

EMN INFORM

Integrácia osôb s udelenou medzinárodnou/humanitárnou ochranou na trhu práce: politiky a príklady osvedčených postupov

1. ÚVOD

V tomto informe EMN predstavujeme hlavné zistenia štúdie EMN pod názvom *Integrácia osôb s udelenou medzinárodnou/humanitárnou ochranou na trh práce: politiky a príklady osvedčených postupov*.¹ Vychádza z príspevkov 24 členských štátov² vypracovaných na základe spoločných špecifikácií s cieľom zabezpečiť porovnateľnosť. Kľúčové zistenia uvádzame ďalej v texte.

2. KLÚČOVÉ POZNÁMKY

- ★ Z dôvodu významného nárastu počtu žiadostí o azyl a súčasného nárastu miery priznávania štatútov ochrany, ku ktorým došlo v posledných rokoch, sa integrácia osôb s udelenou medzinárodnou/humanitárnou ochranou stala dôležitou politickou prioritou.
- ★ Výsledky výberového zisťovania pracovných síl v EÚ však ukazujú, že účasť osôb s udelenou medzinárodnou ochranou na trhu práce je nízka, a to najmä v prvých štyroch (a menej) rokoch pobytu. Na druhej strane, postupom času sa miera zamestnanosti týchto osôb zvyšuje a po 20 a viac rokoch je takmer rovnaká ako pri iných kategóriách migrantov.

- ★ Osoby s udelenou medzinárodnou ochranou majú vo všetkých členských štátoch zákonné právo na prácu, v praxi však prístupu na trh práce bránia rôzne administratívne požiadavky a praktické prekážky typické pre špecifickú situáciu týchto osôb.
- ★ Členské štáty poskytujú osobám s udelenou medzinárodnou ochranou rozmanité podporné opatrenia na účel zamestnania. Z hľadiska organizácie opatrení, typov/obsahu opatrení, rozsahu ich prispôsobenia potrebám týchto osôb či ich praktickej dostupnosti však medzi členskými štátmi existujú veľké rozdiely.
- ★ Veľká väčšina členských štátov uplatňuje tzv. začleňujúci prístup, t. j. prístup k opatreniam na účel zamestnania poskytuje všetkým štátnym príslušníkom tretích krajín podobným spôsobom. Niektoré členské štáty využívajú zmiešaný prístup, čo znamená, že generické opatrenia kombinujú so špecifickými opatreniami zameranými osobitne na osoby s udelenou medzinárodnou ochranou, a len malá časť štátov vyvinula osobitné opatrenia zamerané výhradne na tieto osoby.
- ★ Kľúčové opatrenia, ktoré poskytuje väčšina členských štátov, zahŕňajú: jazykové kurzy, orientačné služby, služby v oblasti zamestnania

¹ Štúdiu nájdete na [webovej stránke EMN](#).

² Belgicko, Bulharsko, Cyprus, Česká republika, Estónsko, Fínsko, Francúzsko, Grécko, Holandsko, Chorvátsko, Írsko, Litva, Lotyšsko,

Luxembursko, Maďarsko, Malta, Nemecko, Rakúsko, Slovenská republika, Slovinsko, Spojené kráľovstvo, Taliansko, Španielsko, Švédsko.

(vrátane poradenstva), pomoc s bývaním a pomoc s uznaním odbornej kvalifikácie.

Presné zameranie a povaha týchto služieb sa však medzi členskými štátmi stále výrazne líši.

★ Väčšina podporných opatrení na účel zamestnania je generickej povahy (t. j. sú podobné ako opatrenia poskytované štátnym príslušníkom tretích krajín alebo štátnym príslušníkom danej krajiny), štúdia však poukazuje na dôležitý a rastúci trend prijímania špecifických politických opatrení v reakcii na súčasnú migračnú/utečeneckú krízu. Väčšinu z týchto opatrení však bude treba v ďalších rokoch premeniť na konkrétne opatrenia/postupy.

