

Näkökulmia pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden integroitumiseen työmarkkinoille

Johdanto

Nopean pääsyn takaaminen vastaanottavien maiden työmarkkinoille on osa Euroopan pakolaiskriisin ratkaisua. Tässä raportissa esitellään tehtyjä tutkimuksia pakolaisten (joille on virallisesti myönnetty oikeus kansainväliseen suojeluun) ja turvapaikanhakijoiden (jotka ovat hakeneet kansainvälistä suojelua ja odottavat päätöstä) integroitumisesta työmarkkinoille.

Tutkimuksen tavoitteena on

- päivittää tiedot lainsäädännöstä ja käytännön järjestelyistä vuoden 2016 ensimmäisellä puoliskolla
- tutkia työmarkkinoille integroitumista turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten vastaanottamisen ja tukemisen yhteydessä
- selvittää työmarkkinaosapuolten asemaa tällä alalla.

Tutkimus perustuu suurelta osin Eurofoundin kansallisten yhteyshenkilöiden verkoston kyselylomakkeella EU:n 28 jäsenvaltiossa ja Norjassa kerättyihin tietoihin. Vastauksista saadaan peruskäsitys nykyisistä kehityskuluista.

Taustaa

Valtavan turvapaikanhakijamäärän äkillinen saapuminen vuonna 2015 oli aluksi humanitaarinen haaste pääasiassa maille, joihin suojelua etsivät ensin saapuivat, eli Kreikalle ja Italialle. Pian etualalle kuitenkin nousi pidemmän aikavälin ongelmia, jotka koskivat uusien tulokkaiden onnistunutta integroitumista. Se puolestaan lisäsi kiinnostusta sosiaalista osallisuutta koskeviin toimenpiteisiin. Sosiaalinen osallisuus on tiiviisti yhteydessä onnistuneeseen integroitumiseen työmarkkinoille. Siksi monen EU:n jäsenvaltion toimintapolitiittisissa ohjelmissa on alettu keskittyä siihen, miten voidaan varmistaa nopea pääsy ja integroituminen työmarkkinoille. Se ei ole lainkaan yllättävää, koska sosiaalisen osallisuuden edistämisen lisäksi työmarkkinoille integroituminen on taloudellisesti järkevää erityisesti, jos se toteutetaan tehokkaasti.

Keskeiset havainnot

Turvapaikkamenettelyn keskimääräinen kesto on monissa maissa pidentynyt (joissakin tapauksissa sangen huomattavasti). Päätöksenteon viivästysten vaikutuksien lieventämiseksi on otettu käyttöön eri toimenpiteitä; joissakin tapauksissa menettelyä on nopeutettu tiettyjen turvapaikanhakijaryhmien osalta.

Turvapaikan saamista koskevilla viivästyksillä voi olla kauaskantoisia seurauksia, koska laillinen pääsy työmarkkinoille edellyttää tavallisesti oikeutta kansainväliseen suojeluun, eli se on mahdollista vain pakolaisille. Valtavan turvapaikanhakijamäärän äkillisen saapumisen vuoksi tämän toisen ryhmän pääsyä työmarkkinoille on kuitenkin pitänyt helpottaa.

Tällainen toimintatapa on tavallisesti omaksuttu jäsenvaltioissa, joihin pakolaiskriisi on vaikuttanut eniten. Niissä on kuitenkin monia muita kriisiin liittyviä haasteita.

Vastaanottokeskusten asumisolot ovat usein epäasianmukaiset, eivätkä ihmiset siksi pysty valmistautumaan työmarkkinoille pääsyyn. On raportoitu asumisen ahtaudesta ja huonoista oloista sekä majoituksen puutteesta. Ulkopuolisten tarjoamien palvelujen saatavuudessa on ongelmia, ja näiden palvelujen koordinointi voi olla hankalaa.

- Turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten jakamista maantieteellisesti on suunniteltu, mutta useimmissa tapauksissa työpaikkojen läheisyyttä ei voida ottaa huomioon asuntopulan vuoksi.
- Turvapaikanhakijoiden työllisyyspalvelujen rahoitus ei ole tavallisesti niin vakiintunutta kuin pakolaisten. Myöskään niiden saatavuus ja osallistumissäännöt eivät ole selkeitä.
- Työssä käyvien turvapaikanhakijoiden sosiaaliturvaetudet vaihtelevat maittain, ja joskus säännöt ovat epäsuotuisampia kuin muiden siirtolaisryhmien, muun muassa pakolaisten.
- Turvapaikanhakijoiden mahdollisuudet työllistää itse itsensä ovat erittäin rajalliset, pääosin heidän asemansa epävarmuuden vuoksi.

- Työnantajille tarjotaan vain satunnaisesti kannustimia turvapaikanhakijoiden työllistämiseen, eikä palkkatukia käytetä työkaluna lainkaan.
- Turvapaikanhakijoiden kouluikäisillä lapsilla on oikeus osallistua oppivelvollisuusopetukseen kaikissa jäsenvaltioissa, mutta näille lapsille ei ole aina taattu erityisjärjestelyjä. Joistakin maista raportoidaan, että koulujen valmiudet lasten vastaanottamiseen ovat huonot.

Monissa maissa turvapaikan myöntämisestä on tehty kriisin myötä väliaikaista. Väliaikaisen turvapaikan myöntäminen voi heikentää pakolaisten asemaa työmarkkinoilla, koska se voi estää työnantajia palkkaamasta heitä, tarjoamasta heille pitkäaikaisia sopimuksia tai investoimasta koulutukseen.

