

# EMN INFORM

## Rahvusvahelise- või humanitaarkaitse saajate integratsioon tööturule: poliitika ja head tavad

### 1. SISSEJUHATUS

Selles Euroopa rändevõrgustiku (ERV) teabedokumendis esitatakse kokkuvõtte ERV uuringust „Rahvusvahelise- või humanitaarkaitse saajate integratsioon tööturule: poliitika ja head tavad”.<sup>1</sup> Uuring põhines 24 liikmesriigi ERV riiklike kontaktpunktide andmetel,<sup>2</sup> mis koguti võrreldavuse tagamiseks ühtse spetsifikatsiooni alusel. Peamised järeldused esitatakse allpool.

### 2. PEAMISED SEISUKOHAD

- ★ ELis viimastel aastatel esitatud varjupaigataotluste arvu oluline suurenemine ja taotluste rahuldamise suurem määr on asetanud rahvusvahelise- või humanitaarkaitse saajate integratsiooni poliitilise tegevuskava keskmesse.
- ★ ELi tööjõu-uuringu tulemused aga näitavad, et kaitse saajate osalemine tööturul on vähene, eriti riigis viibimise esimesel neljal aastal. Teisest küljest suureneb kaitse saajate osalemine tööturul aja jooksul ja 20+ aasta pärast muutub tööhõive peaaegu samaks, võrreldes teiste rändajate kategooriatega.
- ★ Kuigi kõigis liikmesriikides antakse kaitse saajatele seaduslik tööturule juurdepääsu õigus, takistavad tegelikku juurdepääsu haldusnõuded ja kaitse saajate olukorrast tingitud konkreetsed praktilised takistused.

- ★ Liikmesriigid annavad kaitse saajatele juurdepääsu mitmesugustele tööalastele toetusmeetmetele. Liikmesriigiti esineb siiski olulisi erinevusi meetmete korralduses, tüübis/sisus, nende kaitse saajate järgi kohandamise ulatuses, samuti nende tegelikus kättesaadavuses.
- ★ Enamik liikmesriike kohaldab ühtlustavat meetodit ja tagab juurdepääsu tööalastele meetmetele kõigile kolmandate riikide kodanikele sarnasel viisil. Paljud riigid aga kohaldavad hübriidmeetodit, combineerides sisserändajatele suunatud meetmeid kaitse saajate jaoks kohandatud erimeetmetega, samal ajal kui ainult mõni rakendab vaid kaitse saajate jaoks kohandatud erimeetmeid.
- ★ Enamikus liikmesriikides rakendatavad peamised meetmed hõlmavad keelekursusi, kohanemusteenu-seid, tööhõiveteenuseid (sealhulgas nõustamine), majutusabi ja abi kvalifikatsioonide tunnustuse taotlemisel.  
Antud kursuste täpne eesmärk ja ülesehitus varieeruvad siiski liikmesriigiti oluliselt.
- ★ Enamik tööalaseid toetusmeetmeid on üldised (st sarnased kolmandate riikide kodanikele/ oma kodanikele pakutavate meetmetega), kuid uuringust ilmneb kindlalt leviv poliitikaalgatuste trend töötada praeguse rände-/pagulaskriisi tõttu välja rohkem kohandatud meetmeid. Suurem osa neist tuleb siiski eelolevatel aastatel alles konkreetselt meetmeteks või tavadeks kujundada.

- ★ Tööalaste meetmete rakendamise **head tavad** hõlmavad järgmist:

<sup>1</sup> Kättesaadav [ERV veebisaidil](#).

<sup>2</sup> Austria, Belgia, Bulgaaria, Eesti, Hispaania, Horvaatia, Iirimaa, Itaalia, Kreeka, Küpros, Leedu, Luksemburg, Läti, Madalmaad, Malta, Prantsusmaa, Rootsi, Saksamaa, Slovaki Vabariik, Sloveenia, Soome, Tšehhi Vabariik, Ungari, Ühendkuningriik.

