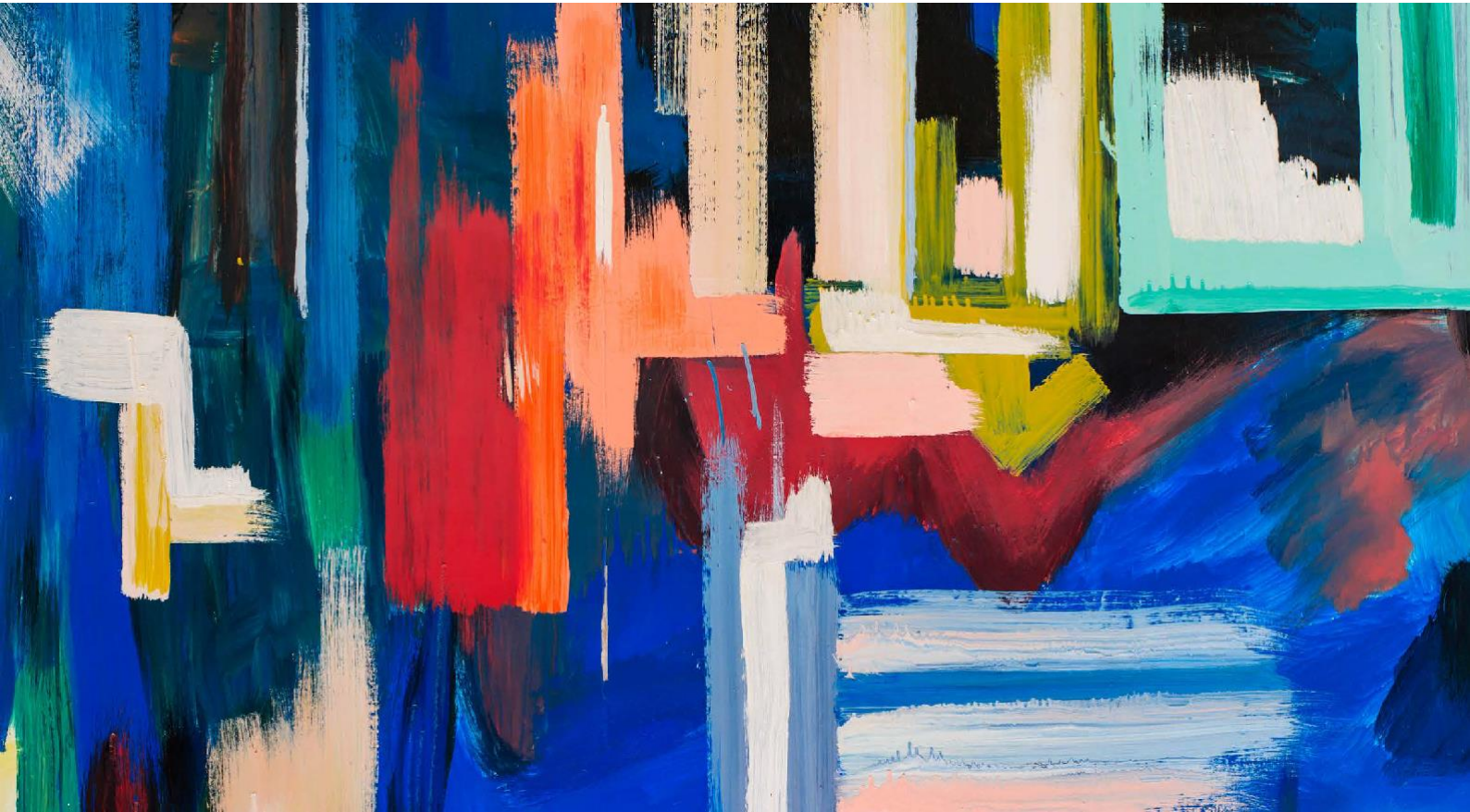




Financira Europska unija



Integracija tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada

Europska migracijska
mreža

listopad 2023.

Odricanje od odgovornosti

Ovu je studiju izradila Europska migracijska mreža (EMN), koju čine [nacionalne kontaktne točke EMN-a \(EMN NCP\)](#) u državama članicama EMN-a (države članice EU-a osim Danske) i državama promatračicama (NO, GE, MD, UA, ME, AM, RS), Europska komisija i pružatelj usluga EMN-a (ICF). Studija ne odražava nužno mišljenja i stajališta Europske komisije, pružatelja usluga EMN-a (ICF) ili nacionalnih kontaktnih točaka EMN-a, niti ih njezini zaključci na bilo koji način obvezuju. Isto tako, Europska komisija, pružatelj usluga EMN-a (ICF) i nacionalne kontaktne točke EMN-a ni na koji način nisu odgovorni za bilo kakvu upotrebu informacija sadržanih u ovom dokumentu.

Objašnjenje

Ova je studija pripremljena na temelju nacionalnih doprinosa 24 nacionalne kontaktne točke EMN-a (AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, PL, SE, SI, SK), prikupljenih putem Zajedničkog predloška koji su razvile nacionalne kontaktne točke EMN-a kako bi se, koliko je to moguće, osigurala usporedivost. Informacije sadržane u ovoj studiji odnose se na situaciju u gore navedenim državama članicama EMN-a do kraja 2022. godine.

