

Rahvusvahelise- ja humanitaarkaitse saajate integratsioon Euroopa Liidu tööturule

Eike Luik,
ERV analüütik

Rahvusvahelise kaitse saajate (edaspidi kaitse saajate) integratsioon on tänapäeval üks peamisi Euroopa Liidu ja liikmesriikide (edaspidi LR) ees seisvaid väljakutseid. Kui seni on peaaegu olnud kolmandate riikide kodanike integratsioonil üldiselt, asetavad viimaste aastate jooksul laekunud enneolematult suured rahvusvahelise kaitse taotluste arvud, koos kõrgema taotluste rahuldamise määraga, kaitse saajate integratsiooni poliitilises tegevuskavas esikohale. Integratsioon on mitmetahuline protsess. Juurdepääs tööturule ja selles osalemine on vaid üks selle paljudest mõõtmetest. Kaitse saajate seisukohast on see aga peamine võtmeküsimus. Samuti on see oluline kaitse saajaid vastuvõtivate ühiskondade jaoks. Riikide valitsuste seisukohast vähendab kaitse saajate osalemine tööturul sotsiaaltoetussüsteemi kulusid. Veelgi olulisem on, et kogu ELis elanikkonna vananemise ja tööturu struktuursete puudujääkide suurenemise olukorras peavad LRd suutma kasutada optimaalselt oma territooriumil olemasolevat tööjõudu.

Euroopa rändevõrgustiku 2015. aasta uuringu „Rahvusvahelise- või humanitaarkaitse saajate integratsioon tööturule – ELi poliitika ja head tavad“ üldeesmärk ongi analüüsida LRde¹ rahvusvahelise- või humanitaarkaitse saajate tööturule integreerumist lihtsustavaid tavasid. Uuringus kaardistatakse LRde

- i) kaitse saajate tööturule juurdepääsu õigusi nii õigusaktides kui praktikas,
- ii) tööalaste toetusmeetmete kättesaadavust kaitse saajate jaoks ning
- iii) häid tavasid ja takistusi kaitse saajate tööturule juurdepääsu loomisel ja seal osalemisel.

Statistiline ülevaade rahvusvahelise kaitse saajatest ELis ja nende osalemisest tööturul

ELis on rahvusvahelise kaitse taotluste arv viimastel aastatel märkimisväärselt kasvanud (joonis 1). Esmaste taotlejate arv oli suurim eeskätt 2015. aastal, kui esitati enam kui 1,2 miljonit taotlust, mis on kaks korda rohkem kui 2014. aastal (562 680 esmast taotlust). Samuti on viimastel aastatel oluliselt kasvanud rahvusvahelise kaitse taotluste heakskiitmise määr (joonis 2), ulatudes 2015. aastal kogu ELis kokku 52%ni, mis on eelkõige seotud Süüriast (96%), Iraagist (87%), Eritreast (84%) ja Afganistanist (70%) pärit taotlejate kõrge heakskiitmise määraga 2015. aastal.

Tööturule juurdepääsu ja seal osalemise seisukohast on eriline tähtsus ka **rahvusvahelise kaitse saajate vanusel**. Võrreldes vanuselisi näitajaid (joonis 3) selgub, et valdav enamik (51%) taotlejatest, kellele anti ajavahemikul 2010–2015 rahvusvaheline kaitse, kuuluvad vanusekategoriasse 18–34, st nad on aktiivses tööeas ja seega on nad ELi tööturu jaoks väga olulised.

Kaitse saajate tööturul osalemist käsitlev statistika ELis on kahjuks kesine ja empiirilisi uuringuid on tehtud väga vähe. 2014. aasta Euroopa tööjõuuuringu eriküsimustik näitab, et kaitse saajate osalemine tööturul jääb üldiselt teiste sisserändajate rühmade tööturul osalemisest mõnevõrra maha.² Nagu selgub (joonis 4), et pärast nelja-aastast või lühemat riigis elamist oli rahvusvahelise kaitse saajate tööhõive määr 27%, samuti oli madal pere- ja elu põhjustel sisserändajate tööhõive määr (31%). Samas tõuseb nende mõlema kategooria tööhõive määr aja jooksul siiski järk-järgult ja 20+ aastase riigis elamise järel muutub tööhõive määr teiste sisserändajate kategooriatega võrreldes peaaegu samaks. Seega uuringud näitavad, et kaitse saajatel kulub tööturule integreerumiseks kauem aega kui sisserändajatel, kes on riiki sisenenud töötamise või õppimisega seotud põhjustel.

1 Uuringus osales 24 ERV riikliku kontaktpunkti (Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Itaalia, Iirimaa, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Malta, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Slovaki Vabariik, Sloveenia, Soome, Tšehhi Vabariik, Ungari, Ühendkuningriik), vt <http://bit.ly/2esPq3E>.

2 Labour market integration of refugees: strategies and good practices („Pagulaste integratsioon tööturule: strateegiad ja head tavad“), märts 2016.