- **keeleõppe sidumine tööturuga;**
- **kohanemisteenuste** osutamine eesmärgiga **toetada otseselt integratsiooni töökohal;**
- kaitse saajatele **kohandatud** meetmete pakkumine, et lihtsustada nende juurdepääsu **haridusele;**
- **täiendusõppe** ja -koolituse pakkumine (**üleminekukursused**) konkreetset kaitse saajatele või kolmandate riikide kodanikele;
- **kohandatud kutsehariduse ja -õppe** pakkumine;
- **tööhõivenõustamine**, mida pakuvad **mitmed teenusepakkujad eri võrkeeltes;**
- **kvalifikatsioonide tunnustamisel** ja varasemate õpingute arvestamisel **kohandatud** süsteemide tagamine, sealhulgas kohandatud teave ja abi;
- **täiendava/kohandatud** majutusabi osutamine kaitse saajatele.

★ Hoolimata laiaulatuslikust tööhõiveteenuste kättesaadavusest kohtavad kaitse saajad nende tegelikul **kasutamisel** mitmeid **takistusi**. Mõned tööalased toetusmeetmed (nt need, mida pakutakse projekti-põhiselt, millel on geograafilised piirangud jne), ei ole laialdaselt ligipääsetavad *kõigile* kaitse saajatele. Muude toetusmeetmete kasutamist takistavate tegurite hulgas on rahalised kulud (nii otsesed kui ka kaudsed), keeleoskuse puudumine, madal haridustase, hariduskvalifikatsiooni ja/või kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide puudumine jne. Peale selle jääb mõnes liikmesriigis toetusmeetmete **elluviimine** suurte rahaliste ja personalikulude tõttu siiski **ebatõhusaks**.

★ Teatavaid **erinevusi** esineb eri kategooriate kaitse saajate **kohtlemises**. Peamine vahe pagulaste ja täiendava kaitse saajate vahel on seotud elamisloa erineva kehtivusajaga, sest paljud liikmesriigid väljastavad täiendava kaitse saajatele lühema kehtivusajaga elamislubasid. Samuti kohaldatakse mõnes liikmesriigis humanitaarkaitse saajate suhtes pagulaste / täiendava kaitse saajatega võrreldes rohkem haldustingimusi.

### 3. UURINGU EESMÄRGID

Uuringu üldeesmärk oli esitada liikmesriikide rahvusvahelise- või humanitaarkaitse saajate tööturule integreerumist lihtsustavate poliitika ja tavade võrdlev analüüs.

Uuringus käsitletakse

- ★ tööturule juurdepääsu õigusi õigusaktides ja praktikas;
- ★ tööalaste toetusmeetmete kättesaadavust ja tüüpi;

★ heade tavade ja takistuste kindlakstegemist liikmesriikide poliitikas ja praktikas, et muuta kaitse saajate juurdepääsu tööturule ja selles osalemine tegelikkuseks;

★ erinevusi eri seisundite (pagulane, täiendava kaitse, humanitaarkaitse saaja) kohtlemisel.

### 4. UURINGU TAUST/KONTEKST

Miks on kaitse saajate integratsioon tööturule nii oluline (uuringu taust/kontekst)?

Integratsioon tööturule on rahvusvahelise kaitse saajate, liikmesriikide ja eduka ELi peamine mure. Pagulaste vaatenurgast on töökoha olemasolu eduka integratsiooni tähtsaim tegur, kuna see soodustab iseseisvast toimetulekust tekkivat uhkusetunnet, aitab kaasa aktsepteerimise leidmisele laiemas ühiskonnas ja toetab pagulasi integratsiooni teiste mõõtmetega. Liikmesriikide seisukohast võib kaitse saajate osalemine tööturul vähendada ka hoolekandesüsteemiga seonduvaid kulusid. Elanikkonna vananemise ja tööjõupuuduse olukorras peavad liikmesriigid suutma optimaalselt kasutada oma territooriumil olemasolevat tööjõudu.

