

Kolmansien maiden kansalaisia koskevien toimintalinjojen koordinoinnin haasteet

Tiivistelmä

Johdanto

Muuttoliike on merkittävä poliittinen huolenaihe EU:n jäsenvaltioille, ja asiaa käsitellään yleensä sekä jäsenvaltioiden että Euroopan unionin tasolla. Jäsenvaltiot ovat ottaneet käyttöön yksittäisiä säännöksiä, esimerkiksi maahantuloa koskevia ehtoja tai ohjelmia tietyille työntekijäryhmille, mutta muuttoliikkeeseen liittyvien toimintalinjojen yleinen rakenne on valtava haaste politiikanlaajitukselle. Viime kuukausien aikana kolmansista maista on vyörynyt huomattava määrä pakolaisia, mikä on muuttanut suuresti Euroopan tilannetta. Useimpiin EU-maihin saapuu ennennäkemättömän paljon pakolaisia, ja maiden on yritettävä selviytyä siitä, miten ne voivat vastata kattavasti ja koordinoitusti turvapaikanhakijoiden välittömiin tarpeisiin ja kotoutumiseen liittyviin pidemmän aikavälin ongelmiin. Lisäksi työvoimapulasta ja Euroopan väestörakenteen muutoksesta aiheutuvat haasteet vaativat kattavia toimintalinjoja, joissa otetaan huomioon maahanmuuton vaikutukset vastaanottaviin maihin sekä pakolaisiin ja maahanmuuttajiin itseensä.

Tässä raportissa tarkastellaan, miten muuttoliike-, työmarkkina- ja kotoutumispolitiikkaa koordinoidaan jäsenvaltioissa. Erityisesti keskitytään työmarkkinaosapuolten ja paikallistason aloitteiden rooliin.

Taustaa

EU:n ulkopuolisista maista (kolmansista maista) saapuneiden maahanmuuttajien osuus on ollut kaksi kolmasosaa EU:n väestönkasvusta kymmenen viime vuoden aikana ja puolet työllisyyden kasvusta viiden viime vuoden aikana. Nämä luvut hyvin todennäköisesti kasvavat, kun viimeaikaiset pakolaisvirrat lasketaan niihin mukaan. Kolmansien maiden kansalaisten on osoitettu olevan epäedullisessa asemassa työmarkkinoilla: esimerkiksi työttömyys on tässä ryhmässä yleensä paljon korkeampaa kuin kantäväestön keskuudessa valtaosassa jäsenvaltioista.

Jäsenvaltiot ovat alkaneet ymmärtää, että maahanmuuttajien kotouttamispolitiikan ja maahanmuuttajien houkuttelemiseksi toteutettavien erityistoimenpiteiden on oltava yhtenäisempiä, ja kotoutumiseen liittyviä pitkän aikavälin kysymyksiä on pyrittävä ratkomaan koordinoitummin.

EU:lla on erilaisia välineitä, joilla voidaan käsitellä muuttoliikkeeseen ja maahanmuuttoon (lainsäädäntötoimenpiteet) sekä kotoutumiseen (muut kuin lainsäädäntötoimenpiteet) liittyviä asioita. Monet EU:n säädökset sääntelevät kolmansien maiden kansalaisten maahanpääsyä ja maassa oleskelua. Vuonna 2004 julkaistut maahanmuuttajien kotouttamispolitiikan yhteiset peruserätykset EU:ssa (Common Basic Principles for Immigrant Integration Policy in the EU) tukevat jäsenvaltioita niiden oman kotouttamispolitiikan laadinnassa. Euroopan komissio julkaisi toukokuussa 2015 Euroopan muuttoliikeagendan, jossa luetellaan tärkeitä toimenpiteitä pakolaiskriisiin vastaamiseksi sekä pidemmän aikavälin toimia, joilla parannetaan muuttoliikkeen hallintaa.