★ Pri poskytovaní podporných opatrení na účel zamestnania možno identifikovať niekoľko **osvedčených postupov**:

- **prepájanie jazykového vzdelávania s trhom práce**;

- poskytovanie **orientačných služieb** s cieľom **priamej podpory pri integrácii na pracovnom mieste**;

- poskytovanie **špecifických** opatrení zameraných na osoby s udelenou medzinárodnou ochranou s cieľom uľahčiť ich prístup k **vzdelávaniu**;

- poskytovanie **„doplnkového vzdelávania“** a školení (**premostovacích kurzov**) osobitne pre osoby s udelenou medzinárodnou ochranou alebo pre štátnych príslušníkov tretích krajín;

- poskytovanie špecifického **odborného vzdelávania a prípravy**;

- poskytovanie pracovného **poradenstva širokým spektrom subjektov** a v **rôznych cudzích jazykoch**;

- poskytovanie **špecifických** schém **uznávania kvalifikácie** a akreditácie predchádzajúceho vzdelania vrátane špecifických informácií a pomoci;

- poskytovanie **dotatočnej/špecifickej pomoci s bývaním**;

★ Hoci existuje široké spektrum služieb na účel zamestnania, osoby s udelenou medzinárodnou ochranou čelia mnohým **prekážkam v prístupe** k týmto službám. Niektoré podporné opatrenia na účel zamestnania nie sú všeobecne dostupné pre všetky tieto osoby (napr. ponúkajú sa len v rámci projektov alebo sú obmedzené na isté zemepisné oblasti a pod.) Ďalšie faktory, ktoré bránia účasti

osôb s udelenou medzinárodnou ochranou na podporných opatreniach, zahŕňajú: finančné náklady (priame aj nepriame), nedostatočnú znalosť jazyka, nízku úroveň vzdelania, nízku úroveň kvalifikácie získanej vzdelaním a/alebo chýbajúce doklady o kvalifikácii a pod. **Vykonávanie** podporných opatrení je navyše v niektorých členských štátoch **nedostatočné** z dôvodu ich vysokej finančnej náročnosti či náročnosti z hľadiska ľudských zdrojov.

★ Vyskytujú sa aj niektoré **rozdiely v zaobchádzaní** s rôznymi kategóriami osôb s udelenou medzinárodnou ochranou. Hlavným rozdielom medzi utečencami a osobami s poskytnutou doplnkovou ochranou je dĺžka platnosti povolenia na pobyt, pričom mnohé členské štáty udeľujú osobám s poskytnutou doplnkovou ochranou povolenia na pobyt s kratšou platnosťou. V porovnaní s utečencami/osobami s poskytnutou doplnkovou ochranou sa na osoby s udelenou humanitárnou ochranou v niektorých členských štátoch vzťahuje viac administratívnych povinností.

3. CIELE ŠTÚDIE

Celkovým cieľom štúdie bolo vypracovať komparatívnu analýzu politík a praktických postupov, ktoré členské štáty používajú na uľahčenie integrácie osôb s udelenou medzinárodnou/humanitárnou ochranou na trh práce.

Štúdia sa zameriava na:

★ právo na prístup na trh práce v legislatíve a v praxi;

★ dostupnosť a typy podporných opatrení na účel zamestnania;

★ identifikáciu osvedčených postupov a prekážok v politikách a postupoch členských štátov týkajúcich sa prístupu na trh práce a účasti osôb s udelenou medzinárodnou ochranou na ňom;

★ rozdiely v zaobchádzaní s osobami s udelenou medzinárodnou ochranou s rozdielnym štatútom (utečenci, osoby s poskytnutou doplnkovou ochranou a s udelenou humanitárnou ochranou).

4. ODÔVODNENIE A KONTEXT ŠTÚDIE

Prečo je integrácia osôb s udelenou medzinárodnou ochranou na trh práce dôležitá (odôvodnenie a kontext štúdie)?