Kõige tähtsam on, et praegune olukord, mida iseloomustavad rändeprobleemid ja kaitse saajate suurenev hulk, rõhutab ka pagulaste tööturule integreerimise tähtsust. Seda rõhutati ELi kolmandate riikide kodanike integreerimise tegevuskavas, märkides, et riikide majandus- ja sotsiaalpoliitika peab võtma arvesse ka kolmandatest riikidest pärit sisserändajate ja pagulaste hiljutist sissevoolu. „Sellest kujuneb mitme liikmesriigi jaoks raske ülesanne, kuid kui [...] on olemas õiged tingimused, on tegemist ka võimalusega, eriti muutuva demograafiaga liikmesriikide jaoks. See hõlmab majandusvaldkonda, sest tõendid näitavad, et kui kolmandate riikide kodanikud on hästi ja õigel ajal integreeritud – alustades varase lõimiselega haridussüsteemi ja tööturule – panustavad nad fiskaaleelarvesse positiivselt.”<sup>3</sup>

Kuidas läheb ELil praegu rahvusvahelise kaitse saajate tööturul osalemise valdkonnas?

Kaitse saajate tööturul osalemist käsitlev statistika on napp ja empiirilisi uuringuid on tehtud väga vähe. Siiski näitab 2014. aasta Euroopa Liidu tööjõu-uuring, et esimese nelja riigis viibimise aasta jooksul on kaitse saajate osalemise määr madal (vaid 27%), kuid aja jooksul see suureneb. Pärast 20+aastast riigis elamist muutuvad tööhõive määrad kõigis rändajate kategooriates peaaegu samaks. Lisaks märkis enamik liikmesriike, et need kaitse saajad, kellel on kindel töökoht, töötavad tavaliselt kvalifikatsioonile mittevastavatel, vähest oskust nõudvatel / madalalpalgalistel ajutistel töökohtadel. See näitab, et kaitse saajate tõhusamaks

<sup>3</sup> COM (2016) 377 (final).

tööturule integreerimiseks saaks ja tuleks teha rohkem.

## 5. TÖÖTURULE JUURDEPÄÄSU ÕIGUSED ÕIGUSAKTIDES JA PRAKTIKAS

Mil määral esineb kaitse saajad tööturule juurdepääsul takistusi (õigusaktides ja praktikas)?

Nagu nõutakse uuesti sõnastatud miinimumnõuete direktiivis, annavad kõik liikmesriigid rahvusvahelise kaitse saajatele **seadusliku õiguse töötamiseks**. Kuigi uuesti sõnastatud miinimumnõuete direktiiv nõuab, et liikmesriigid võimaldaksid kaitse saajatel „kohest“ tööturule juurdepääsu, tuleb **praktikas** kõigepealt täita teatavad **haldustingimused**. Näiteks nõuavad kõik liikmesriigid peale Horvaatia kaitse saajatelt elamisloa olemasolu, samal ajal kui (AT,<sup>4</sup> BE,<sup>5</sup> EL,<sup>6</sup> ES, MT, SE) nõuavad ka eraldi tööloa. Kuigi menetlus, sealhulgas aeg, mis kulub nende dokumentide hankimiseks, erineb liikmesriigiti, võivad sellised nõuded tööturule pääsemise **protsessi venitada**. Hispaanias ja Rootsis taotlevad kaitse saajad elamis- ja tööloa ning need väljastatakse ühel ja samal ajal (ühe menetlusena), vältides sellega täiendavaid halduslikke viivitusi.