Nacionalni doprinosi uglavnom se temelje na analizi postojećeg zakonodavstva i strateških dokumenata, izvješća, znanstvene literature, internetskih izvora, izvješća i informacija nacionalnih tijela, a ne na primarnim istraživanjima. Statistički podaci preuzeti su od Eurostata, nacionalnih tijela i drugih (nacionalnih) baza podataka.

Objavljeno

Listopad 2023.

Preporučeno citiranje

Europska migracijska mreža (2023). Integracija tražitelja međunarodne zaštite na tržištu rada – Studija EMN-a.

Dodatne informacije

Web-stranice EMN-a: <http://ec.europa.eu/emn>

LinkedIn stranica EMN-a: <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network>

X račun EMN-a: <https://twitter.com/emnmigration>

YouTube kanal EMN-a: <https://www.youtube.com/channel/UCp4RiZkNlNlggtP5IFvVzkg>

Slika: © istockphoto (naslovnica)

Ikone izradili Freepik s www.flaticon.com i vecteezy.com

SADRŽAJ

SAŽETAK _____	5	2. TRAŽITELJI MEĐUNARODNE ZAŠTITE U EU _____	13
Ključne napomene _____	5	2.1. Tražitelji međunarodne zaštite u EU-u - Pregled _____	13
Predmet i ciljevi studije _____	6	2.2. Ključne rasprave u državama članicama EMN-a _____	16
Metodologija i analiza _____	6	3. ZAKONODAVNI I POLITIČKI OKVIR _____	18
Kontekst _____	6	3.1. Uvjeti i postupci za zapošljavanje i samozapošljavanje _____	19
Tražitelji međunarodne zaštite u EU-u _____	6	3.2. Pregled politika integracije na tržište rada _____	22
Zakonodavni i politički okvir _____	7	3.3. Upravljačke strukture uključujući uloge i odgovornosti različitih dionika _____	23
Mjere podrške za poboljšanje integracije na tržište rada i samozapošljavanje _____	8	4. MJERE PODRŠKE ZA POBOLJŠANJE INTEGRACIJE NA TRŽIŠTE RADA I SAMOZAPOŠLJAVANJE _____	25
I. UVOD _____	9	4.1. Pregled integracijskih mjera i dobrih praksi _____	25
I.1. Pozadina _____	9	4.2. Dobre prakse u suradnji između dionika _____	31
I.2. Pravni i politički kontekst EU-a _____	10	4.3. Izazovi povezani s integracijom na tržište rada _____	32
I.3. Cilj i opseg studije _____	11	5. ZAKLJUČCI _____	34
I.4. Ključna pitanja _____	11		
I.5. Metodologija _____	12		
I.6. Struktura izvješća _____	12		

SAŽETAK



KLJUČNE NAPOMENE

- **Duljina razdoblja čekanja prije nego što tražitelji međunarodne zaštite mogu pristupiti tržištu rada bila je glavna tema rasprave u državama članicama Europske migracijske mreže (EMN).** Rasprave su se usmjeravale ili na skraćivanje razdoblja čekanja radi bržeg pristupa tržištu rada ili na njegovo produljenje radi sprječavanja zlouporabe sustava azila. Većina država članica EMN-a ima razdoblje čekanja od šest mjeseci ili kraće, a samo tri države primjenjuju devetomjesečno razdoblje čekanja predviđeno Direktivom o uvjetima prihvata (2013/33/EU).
 - **Sve države članice EMN-a dopuštaju tražiteljima međunarodne zaštite pristup tržištu rada.** Međutim, postoje razlike u načinu na koji se taj pristup odobrava. Većina država članica EMN-a zahtijeva da tražitelji međunarodne zaštite imaju dozvolu za rad ili potvrdu prije nego što mogu stvarno pristupiti tržištu rada po isteku razdoblja čekanja. Gotovo polovica država koje zahtijevaju dozvolu za rad također provodi test tržišta rada. **Neke države članice EMN-a omogućuju automatski pristup tržištu rada nakon što istekne propisano razdoblje čekanja.**
 - **Većina država članica EMN-a dopušta tražiteljima međunarodne zaštite samozapošljavanje, pri čemu se u većini slučajeva primjenjuju isti uvjeti i postupci kao i za redovito zapošljavanje.**
 - **Nijedna država članica EMN-a nije izvijestila o postojanju posebne politike koja bi bila isključivo usmjerena na integraciju tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada.** Većina država nema zasebnu politiku ili strategiju za uključivanje državljana trećih zemalja na svoje tržište rada, nego taj aspekt uključuje u širu politiku ili strategiju integracije.
- Manji broj država u tim politikama ili strategijama posebno spominje integraciju tražitelja međunarodne zaštite.
- **Između 2017. i 2022. godine većina država članica EMN-a provela je promjene u okviru svoje politike integracije državljana trećih zemalja na tržište rada, što je utjecalo i na tražitelje međunarodne zaštite.** Promjene koje su izravno utjecale na ovu skupinu uključivale su mjere za olakšavanje pristupa tržištu rada, poput proširenja raspona sektora u kojima mogu raditi i skraćivanja razdoblja čekanja za pristup tržištu rada. Međutim, uvedene su i restrikcije koje su ograničile pristup tržištu rada svim državljanima trećih zemalja, primjerice stroži zahtjevi u pogledu poznavanja jezika.
 - **Jedanaest država članica EMN-a identificiralo je primjere dobre prakse u integraciji tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada.** Mjere su uglavnom usmjerene na strukovno obrazovanje, učenje jezika i procjenu vještina.
 - **U većini država članica EMN-a tražitelji međunarodne zaštite suočili su se s praktičnim poteškoćama pri pokušaju pristupa tržištu rada.** U velikoj većini država kao glavni praktični izazov navodi se jezična barijera, a zatim poteškoće u priznavanju kvalifikacija. U nekim državama tražitelji međunarodne zaštite nailazili su na praktične poteškoće zbog složenosti i/ili nejasnoća u određenim aspektima administrativnih postupaka za dobivanje pristupa tržištu rada. **U pojedinim državama članicama EMN-a tražitelji su se suočili i sa zakonodavnim izazovima, poput zahtjeva za dodatnom dokumentacijom koja nije propisana nacionalnim zakonodavstvom te neusklađenosti u formulacijama kojima se u nacionalnim propisima definira razdoblje čekanja.**