Integrácia migrantov na trh práce má kľúčový význam pre osoby s udelenou medzinárodnou ochranou, členské štáty, ako aj pre úspešnú Európsku úniu, a to vrátane účinného systému ochrany osôb s udelenou medzinárodnou ochranou. Z pohľadu utečencov je zamestnanie jedným z najdôležitejších faktorov úspešnej integrácie, keďže posilňuje pocity hrdosti

vyplývajúce zo schopnosti zaobstaráť si živobytie, uľahčuje prijatie zo strany prijímajúcej spoločnosti a podporuje utečencov v iných oblastiach integrácie. Z pohľadu členských štátov účasť osôb s udelenou medzinárodnou ochranou na trhu práce znižuje náklady pre systém sociálneho zabezpečenia. V kontexte starnúcej populácie a rastu štrukturálnych nedostatkov pracovnej sily členské štáty zároveň čelia výzve optimálneho využitia pracovnej sily prítomnej na ich území.

Aktuálne výzvy v oblasti migrácie a rastúce počty osôb s udelenou medzinárodnou ochranou však poukazujú predovšetkým na dôležitosť integrácie utečencov na trh práce, čo sa zdôrazňuje aj v Akčnom pláne pre integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín: „bude potrebné, aby hospodárske a sociálne politiky jednotlivých členských štátov reagovali na nedávny prílev migrantov z tretích krajín a utečencov. To bude výzvou pre mnohé členské štáty, ale ak sa nastolia tie správne podmienky [...], bude to taktiež príležitosťou, a to predovšetkým pre členské štáty, ktoré prechádzajú demografickými zmenami. Pokiaľ ide o hospodárske hľadiská, je preukázateľné, že štátni príslušníci tretích krajín predstavujú pozitívny fiškálny čistý prínos, ak sa dobre a včas integrujú, a to počnúc včasným začlenením do vzdelávania a pracovného trhu“.³

Do akej miery je EÚ úspešná v zabezpečení účasti osôb s udelenou medzinárodnou ochranou na trhu práce?

Štatistiky týkajúce sa účasti osôb s udelenou medzinárodnou ochranou na trhu práce sú nedostatočné rovnako ako empirický výskum v tejto oblasti. V rámci výberového zisťovania pracovných síl v EÚ sa zistilo, že účasť osôb s udelenou medzinárodnou ochranou je v prvých štyroch rokoch nízka (len 27 %), no postupom času sa zvyšuje. Po 20 a viac rokoch sa miera zamestnanosti všetkých kategórií migrantov takmer vyrovnáva. Mnohé členské štáty však uviedli, že tie osoby s udelenou medzinárodnou ochranou, ktoré si nájdu prácu, zvyčajne pracujú na pracovných miestach nezodpovedajúcich úrovni ich kvalifikácie, t. j. pracujú ako nízkokvalifikovaná, nízkooplatená a často dočasná pracovná sila. S ohľadom na to je nielen možné, ale aj potrebné vyvinúť väčšie úsilie na efektívnu integráciu týchto osôb na trh práce.

5. PRÁVO NA PRÍSTUP NA TRH PRÁCE V LEGISLATÍVE A V PRAXI

Aké (legislatívne a praktické) prekážky bránia osobám s udelenou medzinárodnou ochranou pri vstupe na trh práce?

V súlade s prepracovaným znením kvalifikačnej smernice majú osoby s udelenou medzinárodnou ochranou vo všetkých členských štátoch **zákonné právo na prácu**. Hoci na základe prepracovaného znenia kvalifikačnej smernice musia všetky členské štáty povoliť „bezprostredný“ prístup týchto osôb na trh práce, **v praxi** musia osoby s udelenou medzinárodnou ochranou najskôr splniť isté **administratívne podmienky**. Väčšina členských štátov napríklad vyžaduje, aby tieto osoby mali povolenie na pobyt, kým niektoré (AT⁴, BE⁵, EL⁶, ES, MT, SE) vyžadujú aj osobitné pracovné povolenie. Hoci sa postupy a čas potrebný na získanie takýchto dokumentov medzi jednotlivými členskými štátmi rôzni, splnenie uvedených podmienok **môže v praxi oddialiť** vstup osôb s udelenou medzinárodnou ochranou na trh práce. V Španielsku a vo Švédsku však tieto osoby naraz žiadajú o povolenie na pobyt aj prácu a tieto povolenia sa im udeľujú v rámci jednej procedúry, čím sa predchádza dodatočnému administratívne zdržaniu prístupu na trh práce.