Mis puutub kaitse saajate **töö- ja kutsealastele oskustesse**, siis on kättesaadavaid andmeid vähe ja üldisi järeldusi teha ei saa. ÜRO Pagulaste Ülemvoliniku Ameti hiljutisest uuringust nähtub, et Kreekasse saabuvad Süüria põgenikud on väga haritud.³ Sama kinnitati ka Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee hiljutisel üritusel Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni (IOM) esindaja poolt.⁴ Siiski osutavad Euroopa sotsiaaluuringust saadud andmed, et Afganistanist, Iraanist, Iraagist, Süüriast, Somaaliast, Eritreast pärit sisserändajad (majanduslikel eesmärkidel saabuvad sisserändajaid, rahvusvahelise kaitse taotlejaid ja vastuvõetud pagulasi eristamata) on keskmiselt vähem haritud kui EL põlisrahvastik või muud sisserändajad.⁵ Hiljutises OECD aruandes rõhutatakse, et kodakondsusest olenevalt on kaitse saajate hariduslikus taustas suured erinevused. Näiteks oli 40%-l 2014. aastal saabunud Süüria kodanikest vähemalt keskharidus, kusjuures afgaanide hulgas oli see osakaal vaid 20% ja eritrealaste hulgas 10%.⁶ Aruandes rõhutatakse, et niisugused suured erinevused haridustasemetes on paljude LRde integratsioonisüsteemidele lisaprobleem.

Belgias tehtud uuring, mis hõlmas nelja-aastast perioodi,⁷ näitas, et 13% 4869st küsitletud kaitse saajast olid nende kaitse seisundi tunnustamise ajal majanduslikult aktiivsed.⁸ Nelja aasta pärast kasvas aga tööturul aktiivsete kaitse saajate osakaal 42%ni. Samal ajal langes töötuse määr, mis oli nüüd ainult 13%. Madalmaades tehtud uuringus⁹ tuuakse esile, et umbes 25%-l kaitse saajatest on kaks aastat pärast kaitse saamist täistööajaga töökoht, samal ajal kui 5 aasta pärast oli töökoht umbes pooltel kaitse saajatest ja 15 aasta pärast tõusis kaitse saajate tööhõive määr juba 56%ni.

Ülaltoodu näitab, et kolmandate riikide kodanikega võrreldes vajavad kaitse saajad tööturuga kohanemiseks rohkem aega. Samas, kui neile võimaldatakse piisavalt aega ja tugevaid toetusmeetmeid, väheneb kolmandate riikide kodanike ja kaitse saajate vaheline lõhe ning integratsioon tööturule

3 Vt Euroopa Parlamendi uuring (2016) „Labour Market Integration of Refugees: Strategies and Good Practices („Pagulaste integratsioon tööturule: strateegiad ja head tavad“), lk 26.

4 IOMi esindaja ettekanne Euroopa Majandus- ja Sotsiaalkomitee pagulaste tööturule integreerimise teemalises kuulamises 22. veebruaril 2016.

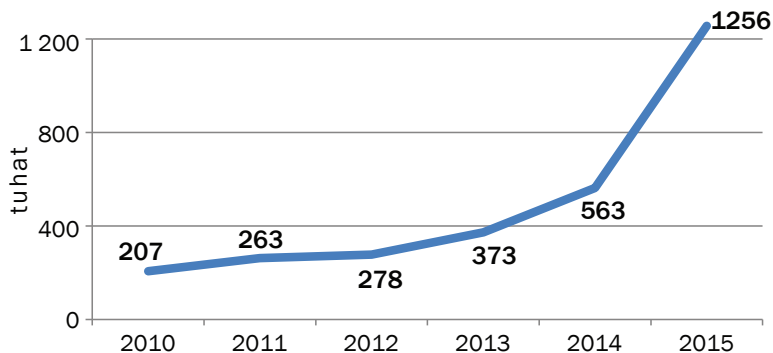
5 Euroopa Parlament (2016) „Labour Market Integration of Refugees: strategies and good practices“ („Pagulaste integratsioon tööturule: strateegiad ja head tavad“).

6 OECD, Making integration work („Integratsiooni toimimapanek“), jaanuar 2016, lk 10.

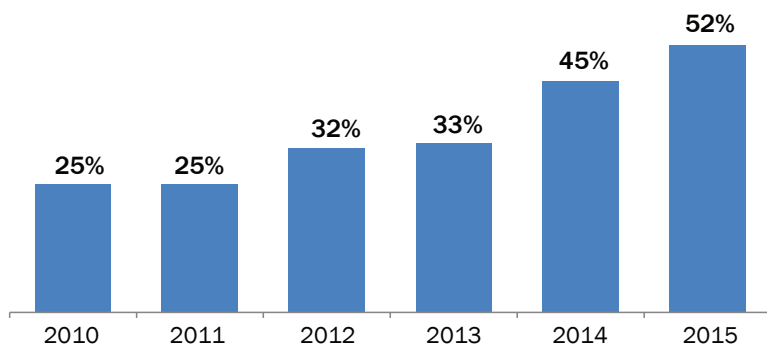
7 Rea A., Wets J., The Long and Winding Road to Employment, An analysis of the Labour Market Careers of Asylum Seekers and Refugees in Belgium, Academia Press, 2014.

