa töandja avalduse alusel, kuid seda vaid juhul kui ükski Ungari või ELi/EEA kodanik ei ole seda tööd soovinud.

Allikas: Eesti Pagulasabi 2013: 9-16

Abstract

Access to the Labour Market for the Asylum Seekers: the Case of Great Britain, Germany, Estonia, Sweden and Finland

Laura-Liisa Kruusamäe

Asylum politics is an issue that concerns all of the countries in the European Union. As members of the European Union, states are obligated to adapt their laws according to the regulations determined by the European Union. The Council Directive 2003/9/EC sets down minimum standards for the reception of asylum seekers. The maximum waiting time for asylum seekers after they have filed their first application in order to get access to the labour market is nine months. In the European Union member states the waiting period to the labour market varies from twelve months to instant access. Hereby, the aim of the paper is to explain the reasons, which have influenced countries' viewpoints on asylum politics. Focus is on the asylum seekers' right to have access to the labour market after submitting the first application for international protection. The research is done by analysing the arguments, which countries have presented in order to explain their decisions concerning the regulations of asylum seekers.

The thesis consists of three parts. First chapter gives an overview of the rights of the asylum seekers in the countries of the European Union. After that, the states are divided into two categories based on the length of the waiting period before getting access to the labour market. The countries of the case study are chosen from both groups in order to present the two different approaches towards the rights of asylum seekers- conservative and liberal. The second chapter of the paper starts with overview of the politics of asylum in Great Britain, Germany, Estonia, Finland and Sweden. The first three countries, Great Britain, Germany and Estonia, represent the conservative group which have chosen the strictest approach to giving the right to asylum seekers to access the labour market after submitting the first application of international protection. On the other hand, Finland and Sweden represent the countries with more liberal views on asylum politics and therefore have more lenient requirements for the asylum seekers to get into employment. The third chapter

provides arguments of the chosen countries to explain their decisions on asylum seekers' working rights. Conclusions are made about the reasons, which describe why certain attitudes towards the rights of the asylum seekers have developed.

According to the analysis it is possible to say that the arguments which countries have presented to defend their decisions on asylum politics can be divided into three groups: arguments regarding state security, economy and social matters.

The main argument of all the observed states is that one of reasons of limiting the rights of the asylum seekers is to decrease the number of asylum applications.

As can be seen from the examples of Germany, Great Britain and Estonia, countries with long waiting period have made restrictions in order to control the entrance of the asylum seekers to the country and in order not to be attractive to these applicants who do not really need it. The countries have stated that the aim of strict limitations has been to prevent the misuse of the asylum system. Furthermore, the goal is to make the application process more efficient.

The main economic argument which the countries present in favour of keeping asylum seekers away from the labour market is that they are afraid of unemployment that could be caused by asylum seekers taking away jobs from the local citizens. In order to prevent such situation, Great Britain and Germany have imposed additional requirements for accessing the labour market after the compulsory waiting period has passed.

On the other hand, Sweden and Finland have an opposite attitude towards asylum seekers and the local labour market. They see the foreigners as an opportunity to improve the labour market and decrease the need of workforce. In addition to that, states with short waiting period claim to save money on the reception costs of the asylum seekers and give them an opportunity to start working legally as soon as possible in order to be independent from the state support.

The main social arguments that the analysed countries have introduced are related to the integration of the asylum seekers into the receiving society. All of the countries

are aware of the fact that people who are looking for international protection are potential members of the new community and therefore it is important that they are integrated into the country. Nevertheless, the approach of the chosen countries integrating these new members is different. The states with short waiting period focus on the early integration of the asylum seekers. This gives them an opportunity to become independent and be part of the working culture. Contrary to that, the countries with long waiting period regard asylum seekers as competition on the labour market and do not consider it necessary to integrate them to the society before their application has been accepted.

According to the presented arguments, it can be concluded that countries with long and short waiting time for the right to work differ from each other in their approach towards asylum politics. The states with long waiting period focus on preventing the asylum seekers to enter the country in the first place and thereafter start integrating them. In contrast to that, countries with short waiting time concentrate on integrating the new potential members to their society. They are open to new people and treat them as members of their community, giving them a chance to start their new life as soon as possible.

All in all, it can be said that the hypothesis which was posed in the beginning of the paper has been proven- the more country tries to keep asylum seekers away, the longer is the waiting time for asylum seeker to get access to the labour market.