Okrem administratívnych podmienok čelia osoby s udelenou medzinárodnou ochranou aj **praktickým prekážkam** v prístupe na trh práce, a to z dôvodu ich špecifickej situácie či problémov spôsobených prenasledovaním, stratou ochrany svojho štátu či útekem do Európy. Takéto prekážky zahŕňajú zlý psychický a fyzický stav, chýbajúce doklady o kvalifikácii, neexistenciu sociálnej siete, nedostatočné jazykové znalosti a pod. V dôsledku toho sú tieto osoby v porovnaní s inými migrantmi (a samozrejme domácim obyvateľstvom) v nevýhodnejšej pozícii vo vzťahu k prístupu na trh práce. Tieto praktické prekážky opäť poukazujú na dôležitosť poskytovania **podporných opatrení na účel zamestnania** a odôvodňujú **špecifické nastavenie takýchto opatrení s ohľadom na situáciu osôb s udelenou medzinárodnou ochranou**.

6. PODPORNÉ OPATRENIA NA ÚČEL ZAMESTNANIA:

Poskytujú členské štáty osobám s udelenou medzinárodnou ochranou podporné opatrenia na účel zamestnania?

V súlade s prepracovaným znením kvalifikačnej smernice poskytujú všetky členské štáty osobám

³ COM (2016) 377 final

⁴ V závislosti od typu povolenia na pobyt potrebujú niektoré osoby s udelenou humanitárnou ochranou aj pracovné povolenie. Táto povinnosť sa nevzťahuje na utečencov a osoby s poskytnutou doplnkovou ochranou.

⁵ BE vyžaduje, aby mali osoby s poskytnutou doplnkovou ochranou povolenie na pobyt, táto povinnosť sa však nevzťahuje na utečencov.

⁶ Do 3. apríla, keď bol prijatý nový zákon o azyle a migrácii, ktorým sa ruší požiadavka na pracovné povolenie.

s udelenou medzinárodnou ochranou podporné opatrenia na účel zamestnania. Medzi členskými štátmi však existujú významné rozdiely, pokiaľ ide o organizáciu, typ/obsah opatrení, rozsah ich prispôsobenia potrebám osôb s udelenou medzinárodnou ochranou, ako aj ich praktickú dostupnosť.

Ako sú podporné opatrenia na účel zamestnania organizované?

Vo všetkých členských štátoch sú podporné opatrenia na účel zamestnania osôb s udelenou medzinárodnou ochranou súčasťou politiky integrácie *migrantov* na trhu práce. V rámci tohto širšieho politického rámca sa opatrenia poskytujú na základe **rôznych organizačných postupov**. Kým väčšina členských štátov (BE, BG, CY, EE, EL, FI, IE, LU, LV, MT, SK, UK) uplatňuje tzv. začleňujúci prístup, t. j. všetkým príslušníkom tretích krajín poskytuje prístup k opatreniam podobným spôsobom, ďalšie (AT, DE, ES, FR, HU, NL, SE) uplatňujú zmiešaný prístup, v rámci ktorého kombinujú generické opatrenia pre migrantov so špecifickými opatreniami zameranými na osoby s udelenou medzinárodnou ochranou, a len niekoľko členských štátov (CZ, IT, LT, SI) má vytvorené špecifické opatrenia zamerané osobitne na tieto osoby.

Aké typy podporných opatrení na účel zamestnania existujú?

V členských štátoch sa poskytuje **mnoho rôznych typov podporných opatrení na účel zamestnania**. Kľúčové opatrenia, ktoré poskytuje väčšina členských štátov, zahŕňajú: jazykové kurzy, orientačné služby, služby v oblasti zamestnania (vrátane poradenstva), pomoc s bývaním, pomoc s uznaním odbornej kvalifikácie. Konkrétne zameranie kurzov a povaha poskytovaných služieb sú však rôzne. Dodatočné podporné opatrenia, ktoré poskytujú niektoré členské štáty, zahŕňajú aj komunikáciu s potenciálnymi zamestnávateľmi (napr. EE, ES, SE), prístup k stážam/učňovskej príprave (napr. AT, EE, ES, SE), školenia sociálnych/profesijných zručností (napr. EE, LT, LV, SE) a pod.