Useat maat ovat äskettäin vähentäneet tiettyjä työttömyyteen liittyviä sosiaalipalveluja ja etuuksia pakolaisilta tai turvapaikanhakijoilta tai molemmilta. Se voi toisaalta lisätä heidän työmotivaatiotaan, mutta se voi myös haitata entistä enemmän työmarkkinoille integroitumista, koska se voi vaikuttaa kielteisesti heidän elinoloihinsa. Perheiden yhdistämistä koskevilla rajoituksilla voi olla samanlainen vaikutus, ja se voi lykätä entisestään sosiaalista osallisuutta (ja työmarkkinoille pääsemistä).

Useissa maissa toimenpiteet, joilla pyritään helpottamaan pakolaisten itsenäistä ammatinharjoittamista, ovat joko valtaviiran aloitteita tai ne on kohdistettu siirtolaisille yleisesti, eikä niissä siten oteta huomioon pakolaisten erityistarpeita. Yksityiset toimijat (työnvälitystoimistot ja tilapäistyötä välittävät toimistot) ovat osallistuneet erittäin vähän työllisyyspalvelujen tarjoamiseen pakolaisille ja turvapaikanhakijoille.

Työmarkkinaosapuolilla on aktiivinen asema useimmissa tärkeimmissä kohdemaissa. Ne keskittyvät koulutuksen ja oppisopimuskoulutuksen, työmarkkinoille pääsyn nopeuttamisen ja pakolaisten rekrytoinnin kaltaisiin tärkeisiin aiheisiin.

Työmarkkinaosapuolten yhteisissä lausunnoissa korostetaan usein sitä, että pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden nopea ja kestävä integroituminen työmarkkinoille on toivottavaa. Ammattijärjestöt painottavat tavallisesti kestäväää integroitumista sen varmistamiseksi, että pakolaiset ja turvapaikanhakijat voivat asua ja työskennellä maassa pitkäaikaisesti. Työnantajat puolestaan keskittyvät nopeaan integroitumiseen, joka parantaa niiden kilpailukykyä uusien työvoimaresurssien tehokkaan käytön ansiosta.

Päätelmät

- Työllisyyttä koskevat näkökohdat ovat tärkeitä päätettäessä pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden maantieteellisestä jakamisesta maan sisällä. Työmarkkinoille integroitumiseen ei kuitenkaan voida usein kiinnittää riittävästi huomiota, jos asunnoista on puutetta. Siksi uusia asumismahdollisuuksia selvitetessä olisi otettava huomioon työpaikkojen saatavuus.
- Sosiaalipalvelujen saatavuuden takaamiseen olisi kiinnitettävä enemmän huomiota (esimerkiksi erityisopetus turvapaikanhakijoiden lapsille, muu perheelle annettava tuki, asianmukainen terveydenhoito), ja jos palvelut toimittaa ulkopuolinen taho, vastaanottokeskuksissa on koordinoitava tarjoajia aiempaa paremmin.
- Turvapaikkamenettelyn aikaisia työllisyyspalveluja olisi laajennettava, jotta turvapaikanhakijoiden työmarkkinoille integroitumista voidaan valmistella entistä paremmin.
- Valtaviiran aktiiviset työmarkkinapoliittiset toimenpiteet ovat yleisesti riittämättömiä. Tarvitaan pakolaisille ja turvapaikanhakijoille kohdennettuja erityistoimenpiteitä (esimerkiksi kielikoulutusta, työpaikalla annettavaa koulutusta ja aiempien maahantulijoiden antamaa ohjausta). Niissä pitäisi myös keskittyä itsenäisen ammatinharjoittamisen hyödyntämättömiin mahdollisuuksiin.
- Nopean ja kestäväan integroitumisen välille on löydettävä asianmukainen tasapaino. Integroituisuunnitelmien pitäisi olla realistisia: vähän ammattitaitoa vaativat työt voivat olla etusijalla (ensimmäistä työkokemusta varten), mutta urapolkuja olisi tarjottava kestävämpääkin integroitumista varten.
- Olisi myös selvitettävä mahdollisuuksia ottaa yksityiset työnvälitystoimistot tai tilapäistyötä välittävät toimistot mukaan työllisyyspalvelujen tarjoamiseen (mahdollisesti yhteistyössä julkisten työvoimapolkujen kanssa).
- Useissa maissa ei ole tunnustettu kunnolla työmarkkinaosapuolten aseman merkitystä työmarkkinoille integroitumisessa. Niiden käytännön kokemus voisi olla hyödyllistä, ja sen lisäksi integroitumisprosessin täytäntöönpanoa voitaisiin tehostaa parantamalla niiden toiminnan koordinoitua (yhdessä muiden asiaankuuluvien toimijoiden kanssa).
- EU:n tason foorumit voisivat osoittautua hyödyllisiksi työkaluiksi sekä lupaavia toimenpiteitä koskevien kokemusten vaihdossa että olemassa olevien aloitteiden seurannassa ja arvioinnissa (kuten vuonna 2016 annetussa kolmansien maiden kansalaisten kotouttamista koskevassa toimintasuunnitelmassa ehdotetaan).

Lisätietoja

Raportti *Approaches to the labour market integration of refugees and asylum seekers* on saatavilla osoitteessa www.eurofound.europa.eu/publications

Lisätietoja antaa tutkimusjohtaja Klára Fóti, sähköposti: kfo@eurofound.europa.eu.