Haldustingimuste kõrval kohtavad kaitse saajad tööturule juurdepääsul ka **praktilisi takistusi**, mis tulevad nende erilisest olukorrast ja tagakiusamise kogemusest ning kahjust, mida põhjustavad kaitsest ilma jäämine nende oma riigis ja nende põgenemine Euroopasse. Nende hulgas on eelkõige psühholoogiline ja kehaline kurnatus, kvalifikatsiooni tõendavate dokumentide puudumine, sotsiaalvõrgustiku puudumine, vähene keeleoskus jne. Selle tulemusena on kaitse saajad sisserändajatega (ja muidugi kodanikega) võrreldes tööturule juurdepääsul ebasoodsamas olukorras. Sellised praktilised takistused rõhutavad **töölaste toetusmeetmete** tähtsust ja kinnitavad vajadust meetmete **kohandamise** järele vastavalt **kaitse saajate erilisele olukorrale**.

## 6. TÖÖALASED TOETUSMEETMED

Kas liikmesriigid pakuvad kaitse saajatele juurdepääsu tööalastele toetusmeetmetele?

Kooskõlas uuesti sõnastatud miinimumnõuete direktiiviga annavad liikmesriigid kaitse saajatele juurdepääsu mitmesugustele tööalastele toetusmeetmetele. Liikmesriikide vahel esineb siiski olulisi erinevusi meetmete korralduses, tüübis/sisus, nende kaitse saajate järgi kohandamise ulatuses, samuti nende tegeliku kättesaadavuse ulatuses.

Kuidas on tööalased toetusmeetmed korraldatud?

Kõigis liikmesriikides moodustavad kaitse saajate tööalased toetusmeetmed osa *sisserändajate* tööturule integreerimise poliitikast. See laiem raamistik hõlmab **mitmesuguseid korralduslikke meetodeid**, kuidas liikmesriigid muudavad sellised meetmed kaitse saajatele kättesaadavaks. Kui enamik liikmesriike (BE, BG, CY, EE, EL, FI, IE, LU, LV, MT, SK, UK) kasutab ühtlusemeetodit ja pakub juurdepääsu meetmetele samamoodi nagu kolmandate riikide kodanikele, kohaldavad teised (AT, DE, ES, FR, HU, NL, SE) hübriidmeetodit, kombineerides sisserändajatele suunatud üldmeetmeid kaitse saajatele kohandatud erimeetmetega, kusjuures ainult mõned (CZ, IT, LT, SI) pakuvad konkreetselt kaitse saajatele kohandatud erimeetmeid.

Millised tööalased toetusmeetmed on kättesaadavad?

Liikmesriikides pakutakse mitmeid **eri tüüpi tööalaseid toetusmeetmeid**. Enamikus liikmesriikides rakendatavad peamised meetmed hõlmavad keelekursusi, kohanemisteenuseid, tööhõiveteenuseid (sealhulgas nõustamist), majutusabi ja abi kvalifikatsiooni tunnustuse taotlemisel. Kursuste täpne eesmärk ja igas liikmesriigis pakutavate teenuste laad erinevad märkimisväärselt. Täiendavate toetusmeetmete hulgas, mida mõned pakuvad, on võimalike tööandjate leidmine (nt EE, ES, SE), juurdepääs praktikale/õpipoisiopele (nt AT, EE, ES, SE), koostöö sotsiaalsete/kutseoskuste alal (nt EE, LT, LV, SE) jne.

Kas tööalased toetusmeetmed on kohandatud rahvusvahelise kaitse saajate erivajaduste järgi?

Töölaste toetusmeetmete ülevaatest ilmneb, et suur osa tööalastest toetusmeetmetest **ei ole seotud konkreetselt kaitse saajatega**, vaid on üldiselt kättesaadavad kõigile kolmandate riikide kodanikele ja/või kodanikele. See kehtib eelkõige keelekursuste,<sup>7</sup> haridusele juurdepääsu<sup>8</sup> ja tagatud minimaalse sissetuleku kohta.<sup>9</sup> Seevastu tehti kohandatud meetmete pakumine sagedamini kindlaks kohanemisteenuste,<sup>10</sup> kvalifikatsioonide tunnustamise,<sup>11</sup> nõustamise<sup>12</sup> ning eluasemele juurdepääsu<sup>13</sup> puhul.