Sú podporné opatrenia na účel zamestnania prispôbolené individuálnym potrebám osôb s udelenou medzinárodnou ochranou?

Na základe preskúmania vybraných podporných opatrení na účel zamestnania sa zistilo, že veľká väčšina podporných opatrení na účel zamestnania nie je **špecifická pre osoby s udelenou medzinárodnou ochranou**, ale je určená všeobecne štátnym príslušníkom tretích krajín alebo štátnym príslušníkom

danej krajiny. Ide najmä o jazykové kurzy,⁷ prístup k vzdelaniu⁸ a prístup ku garantovanému minimálnemu príjmu⁹. Naopak špecifické opatrenia sa častejšie používajú pri orientačných službách,¹⁰ uznávaní kvalifikácie,¹¹ poradenstve,¹² ako aj pri prístupe k bývaniu¹³.

Dôležité však je, že štúdia poukázala na rastúci **trend prijímania špecifickejších politických opatrení** v reakcii na súčasnú migračnú/utečeneckú krízu. Väčšina týchto politických iniciatív je však zatiaľ len prieskumnej povahy (napr. vytvorenie osobitných jednotiek, pracovných skupín) a transformácia na konkrétne opatrenia/postupy ich ešte len čaká.

7. OSVEDČENÉ POSTUPY A PREKÁŽKY

Boli pri poskytovaní podporných opatrení na účel zamestnania identifikované nejaké osvedčené postupy?

Pri poskytovaní podporných opatrení na účel zamestnania bolo identifikovaných niekoľko **osvedčených postupov**, ako napr:

- ★ **prepájanie jazykového vzdelávania s trhom práce** s cieľom zvýšiť pravdepodobnosť, že vzdelávanie podporí zamestnanie;
- ★ poskytovanie **orientačných služieb** s cieľom **priamej podpory integrácie na pracovnom mieste**, v rámci ktorej sa osoby s udelenou medzinárodnou ochranou pripravujú na konkrétne pracovné miesto;
- ★ poskytovanie **opatrení prispôbolených potrebám** osôb s udelenou medzinárodnou ochranou na uľahčenie prístupu k **vzdelávaniu**, napr. prostredníctvom finančného príspevku, odpustenia poplatkov za kurz, podpory počas štúdia a pod.
- ★ poskytovanie **„doplnkového vzdelávania a prípravy“** osobitne pre osoby s udelenou medzinárodnou ochranou alebo pre štátnych príslušníkov tretích krajín (napr. vzdelávanie „on-the-job“, t. j. priamo v práci) ako prostriedku na získanie dodatočného vzdelania a na uznanie kvalifikácie;
- ★ poskytovanie **špecifického odborného vzdelávania a prípravy** s cieľom zvýšenia účasti osôb s udelenou medzinárodnou ochranou na trhu práce;
- ★ poskytovanie pracovného **poradenstva širokým spektrom subjektov** a v **rôznych cudzích jazykoch** s cieľom zabezpečiť optimálnu úroveň služieb;

⁷ Špecifické opatrenia identifikované v troch členských štátoch.

⁸ Špecifické opatrenia identifikované v štyroch členských štátoch.

⁹ Žiadne špecifické opatrenia.

¹⁰ Špecifické opatrenia identifikované v siedmich členských štátoch.

¹¹ Špecifické opatrenia identifikované v 11 členských štátoch.

¹² Špecifické opatrenia identifikované v 15 členských štátoch.

¹³ Špecifické opatrenia identifikované v 13 členských štátoch.

- ★ poskytovanie **špecifických schém uznania kvalifikácie a akreditácie predchádzajúceho vzdelania** vrátane špecifických informácií a pomoci osobám s udelenou medzinárodnou ochranou pri nájdení vhodných schém a prístupe k nim.

Do akej miery bránia tieto prekážky osobám s udelenou medzinárodnou ochranou v prístupe k podporným opatreniam na účel zamestnania?