8 Mõiste „majanduslikult aktiivsed isikud“ viitab nii töötavatele kui ka tööd otsivatele inimestele.

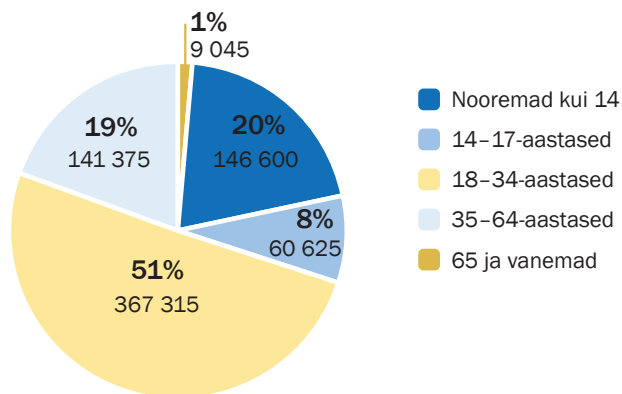
9 WRR, SCP, WODC (2015) ‘Geen tijd verliezen. Van opvang naar integratie van asielmigranten’ („Ära kaota aega. Varjupaika taotlejate rändajate vastuvõtust integratsioonini“), lk 10–11.



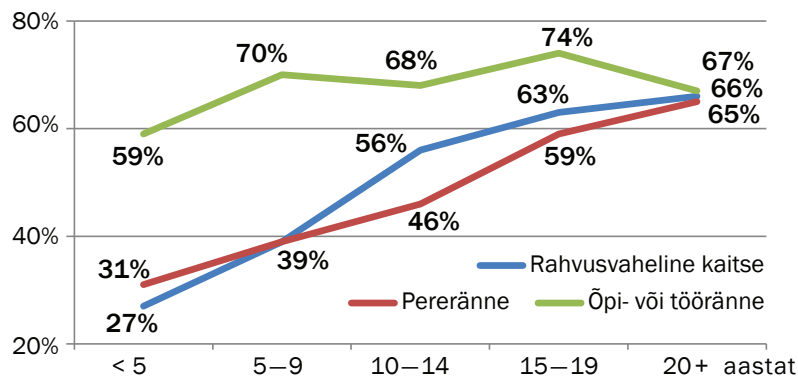
Joonis 1. Esmaste rahvusvahelise kaitse taotluste arv EL 28s, perioodil 2010–2015. Allikas: Eurostat, 7. aprill 2016. a väljavõte



Joonis 2. Positiivsete otsuste osakaal kõigist esimese astme otsustest EL 28s, perioodil 2010–2015. Allikas: Eurostat, 7. aprill 2016. a väljavõte



Joonis 3. Positiivse otsuse saanud isikute vanuseline jaotus EL28s, perioodil 2010–2015. Allikas: Eurostat, 2. märtsi 2016. a väljavõte



Joonis 4. Tööhõive määr sisserändajate kategooriate ja ELi 28 LRdes elamise kestuse järgi, 2014. Allikas: Euroopa Komisjon, „Labour Market Integration of Refugees“, 2016. aasta ülevaade „Employment and Social Developments in Europe Review“

muutub edukamaks. Ülaloodud näited rõhutavad, kui suur tähtsus on kaitse saajatele tööalaste toetusmeetmete pakkumine tööturule juurdepääsu tagamisel.

Rahvusvahelise kaitse saajate tööturule juurdepääsu õiguslik taust ning praktika EL liikmesriikides

ELi tasandil on kaitse saajate „kohene“ seaduslik õigus saada juurdepääs LRde tööturule sätestatud uuesti sõnastatud miinimumnõuete direktiivi¹⁰ artikli 26 lõikes 1. Artikli 26 lõikega 2 kohustatakse LRe tagama, et kaitse saajatel oleks kodanikega samaväärsetel tingimustel juurdepääs tööhõivega seotud toetusmeetmetele. Artikliga 34 kohustatakse LRe andma kaitse saajatele juurdepääs integratsiooniprogrammidele, arvestades sealjuures „kaitse saajate erivajadustega“. Samas artikli 26 lõige 2 ja viide „kaitse saajate erivajadustele“ lisati uuesti sõnastatud direktiivi esimest korda, tunnistades, et kaitse saajad seisavad tööturule juurdepääsul silmitsi paljude probleemidega. Kuigi õigus saada juurdepääs tööturule on direktiiviga ühemõtteliselt sätestatud, jäetakse LRdele tööhõivega seotud toetusmeetmete korraldamises, liigis ja sisus palju tegutsemisruumi. Selle tulemusena võivad kaitse saajate tööturule integreerimise tavad liikmesriigiti oluliselt erineda.

Nagu eespool nimetatud, tuleb kaitse saajatele tagada „kohene ligipääs“ tööturule, kuid praktikas tuleb selleks kõigepealt täita teatavaid eeltingimusi. Näiteks nõuavad kõik LRid (v.a Horvaatia) kaitse saajatel elamisloa olemasolu, samal ajal kui osa riike nõuab eraldi veel ka tööloa (AT (humanitaarkaitse saajatel), BE (täiendava kaitse saajatel), ES, MT, SE).

Lisaks eelnimetatud eeltingimustele kohtavad kaitse saajad tööturule juurdepääsul ka muid praktilisi takistusi, mis tulenevad nende erilisest olukorrast – eelkõige psühholoogiline ja kehaline kurnatus, kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide puudumine, sotsiaalvõrgustiku puudumine, madal haridustase, vastuvõtva ühiskonna võõravaenulik suhtumine, vähene keeleoskus jne. Selle tulemusena on kaitse saajad muude sisserändajate kategooriate ning vastuvõtva riigi kodanikega võrreldes tööturule juurdepääsul ebasoodsamas olukorras.