Uuringust nähtub olulise asjaoluna liikmesriikides leviv **trend** töötada vastuseks praegusele rände-/pagulaskriisile välja **rohkem kohandatud meetmeid**. Enamik sellistest algatustest on veel ettevalmistusetapis (st rakkerühmade, tööühmade moodustamine) ja need tuleb alles konkreetselt meetmeteks/tavadeks kujundada.

<sup>4</sup> Sõltuvalt väljastatud elamisloast võivad mõned humanitaarkaitse saajad vajada tööloa. See kohustus ei kehti pagulastele või täiendava kaitse saajatele.

<sup>5</sup> BE nõuab täiendava kaitse saajatelt tööloa olemasolu, kuid see kohustus ei kehti pagulastele.

<sup>6</sup> Kuni 2016. aasta 3. aprillini, mil vastu võeti uus varjupaiga- ja rändeseadus, millega kaotati tööloa nõue.

<sup>7</sup> Kolmes liikmesriigis kindlaks tehtud kohandatud meetmed.

<sup>8</sup> Kohandatud meetmed neljas liikmesriigis.

<sup>9</sup> Kohandatud meetmed puuduvad.

<sup>10</sup> Kohandatud meetmed seitsmes liikmesriigis.

<sup>11</sup> Kohandatud meetmed 11 liikmesriigis.

<sup>12</sup> Kohandatud meetmed 15 liikmesriigis.

<sup>13</sup> 13 liikmesriigis kindlaks tehtud kohandatud meetmed.

## 7. HEAD TAVAD JA TAKISTUSED

Kas tööalaste toetusmeetmete pakkumises võib leida häid tavaid?

Uuringuga tuvastati mitmed tööalaste toetusmeetmete rakendamise **head tavad**, sealhulgas:

- ★ **keeleõppe** sidumine **tööturuga**, suurendamiseks töönaosust, et keeleoskus toetab tööhõivet;
- ★ **kohanemisteenuste** osutamine eesmärgiga **toetada** otseselt **integratsiooni töökohal**, et aidata kaitse saajat tööleasumiseks ette valmistada;
- ★ **kohandatud meetmete** pakkumine, et **lihtsustada kaitse saajate juurdepääsu haridusele**, nt rahalise abi või kursusetasust vabastamise, õpin-guteaegse juhendamise jne kaudu;
- ★ „**täiendusõppe ja -koolituse**“ pakkumine konk-reetselt kaitse saajatele või kolmandate riikide kodanikele (nt töökohapõhine õpe) täiendusõppe ja tunnustatud kvalifikatsiooni saamise vahendina;
- ★ **kohandatud kutseõppe** pakkumine, mis aitab suu-rendada rahvusvahelise kaitse saajate osalemist töö-turul;
- ★ (tööhõivealane) **nõustamine**, mida pakuvad **mitmed osalejad eri võõrkeeltes**, et tagada teenuste optimaalne tase;
- ★ **kvalifikatsioonide tunnustamise ja varasemate õpingute akrediteerimise kohandatud süsteemide** tagamine, sealhulgas kohandatud teave ja abi kaitse saajatele sobivate süsteemide kindlaks-tegemiseks ja neile juurdepääsuks.

Mil määral raskendavad takistused juurdepääsu tööalastele toetusmeetmetele ja nendes osalemist?