Keskeiset havainnot

Toimintalinjojen koordinointi

Jäsenvaltioiden välinen muuttoliikettä, työmarkkinoita ja kotouttamista koskeviin toimintalinjoihin liittyvä yhteistyö on monesti epäsäännöllistä. Parhaita tuloksia ovat saaneet aikaan maat, jotka keskittyvät toimintalinjojen koordinoinnissa heti alusta alkaen kotouttamispolitiikkaan ja ottavat huomioon sekä kotouttamisen tulokset että taloudellisen kilpailukyvyn.

Ohjelmien toteutus- ja koordinoituvuudessa on erittäin tärkeää pyrkiä toimintalinjojen johdonmukaisuuteen – siihen, että varmistetaan sekä toimintalinjojen sisäinen ja sidosryhmiin liittyvä johdonmukaisuus että ulkoinen johdonmukaisuus hallituksen ja kunnan välillä. Myös asiaan liittyvien laitosten vakaus on tärkeä asia toimintalinjojen hyvän koordinoinnin säilyttämisen kannalta. Niin ikään on tärkeää, että eri sidosryhmät sitoutuvat vahvasti asiaan ja että perustetaan riittävin resurssein toimiva koordinoitikeskus. On myös tärkeää kuulla maahanmuuttajia itseään ja ottaa heidän näkemyksensä huomioon ohjelman tavoitteita laadittaessa.

Hyviä tuloksia kotouttamispolitiikallaan saaneissa maissa poliittisen diskurssin ja toimintalinjojen tulosten välillä on enemmän läpinäkyvyyttä. Tämä vastaa kirjallisuudessa esitettyä näkemystä, jonka mukaan arvot on säilytettävä koko poliittisen

prosessin ajan. Näissä maissa vaikuttaa olevan käynnissä myönteinen poliittinen diskurssi – ainakin osittain.

Työmarkkinaosapuolten rooli ja osallistuminen

Monissa maissa yhteistyötä tehdään hyvin monenlaisten sidosryhmien kesken – muun muassa hallituksen, työnantajajärjestöjen ja ammattiliittojen – tiettyjen alojen työvoimapulan havaitsemiseksi ja ratkaisemiseksi sekä tietojen saamiseksi laajempaa muuttoliikelainsäädäntöä, erityisesti työmarkkinoihin liittyvää lainsäädäntöä, varten.

Yleisimmät ohjelmat, joilla tuetaan työpaikassa kotoutumista, liittyvät kielitaitoon – sekä yleiseen kielitaitoon että kyseiseen työhön liittyvään kielitaitoon. Muissa toimenpiteissä keskitytään yleiseen työlainsäädäntöä sekä työsuojelua koskevaan koulutukseen.

Työnantajajärjestöt ja yksittäiset yritykset paneutuvat yhä aktiivisemmin monimuotoisuusjohtamiseen varsinkin Belgiassa, Tanskassa ja Saksassa.

Etenkin ammattiliitot ovat käyttäneet syrjinnän vastaista säännöstöä maahanmuuttajille tarkoitettuja ohjelmia tarjotessaan. Työmarkkinaosapuolten asenne tietojen keräämiseen työssä käyvistä maahanmuuttajista näyttää kuitenkin satunnaiselta ja hajanaiselta (Itävalta ja Kroatia), ja vain muutamassa maassa se on järjestelmällistä (Malta ja Espanja).

Vain harvat ammattiliitot Irlantia ja Yhdistynyttä kuningaskuntaa lukuun ottamatta ovat ottaneet strategiseksi tavoitteekseen tai yleiseksi päämääräkseen kasvattaa jäsenistönsä määrää työtä tekeville maahanmuuttajilla. Valtaosassa maista toimintaa ja aloitteita kohdennetaan suoraan työssä käyviin maahanmuuttajiin sen sijaan, että ammattiliittojen omia sisäisiä menettelyjä ja rakenteita yksinkertaistettaisiin.

Seuranta ja arviointi

Vaikka yksittäisten maiden välillä on eroja siinä, miten ne keräävät ja käyttävät maahanmuuttajien kotoutumista koskevia tietoja, jäsenvaltioiden vuonna 2010 hyväksymät niisanotut Zaragozan indikaattorit ovat vakiintuneet hiljalleen, mikä näkyy tilastojen julkaisemistavassa.