¹⁰ Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv 2011/95/EL, 13. detsember 2011, mis käsitleb nõudeid, millele kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad vastama, et kvalifitseeruda rahvusvahelise kaitse saajaks, ning nõudeid pagulaste või täiendava kaitse saamise kriteeriumidele vastavate isikute ühetaolisele seisundile ja antava kaitse sisule (uuesti sõnastatud).

Liikmesriikide peamised meetmed kaitse saajate integreerimisel tööturule

Olenemata kasutatud meetodist ja vahenditest hõlmavad kõigi kaitse saajate tööturule integreerimise poliitika peamised meetmed enamasti järgmist:

- keeleõpet;
- kohanemiskursuseid (annavad teavet riigi väärtuste, institutsioonide ja sealse elulaadi kohta);
- juurdepääsu riiklikele tööhõiveteenustele/haridusele (nt registreerimine tööturuametis, teabe andmine vabade töökohtade kohta, võimalus osaleda kutsekoolitustel).

Mõned LRid nimetasid oma kaitse saajatele suunatud tööturule integreerimise poliitika oluliste elementidena veel järgmisi meetmeid:

- abistamine kutsekvalifikatsioonidele tunnustuse taotlemisel (nt AT, ES, NL, SK, SE, UK);
- tööalane nõustamine (nt AT, BE, BG, CZ, DE, EE, EL, ES, MT, NL, SK, SE, UK);
- majutusala nõustamine (nt BE, AT, CZ, EE, ES, FI, FR, IE, IT, LU, LT, MT, NL, SK, SI, SE, UK);
- minimaalse sissetulekutoetuse meetmed (nt EE, ES, FI, IE, LU, LT, MT, NL, SI, SE, UK);
- juurdepääs õpiõppele/praktikakohtadele (AT, EE, ES, SE);
- koolitus sotsiaalsete ja kutsealaste põhioskuste alal (nt EE, LT, LV, SE);
- võimalike tööandjate otsimine (nt EE, ES, SE);
- toetused/stipendiumid haridusele ja koolitusele juurdepääsu lihtsustamiseks (nt ES);
- orientatsioon tööturul (nt NL).

Kui kõigis LRides vastutavad tööturule integreerimise poliitika rakendamise eest kas täielikult või osaliselt riigi tasandi ametiasutused, siis Belgias on see riiklikult detsentraliseeritud ning koordineeritud piirkondlikul tasandil. Samas on kõik uuringus osalenud riigid märkinud, et vähemtähtis roll pole ka kolmandatel isikutel nagu tööturu asutused, ettevõtjad, kirikud, rahvusvahelised organisatsioonid (IOM, UNHCR jt), kui valitsusvälised organisatsioonid.

Keeleõpe

Kuigi kõik LRid (v.a Horvaatia, kus see on alles väljatöötamise järgus) teevad kaitse saajatele kättesaadavaks mingis vormis keeleõppe, erinevad liikmesriigiti keeleõppe kättesaadavuse ulatus ja sobivus kaitse saajatele ning pakutavate tundide arv.

Keeleõppe takistused

Keeleõppega seotud kulud, mis võivad sisaldada õppekulusid, kuid ka kaudseid kulusid, nagu söidu- ja lastehoiukulud, ei võimalda sageli kaitse saajatel kursustel osaleda (nagu rõhutas nt UK). Asjaolu, et mõned kaitse saajad on vähem haritud või ei ole üldse formaalset haridust saanud, on kirjaoskamatud või ei ole harjunud Euroopa õpetamisstiiliga, võib samuti takistada kursustel osalemist või keele tõhusat õppimist. Nii on näiteks Rootsis kättesaadavad kirjaoskamatutele kohandatud keelekursused. Ka Soome pakub koolitusi, mis on kohandatud kirjaoskamatutele õppijatele ja neile, kellele ladina tähestik on võõras. Nagu kinnitasid mitmed LRid (nt NL), võib juurdepääs kursusele olla eriti keeruline naissoost rahvusvahelise kaitse saajatele, kellel on suurema tõenäosusega laste hooldamise kohustused, õppimine võib olla nende jaoks takistatud kultuurilistel põhjustel, samuti on nad suurema tõenäosusega kirjaoskamatud. Lisaks märkisid Belgia, Prantsusmaa, Iirimaa, Läti ja Madalmaad, et pakutavad madalama taseme keelekursused (nt ainult A1-tase), ei pruugi kaitse saajate integratsiooni tööturule ja ühiskonda piisavalt toetada. Hea praktikana märkis Austria, et neil pakutakse ka B1- ja kõrgema taseme kursusi.

Keeleõppe head tavad

Kui keeleõpe on seotud tööturul osalemisega, võib see suurendada tõenäosust, et keele õppimine toetab tööhõivet. Austrias, Belgias, Prantsusmaal, Rootsis, Saksamaal ja Soomes on ellu viidud eriprojekte või pakutakse kursusi, mis ühendavad keeleõppe teatud vormis erialase arengu toetamisega. Ühendkuningriigis näitas hindamine, et keelekursuste sihid saavutatakse eriti edukalt siis, kui neid kombineeritakse sotsiaalsete komponentidega, nagu reisid või muud kultuurisündmused.