Žiadny členský štát neposkytol štatistiky o počte osôb s udelenou medzinárodnou ochranou, ktoré využívajú podporné opatrenia na účel zamestnania. Zo štúdie však jasne vypláva, že **prekážky** brániace využívaniu týchto opatrení sú vo všetkých členských štátoch početné a časté. V tejto súvislosti treba poznamenať, že niektoré podporné opatrenia na účel zamestnania nie sú určené **všetkým** osobám s udelenou medzinárodnou ochranou, napríklad preto, že sa poskytujú len na projektovej báze, iba v istých zemepisných oblastiach alebo preto, že sú obmedzené len na istý počet týchto osôb. Ďalšie faktory, ktoré bránia prístupu k podporným opatreniam, sú:

- ★ **finančné náklady** (priame a nepriame) napr. vo vzťahu k účasti na jazykových kurzoch, vzdelávaní, odbornom vzdelávaní a príprave či vo vzťahu k uznaniu kvalifikácie a pod.
- ★ **nedostatočná úroveň jazykových znalostí**, ktorá sa považuje za prekážku prístupu k orientačným službám, vzdelávaniu, či k odbornému vzdelávaniu a príprave;
- ★ **nízka úroveň vzdelania**, ktorá je prekážkou prístupu napr. k jazykovým kurzom a k odbornému vzdelávaniu a príprave;
- ★ neexistencia **dôveryhodných dokladov potvrdzujúcich kvalifikáciu**, čo je najmä prekážkou prístupu k ďalšiemu vzdelávaniu a k niektorým profesiám;
- ★ **administratívna záťaž a dlhé administratívne postupy** uznávania kvalifikácie alebo prístupu ku garantovanému minimálnemu príjmu.

Zistili sa aj prekážky vo vzťahu k **vykonávaniu** podporných opatrení. **Praktické vykonávanie** podporných opatrení je **v niektorých členských štátoch** nedostatočné z dôvodu **nedostatku potrebných zdrojov a kapacít**. Existuje preto **priestor na zlepšenie prístupu k podporným opatreniam na účel zamestnania**, ako aj na zlepšenie ich **vykonávania v praxi**.

8. ROZDIELY V ZAOBCHÁDZANÍ

Existujú rozdiely v zaobchádzaní s osobami s udelenou medzinárodnou ochranou s rôznymi štatútmi ochrany?

Štúdia identifikovala **isté rozdiely v zaobchádzaní s rôznymi kategóriami osôb s udelenou medzinárodnou ochranou**, ktoré sa v tejto štúdii

skúmali (t. j. utečenci, osoby s poskytnutou doplnkovou ochranou a osoby s udelenou humanitárnou ochranou). Hlavné rozdiely medzi utečencami a osobami s poskytnutou doplnkovou ochranou sa týkajú dĺžky platnosti povolenia na pobyt, keďže mnohé členské štáty (AT, BE, CY, CZ, DE, EE, FR, HR, LT, LV, SI, SK) udeľujú osobám s poskytnutou doplnkovou ochranou povolenia na pobyt s kratšou platnosťou, čo umožňuje aj prepracované znenie kvalifikačnej smernice. To však môže brániť procesu integrácie týchto osôb na trhu práce, keďže pobyty s kratšou platnosťou znemožňujú dlhodobú integráciu a predstavujú aj praktické prekážky prístupu k podporným opatreniam na účel zamestnania. Pravdepodobne teda existuje priestor na ďalšie znižovanie rozdielov, a to najmä preto, že desať členských štátov (EL, ES, FI, IE, IT, LU, MT, NL, SE, UK) v súčasnosti neuplatňuje rozdielnu dĺžku platnosti povolenia na pobyt v závislosti od typu štatútu. Navyše len v niekoľkých členských štátoch (napr. AT, IT) podliehajú osoby s udelenou humanitárnou ochranou väčšiemu počtu administratívnych podmienok ako utečenci alebo osoby s poskytnutou doplnkovou ochranou. Ide najmä o potrebu uchádzať sa o pracovné povolenie vrátane testovania trhu práce. Medzi jednotlivými kategóriami sa nezistili žiadne rozdiely, pokiaľ ide o prístup k podporným opatreniam na účel zamestnania.

9. ĎALŠIE INFORMÁCIE

Ďalšie informácie o tomto informe EMN a/alebo o iných aspektoch činnosti EMN získate na adrese HOME-EMN@ec.europa.eu.

Vypracované v júni 2016