EU:ssa painotetaan yleisesti näyttöön perustuvaa toimintalinjojen laadintaa, joten vertailuarvoja käyttävien maiden määrä on melko vähäinen. Tämä saattaa viitata siihen, että maiden tutkimustiedon tuottamiseen liittyviä käytäntöjä ja tutkimustiedon käyttöä toimintalinjojen laadinnassa on tarkistettava.

Vaikka kaikissa jäsenvaltioissa on kerätty jollakin tavalla tietoja ja raportoitu toimintalinjojen toteutuksesta, tässä raportissa ei havaittu minkäänlaista järjestelmällistä toimintalinjojen yhdistämistä käsitellyillä kolmella alalla. Sen sijaan havaittiin yleisluonteisempi haaste, kansallisten kotouttamisstrategioiden vaikutusten selvittäminen. Toimintalinjojen arviointi EU:n 28 jäsenvaltiossa vaikuttaa melko hajanaiselta, eikä sillä ole mitään kehystä tai jatkuvuutta. Tutkimuksia tai arviointiraportteja, joissa käsitellään toimintalinjojen koordinoinnin haasteita, todettiin kuitenkin olevan seitsemässä maassa.

Päätelmät

Jotta jäsenvaltiot onnistuisivat toimintalinjojensa koordinoinnissa, niiden on osattava ajatella institutionaalista ja poliittista status quota pitemmälle ja pyrittävä ymmärtämään maailmanlaajuisia haasteita.

Muuttoliikepolitiikkaa laadittaessa jäsenvaltioiden pitäisi suunnata ajatuksensa kokonaisvaltaisemmin heti alusta alkaen sellaisiin lopputuloksiin, jotka ulottuvat työmarkkinoita pitemmälle ja käsittävät myös kotouttamisen. Näin suunnittelusta tulisi jouhevampaa ja tuloksista saatavampiin parempia.

Toimintalinjojen johdonmukaisuuden ja prosessin vakauden säilyttäminen on tärkeää näiden alojen politiikan tai ohjelmien koordinoinnissa.

Sidosryhmät, erityisesti työmarkkinaosapuolet, voisivat hyödyntää jo olemassa olevia selkeitä ja hyväksi osoittautuneita järjestelmiä, kuten kolmikantaneuvotteluja, osallistuakseen enemmän muuttoliikkeestä, monimuotoisuusjohtamisesta sekä yhdenvertaisten oikeuksien ja syrjimättömyyden käsitteistä käytävään keskusteluun.

Ammattiliitot voisivat pohtia strategioita, joilla lisätään työssä käyvien maahanmuuttajien osallistumista kaikilla liiton rakenteisiin kuuluvilla tasoilla. Tällaisia strategioita ovat esimerkiksi jäsenmaksujen tarkistaminen, käytetyn kielen yksinkertaistaminen, kulttuurien välinen koulutus ja monikulttuurisen henkilöstön käyttö työssä käyvien maahanmuuttajien kanssa asioitaessa.

Työmarkkinaosapuolet voisivat pohtia myös sitä, voisiko niiden ulkoisella toiminnalla – työehtosopimusneuvotteluilla, kuulemisilla ja kampanjoilla – parantaa maahanmuuttajien työ- ja elinoloja.

Jäsenvaltiot voisivat arvioida uudelleen käytäntöjä, joita ne soveltavat tuottaessaan tutkimustietoa ja käyttäessään sitä toimintalinjojen laadinnassa. Myös tietämystä vertailuarvojen käytöstä saattaisi olla tarpeen lisätä, ja läpinäkyvyyttä voitaisiin parantaa sen suhteen, miten saatavissa olevaa tietoa käytetään toimintalinjojen suunnittelussa ja arvioinnissa.

Lisätietoja

Raportti "Challenges of policy coordination for third-country nationals" (kolmansien maiden kansalaisia koskevien toimintalinjojen koordinoinnin haasteet) on saatavana osoitteessa www.eurofound.europa.eu/publications.

Lisätietoja antaa tutkimusjohtaja Anna Ludwinek, sähköposti: alu@eurofound.europa.eu.