Kohanemiskursused

Mitmes LRis (BE, DE, EE, FR, LU, NL, SE, SI) on kohanemiskursused riiklike integratsiooniprogrammide peamine komponent ja seega on need tehtud kättesaadavaks kõigile rahvusvahelise kaitse saajatele. Teistes LRides (AT, BG, CY, EL, HU, LT, SK) pakutakse kohanemiskursusi ainult projektipõhiselt ja seetõttu ei ole need tingimata kõigile kaitse saajatele kättesaadavad.

Kohanemiskursuste teemad ja rõhuasetus erinevad liikmesriigiti ja need võivad mõjutada ka seda, mil määral on kursus kaitse saaja tegelikul orienteerimisel tulemuslik. Enamikus LRides keskendutakse

kursustel sellele, kuidas pääseda juurde avalikele teenustele. Samuti antakse ülevaade õigustest ja kohustustest. AT, CZ, CY, EE, ES, FI, SE, IE (pakutakse kursusi ainult ümberasustusprogrammiga seotud pagulastele). Seevastu mõne LRi (AT, CZ, DE, FR, HU, IE, IT, LV, NL) kohanemiskursustel käsitletakse enam hoopis „riiklikke“ väärtusi ja kultuuri.

Kohanemiskoolitustel osalemise takistused

Peamiseks kohanemiskursustel osalemise takistuseks võib olla keeleoskuse puudumine, seda eelkõige siis, kui inimestelt nõutakse osalemiseks konkreetsel tasemel keeleoskust.

Kohanemiskoolituste head tavad

Heaks tavaks võib pidada kohanemistoetust, mille eesmärk on toetada otseselt integratsiooni töökohal, sest see valmistab kaitse saajat tõhusamalt tööleminekuks ette. Hispaanias on kohanemiskursused suunatud tööturule ning need hõlmavad töökohaga seotud oskusi, muuhulgas näiteks suhtlemine, enesekontroll, enesehinnang, matemaatiline mõtlemine, eeskirjade ja ülesannete täitmine, analüüs ja probleemide lahendamine, loovus, tehnika kasutamine ja oma tegevuse korraldamine.

Haridus, sh kutseharidus

Sobiva kvalifikatsiooni või hariduse puudumine võib olla oluliseks takistuseks tööturul osalemisel nii kodanike kui ka mittekodanike jaoks. Kooskõlas direktiivi 2011/95/EL artikli 27 lõikega 2 annavad kõik LRid tööealistele rahvusvahelise kaitse saajatele juurdepääsu üldharidussüsteemile LRis seaduslikult elavate kolmandate riikide kodanikega samadel tingimustel. See tähendab kõigis LRides seda, et kaitse saanud täiskasvanud isikutele on tagatud ligipääs riiklikule kolmanda taseme¹¹ haridusele. Veel neljateistkümnes LRis (AT, BE, BG, CZ, DE, EE, ES, HU, IE, IT, LU, LV, SI, SE) võivad kaitse saanud täiskasvanud pääseda juurde ka teise astme¹² või põhiharidusele.

Üldiselt teevad kõik LRid töötutele kättesaadavaks kutseõppe programmid, sealhulgas avalike tööturuasutuste toetusmeetmed. Kõigis LRides (v.a Horvaatia) on rahvusvahelise kaitse saajatel neile juurdepääs kodanikega samaväärsetel tingimustel. Horvaatias peab kaitse saaja kõigepealt käima kuus kuni üheksa kuud horvaadi keele kursusel.

11 Kõrgharidus või sellega samaväärse haridus.

12 Põhihariduse ülemine aste.

Takistused juurdepääsul haridusele

Rahvusvahelise kaitse saajatele võib haridusele juurdepääs olla keeruline mitmel põhjusel:

- 1) neil ei ole alati kaasas originaaldokumente (nt lõputunnistusi), mida on vaja kursustele pääsemiseks. Kui neil ongi tunnistused, ei saa nad mõnikord endale lubada nende tõlkimist ja nende tunnustamiseks ametiasutustele saatmist;
- 2) haridusasutused (eriti ülikoolid ja muud kõrghariduse kursused) nõuavad peaaegu alati riigikeele valdamist teatud tasemel. Kui kaitse saajad on elanud riigis vaid lühikest aega, ei pruugi neil olla kursustele pääsemiseks vajalikku keeleoskust;
- 3) haridus (eriti kõrgema taseme haridus) võib olla kulukas: see on aeganõudev, vajab investeerimist raamatutesse ja muudesse õppematerjalidesse ning mõnes LRis on kursused tasulised. Kaitse saajate rahaline olukord on sageli ebakindel, eriti siis, kui kaitse staatus on neile alles antud, ning seetõttu ei saa nad selliseid investeeringuid endale lubada;
- 4) kursusi pakutakse enamasti suurtes linnades, kuid kaitse saajad paigutatakse sageli mujale, see tähendab, et nad peavad kursustel osalemiseks sõitma pika vahemaa, mis võib neile olla omakorda heidutav.

Hariduse valdkonna head praktikad

Näiteks pakutakse Austrias projekti „Tagasi kooli” raames, mida juhib UKI (sisserändajate integratsiooni toetuskomitee), „järelejäõudmiskoolitust”, kui sisserändajad ja kaitse saajad seda vajavad; ülikooliteenistuse ühing (EUF) Prantsusmaal pakub haridustoetusi kaitse saajatele; Rootsi valitsus rahastab kolmandate riikide kodanike „üleminekukursuste” (täiendusõpe) pakkumist konkreetsetel kutsealadel, et võimaldada neile paremat juurdepääsu nende valitud karjääril Rootsis.