Ükski liikmesriik ei suutnud esitada statistilisi andmeid nende kaitse saajate arvu kohta, kes osalevad tööalastes toetusmeetmetes. Uuringust selgub siiski, et tööalastele toetusmeetmetele juurdepääsu **takistused** on kõigis liikmesriikides arvukad ja sarnased. Kõige tähtsam on, et mõned tööalased toetusmeetmed ei ole laialdaselt kättesaadavad *kõigile* kaitse saajatele, näiteks seetõttu, et neid pakutakse projektipõhiselt, neid pakutakse ainult teatud geograafilistes piirkondades või need on lihtsalt piiratud teatud arvu toetuse saajatega. Teised toetusmeetmetes osalemist takistavad tegurid on järgmised:

- ★ nt keelekursustel osalemise, hariduse, kutsehariduse omandamise, kvalifikatsioonide tunnustamise jne **rahalised kulud** (otsesed ja kaudsed);
- ★ **keeleoskuse** ebapiisav tase, mis tehti kindlaks takistusena juurdepääsul kohanemisteenustele, haridusele, kutseõppele;
- ★ **madal haridustase**, mis on takistuseks juurdepääsul näiteks keelekursustele ja kutseõppele;

★ **kvalifikatsiooni tõendavate usaldusväärsete dokumentide** puudumine, mis on eelkõige takistuseks juurdepääsul täiendusharidusele ja teatud kutsealadele;

★ **halduskoormus** ja **pikad menetlused** nt kvalifikatsiooni tunnustamisel või juurdepääsul tagatud minimaalsetele rahalistele vahenditele.

Takistusi tuvastati ka seoses toetusmeetmete **rakendamise**ga. Mõnes liikmesriigis jääb toetusmeetmete **rakendamine siiski ebatõhusamaks**, sest **napib ressursse** ja meetmete rakendamise **suutlikkus** on väike. Seega on **võimalik parandada** nii **juurdepääsu** tööalastele meetmetele kui ka nende **elluviimist**.

## 8. ERINEV KOHTLEMINE

Mil määral esineb eri kaitse staatuste erinevat kohtlemist?

Uuringus tehti kindlaks teatavad **erinevused** uuringus käsitletud **eri kategooria kaitse saajate** (pagulased, täiendava kaitse saajad ja humanitaarkaitse saajad) kohtlemises. Peamine vahe pagulaste ja täiendavate kaitse saajate vahel on seotud elamislubade erineva kehtivusajaga, sest paljud liikmesriigid (AT, BE, CY, CZ, DE, EE, FR, HR, LT, LV, SI, SK) väljastavad täiendava kaitse saajatele pagulastega võrreldes lühema kehtivusajaga elamislubasid, nagu lubab ka uuesti sõnastatud miinimumnõuete direktiiv. Antud asjaolu võib takistada nende kaitse saajate integratsiooni tööturule, arvestades et elamislubade lühike kehtivusaeg raskendab pikaajalisemat integratsiooni ja kujutab endast ka praktilist takistust juurdepääsul tööalastele toetusmeetmetele. Seetõttu tuleks selliseid erinevusi veelgi vähendada, eriti kuna kümme liikmesriiki (EL, ES, FI, IE, IT, LU, MT, NL, SE, UK) ei tee praegu eri staatustel vahet seoses elamisloa kehtivusajaga. Peale selle kohaldatakse mõnes riigis (nt AT, IT) humanitaarkaitse saajate suhtes pagulaste või täiendava kaitse saajatega võrreldes rohkem haldustingimusi. See on eelkõige seotud tööloa nõudega, sealhulgas tööturule pääsemiseks nõutava tööturustega.

Seoses juurdepääsuga tööalastele toetusmeetmetele ja nendes osalemisega eri kategooriate vahel märkimisväärsed erinevusi ei tuvastatud.

## 9. LISATEAVE

Antud Euroopa rändevõrgustiku teabedokumendi ja/või Euroopa rändevõrgustiku muude tegevuste kohta saab lisateavet e-posti aadressil: [HOME-EMN@ec.europa.eu](mailto:HOME-EMN@ec.europa.eu).

Koostatud juunis 2016

\*\*\*\*\*