Muud tööturule integreerimise toetusmeetmed

Uuring toob välja hulgaliselt LRde häid praktikaid, mida rakendatakse tööturule integreerimise poliitika meetmetena, järgnevalt on välja toodud vaid mõned.

Kõik LRd töid suure probleemina välja, et kaitse saajad ei suuda sageli lõpetada oma **kutsealast kvalifikatsiooni** ja kogemust. Seda tervitatavam on, et suur hulk LRe (AT, BE, CZ, DE, EL, IT, LT, LU, NL, SE, SI, UK) pakub kohandatud erimeetmeid eesmärgiga lihtsustada kaitse saajate kutsekvalifikatsioonide tunnustamist. Prantsusmaal, kuigi seal ei ole erisät-

teid, antakse kaitse saajate kutsekvalifikatsioonide tunnustamisele eesõigus ja protseduur on tavapärasesse paindlikum. Tšehhi Vabariigis ja Sloveenias võib ametlike haridustunnistuste tõlkimist rahastada siseministerium. LRid on tunnistanud, et kvalifikatsioone võib tunnustada muuhulgas vestluste, näidistööde, tehniliste arutelude, praktiliste ja teoreetiliste eksamite ning eksperdiarvamuste abil. Kahes LRis (LT ja SE) tehakse seda süstemaatiliselt kõigi rahvusvahelise kaitse saajate puhul. Saksamaal viiakse praegu ellu projekti „Prototüübi loomine kvalifikatsiooni samaväärsuse hindamise menetluse vastavate diplomite ja tunnistuste puudumise korral”. Projekti eesmärk on välja töötada taotlejate kvalifikatsioonide hindamise ühised standardid, kui tunnistused või ära kirjad ei ole kättesaadavad.

Kõik LRd (v.a Kreeka) pakuvad toetust **majutusele** juurdepääsul (kas eluaseme pakkumise või eluasemega seotud rahalise abi kujul). Lisaks on aga enamik riike (AT, CZ, EE, FI, HR, FR, IE, IT, LT, NL, SI, SK, SE) loonud kaitse saajatele soodsamaid erisätteid nagu: pikendatud viibimine varjupaigataotlejate vastuvõtukeskustes kuni isikud ei ole saanud omaette majutust (AT, BE, BG, EE, HU, IE, LT, LU, NL); spetsiaalsete üleminekukeskuste loomine rahvusvahelise kaitse saajatele (Tšehhi Vabariigis on ainult kaitse saajate majutamiseks kättesaadavad erikeskused, niinimetatud varjupaiga integratsioonikeskused); korterite või muud tüüpi eluaseme pakkumine (AT, BE, CZ, EE, FR, HR, IE, IT, LV, LU, MT, NL, SE); toetuste/ rahalise abi pakkumine kaitse saajatele eluaseme leidmiseks (AT (ainult ümberasutatute puhul), BE, BG, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, HU, IE, LV, NL, SI, SK, UK); rahaline abi mööbli ostmiseks, kommunaalarvete tasumiseks ja kodumasinate ostmiseks (BE, CZ, LT, SE, UK) ja laenu kodumasinate soetamiseks pakuvad Madalmaad ja Rootsi.

Lisaks headele praktikatele tuuakse esile ka mõned takistused, nii on kaitse saajatele majutusmeetme pakkumine osutunud ELis tõsiseks väljakutseks. Eelkõige on takistuseks kättesaadavate riiklike eluasemete nappus (AT, BE, FI, IE, LV, LU, ES, SE, SK). Näiteks on Rootsis jäänud 2016. aasta alguse seisuga paljudes omavalitsustes ilmnunud eluasemete nappuse tõttu pärast elamisloa saamist vastuvõtusüsteemi pikemaks ajaks umbes 11 000 inimest. Samuti on takistuseks eraomanike soovimatus üürida kortereid pagulastele (BE, BG, EL, FR, LT); diskrimineerimine ja võõravaenulik suhtumine (AT, HU, SK); ebapiisavad eluasemetoetused võrreldes üürieluasemete kuludega (HU, LT) jm.

LRdes on tööturule integreerimisel laialdaselt kasutusel ka erinevad **nõustamisteenused** nagu nõustamine töö otsimisel ja karjäärinõustamine (AT, BE, BG, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IE, IT, LV, LU,

MT, NL, SI, SK, SE, UK); nõustamine ettevõtlus- ja füüsilisest isikust ettevõtjana töötamise võimaluste valdkonnas (EL); nõustamine sotsiaalkindlustussüsteemile juurdepääsu valdkonnas (BE, CZ, EE, LU, SK); psühholoogiline ja sotsiaalne tugi ja nõustamine (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, IE, FI, FR, LV, MT, NL, SI, SK, ES, SE, UK).

Enamikus LRides (AT, BE, CY, CZ, DE, EE, ES, FI, FR, HU, HR, IE, LV, LT, LU, NL, SI, SE, SK, UK) pakutakse kodanikega samaväärselt minimaalset sissetuleku toetust. Heaks praktikaks on siin Soome sotsiaalkindlustusamet (Kela), mis pakub tagatud minimaalse sissetuleku saamise lihtsustamiseks ja kaitse saajate jaoks kasutajasõbralikkuse tagamiseks intensiivseid kaasnevaid meetmeid, näiteks mitmekeelseid teenuseid, eri keeltesse tõlgitud vorme, ning korraldab teenuste tõlkimist kliendi keelde, et tagada kolmandate riikide kodanikele sujuv asjaajamine.

Rahvusvahelise kaitse saajate integratsioon Eesti tööturule¹³

Eesti kogemus rahvusvahelise kaitse saajate integreerimisel tööturule on võrreldes muu Euroopaga väga väike.¹⁴ Perioodil 2000–2016 (aug) taotles Eestis rahvusvahelist kaitset 826 isikut, kellest kaitse anti 276 isikule ehk taotlejatest 34%le (pagulase staatus anti 143 isikule ning täiendav kaitse 133 isikule). Kaitset humanitaarsetel alustel Eestis ei anta. Kaitse taotlejatest 75% olid mehed, kellest omakorda 60% olid vanuses 18–34, st nad olid aktiivseimas tööeas.¹⁵

Eestis antakse rahvusvahelise kaitse saajatele tähtajaline elamisluba, mis annab välismaalasele õiguse töötada Eestis samadel alustel, kui Eesti alaline elanik. Kaitse saajate vahel muud erisust kui ainult elamisloa pikkus¹⁶ Eestis ei tehta. Eraldi töötamise luba rahvusvahelise kaitse saaja ei vaja ning neile avaneb koheselt ligipääs Eesti tööturule. Siiski tuleb välja tuua üks spetsiifiline erisus: vastavalt avaliku teenistuse seadusele, tohivad avalikus teenistuses töötada ainult Eesti kodanikud või Euroopa Liidu kodanikud. Lisaks on kehtestatud loetelu ametikohtadest,¹⁷ kuhu võib tööle nimetada ainult Eesti Vabariigi kodaniku.

13 Uuringuaruande täistekst, vt <http://bit.ly/2esPq3E>

14 Lisalugemissoovituse teemal „Vahekokkuvõte – pagulaste senine toimetulek Eestis“, vt <http://bit.ly/2dZsiZr>

15 Allikas Politsei- ja Piirivalveamet.

16 Pagulasele antakse elamisluba kolmeks aastaks, täiendava kaitse saajale üheks aastaks. Elamisluba on võimalik pikendada.

17 Teatud ametikohtadel, nagu riikliku ametiasutuse juhtimine, riiklik järelevalve, riigikaitse ja kohtuvõimu teostamine, riigisaladuse või salastatud välisteabe töötlemine, riikliku süüdistuse esindamine või Eesti Vabariigi diplomaatiline esindamine, samuti ametikohtadel, kus ametnikul on õigus avaliku korra ja julgeoleku tagamiseks piirata isiku põhiõigusi ja vabadusi, võib töötada ainult Eesti Vabariigi kodanik. RT I, 06.07.2012, 1. Avaliku teenistuse seadus § 14 lg 2, vt <http://bit.ly/2fvdXpK>

Eestis ei ole loodud tööturuspetsiifilisi meetmeid rahvusvahelise kaitse saajate integreerimisel tööturule. Küll aga on loodud mitmeid ainult kaitse saajatele mõeldud nende üldist kohanemist toetavaid meetmeid (näiteks kohanemiskoolitused, tugiisiku teenus, eluaseme-, tõlke- ning eesti keele õppe kulude katmine). Eeldades, et edukas kohanemine toob kaasa eduka integratsiooni Eesti tööturule.

Kaitse saajal on Eestis viibimise ajal õigus saada riiklikku pensioni, peretoetusi, tööturuteenuseid ja -toetusi, sotsiaaltoetusi ja muud abi samadel alustel, kui teistel Eesti alalistel elanikel. Lisaks võivad kohalikud omavalitsused maksta kaitse saajale, nagu ka teistele Eesti alalistele elanikele, kelle varaline seis ei võimalda elamist korraldada omal kulul, toimetulekutoetust. Sotsiaaltoetuste saamiseks peab isik registreerima oma elukoha kohalikus omavalitsuses.

Tööturuteenuste ning -toetuste saamiseks peavad kaitse saajad ennast töötuna või töötusajana Eesti Töötukassas arvele võtma. Eesti Töötukassa pakub neile kõiki teenuseid võrdsetel alustel Eesti alaliste elanikega, samas arvestatakse, et kaitse saajatel võivad esineda teatud tööle asumise takistused (keelelised, majanduslikud, kultuurilised, läbi elatud traumad, vajadus nõustamiste järgi jne) ning püütakse neid takistusi leevendada, toetades tööleasumist läbi erinevate teenuste. Nii pakutakse neile mitmeid teenuseid inglise ja vene keeles. Igale kliendile koostatakse individuaalne töötusimise kava ning sellele toetudes korraldatakse kaitse saajale teenused, mida ta vajab. Töötukassa pakub vajadusel ka eesti keele õppe võimalust. Eesti Töötukassas arvele võtmise annab isikule õiguse saada ravikindlustus Eestis.

Lisaks eespool nimetatud sotsiaal- ning tööturuteenuste(toetuste)-abile, mis laienevad kõikidele Eesti alalistele elanikele, on loodud mitmed meetmed, mis on suunatud ainult kaitse saajatele, et toetada nende kohanemist Eestis, sh toimetulekut kohalikes omavalitsustes, kattes järgmised kulud:

- i) isiku kasutusse antava eluaseme üürikulu ühekordne üürilepingu sõlmimise kulu;
- ii) isiku kasutusse antava korteri remondikulu;¹⁸
- iii) isiku kasutusse antava korteri sisustamise kulu;¹⁹
- iv) isikule võimaldatava eesti keele õppe kulu kuni kahe aasta vältel;
- v) isikule võimaldatav tõlketeenuse kulu kuni kahe aasta vältel.

Vastavad kulud kaetakse riigi eelarvest. Lisaks aitavad paremale integratsioonile kaasa ka erinevad kohanemise üritused, eesti kultuuri tutvustamise programmid ja kohanemisprogramm. Loodud on

18 Toetusmeede kehtis kuni mai 2016.

19 Toetusmeede kehtis kuni mai 2016.

toimiv tugiisikuteenusüsteem. Tugiisik aitab kaitse saajal toime tulla igapäevaste probleemidega nagu suhtlemine kohaliku omavalitsusega, haridusastutustega, perearstiga, tööandjaga jne.

Kaitse saajaid saavad esmase info tööturu meetmete kohta majutuskeskusest, kus nad viibivad kaitse taotlemise perioodil. Keskuse töötajad abistavad neid esimese töö leidmisel, luues kontakte tööandjatega. Keskuse töötajate kinnitusel võtavad mitmed ettevõtjad otse keskusega ühendust ning pakuvad tööd, enamasti pakutakse lihttöid. Samuti tulevad tööandjad keskusesse kohale, tutvustavad oma ettevõtet, ning tutvustavad, millise profiiliga töötajaid nad endale tööle otsivad. Ettevõtjad, kes on huvitatud kaitse saajate palkamisest, on pakkunud ka ettevõtte külastusvõimalust. Hetkel töötavad kaitse saajad Eestis peamiselt tootmise ja teeninduse sektoris.

Eesti Töötukassa hinnangul on kaitse saajad väga motiveeritud tööd leidma ja tööle asumata. Takistused, mis ette tulevad, on sarnaselt teiste töötajatega iga inimese puhul erinevad – töölkäimiseks sobiva transpordihenduse puudumine, vähesed erialased oskused, nõutava keeleoskuse või töökogemuse puudumine jms.

Kokkuvõtteks

Uuringus „Rahvusvahelise- või humanitaarkaitse saajate integratsioon tööturule – ELi poliitika ja head tavad“ tuvastasid LRd mitmeid häid praktikaid, mida esile tõsta – näiteks, et tööalaseid toetusmeetmeid pakuvad kõik LRid. Need moodustavad kõigis LRides osa sisserändajate tööturule integreerimise

poliitika laiemast raamistikust. Samas on mitmed LRd välja töötanud ka üha enam kohandatud meetmeid, mis on suunatud just kaitse saajatele – suundumus, mis on muutunud nähtavamaks praeguse rändekriisi tõttu (nt individuaalne sisseelamiskava Tšehhi Vabariigi ja Rootsis, milles määratakse kindlaks isikute tööturule integreerumise parim viis).

Tööalaste toetusmeetmete rakendamise hea tavana tuuakse esile:

- ▶ **keeleõppe** sidumist **tööturuga**, suurendamaks tõenäosust, et keeleoskus toetab tööhõivet;
- ▶ **kohanemisteenus**te osutamist eesmärgiga **toetada** otseselt integratsiooni **töökohal**, et aidata kaitse saajat tööleasumiseks ette valmistada;
- ▶ **kohandatud meetmete** pakkumist, et **lihtsustada kaitse saajate juurdepääsu haridusele**, nt rahalise abi andmise või kursusetasust vabastamise, õpinguteaegse juhendamise jne kaudu;
- ▶ „**täiendusõppe ja -koolituse**“ pakkumist konkreetselt kaitse saajatele või kolmandate riikide kodanikele (nt töökohapõhine õpe) täiendusõppe ja tunnustatud kvalifikatsiooni saamise vahendina;
- ▶ **kohandatud kutseõppe** pakkumist, mis aitab suurendada kaitse saajate osalemist tööturul;
- ▶ (tööhõivealast) **nõustamist**, mida pakuvad **arvukad teenusepakujaid eri võõrkeeltes**, et tagada teenuste optimaalne tase;
- ▶ **kvalifikatsioonide tunnustamist ja varasemate õpingute akrediteerimise kohandatud süsteemide** tagamist, sealhulgas kohandatud teave ja abi kaitse saajatele sobivate süsteemide kindlakstegemiseks ja neile juurdepääsuks. ■



Euroopa rändevõrgustik (ERV) on 2003. aastal Euroopa Komisjoni poolt asutatud ja selle poolt koordineeritud uurimis- ja teabevahetuse võrgustik, mis koosneb liikmesriikide riiklikest kontaktpunktidest ning riiklike kontaktpunktide poolt kaasavatest kohalikest rände- ja varjupaigavaldkonna organisatsioonidest.

ERV peamine eesmärk on koguda ja analüüsida ajakohast, objektiivset, usaldusväärset ning võrreldavat rände- ja varjupaigavaldkonna infot, samuti jagada saadud teavet poliitikakujundajate ja laiema avalikkusega.

Euroopa rändevõrgustiku Eesti kontaktpunkt

Adress: Narva mnt 25, 10120 Tallinn

Telefon: 640 9464

E-post: emn@tlu.ee

Koduleht: <http://emn.ee>