PREDMET I CILJEVI STUDIJE

Ova studija EMN-a prikazuje pristup tržištu rada tražitelja međunarodne zaštite u razdoblju od 2017. do 2022. godine, nadopunjujući raniju studiju EMN-a iz 2019. godine o integraciji državljana trećih zemalja na tržište rada, isključujući tražitelje azila.¹ Uključuje ažuriranu i detaljnu analizu zakonodavstva, politika i prakse u državama članicama EMN-a u području integracije tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada te ključnih dionika uključenih u provedbu tih politika. Također pruža primjere izazova i dobre prakse.

U ovoj se studiji pojam minimalno potrebnog „pristupa tržištu rada” razumijeva u skladu s preinačenom Direktivom o uvjetima prihvata (2013/33/EU), kojom se propisuje da „tražitelji moraju imati pristup tržištu rada najkasnije devet mjeseci od datuma podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ako nadležno tijelo nije donijelo odluku u prvom stupnju, a kašnjenje se ne može pripisati tražitelju”.²

METODOLOGIJA I ANALIZA

Podaci za studiju prvenstveno su prikupljeni iz sekundarnih izvora koje su dostavile 24 države članice EMN-a. Nacionalni doprinosi temeljili su se na analizi postojećeg zakonodavstva i strateških dokumenata, izvješća, znanstvene literature, internetskih izvora, medijskih članaka te informacija nacionalnih tijela.

U nekim državama članicama EMN-a to je nadopunjeno analizom primarnih podataka, uključujući podatke o pristupu tržištu rada tražitelja međunarodne zaštite (npr. broj odobrenih zahtjeva za dozvole za rad, broj tražitelja međunarodne zaštite koji su u radnom odnosu), kao i razgovore s nacionalnim dionicima.

KONTEKST

Za tražitelje međunarodne zaštite pristup tržištu rada uređen je **preinačenom Direktivom o uvjetima prihvata** (2013/33/EU). Direktiva je prenesena u nacionalna zakonodavstva, što je dovelo do razlika u razini pristupa tržištu rada.³ Članak 15. stavak 1. preinačene Direktive o uvjetima prihvata obvezuje države članice da osiguraju tražiteljima pristup tržištu rada najkasnije devet mjeseci od dana podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Članak 15. stavak 2. određuje da države članice odlučuju o uvjetima za odobravanje pristupa tržištu rada u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom, pri čemu moraju osigurati da tražitelji imaju *stvarni pristup* tržištu rada. Preinačena Direktiva također dopušta državama članicama da daju prednost građanima Europske unije (EU), državljanima država potpisnica Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru (EGP) te zakonito nastanjenim državljanima trećih zemalja.

Novi prijedlog preinačene Direktive o uvjetima prihvata (COM(2016) 465 final) predlaže određene izmjene ovih zahtjeva, poput smanjenja razdoblja čekanja na šest mjeseci te poticanja pristupa tržištu rada nakon tri mjeseca. Zakonodavci su postigli dogovor o ovom prijedlogu preinake u prosincu 2022. godine.

Drugi relevantni instrumenti politike EU-a uključuju:

- 1) Pakt o migracijama i azilu, koji predlaže novi početak u području migracija, azila, integracije i upravljanja granicama;
- 2) Akcijski plan EU-a za integraciju i uključivanje za razdoblje 2021.–2027., kojim se potiče jednakost i društvena kohezija radi osiguravanja sudjelovanja i uključivanja svih migranata u europska društva; te
- 3) Akcijski plan EU-a protiv rasizma za razdoblje 2020.–2025.

TRAŽITELJI MEĐUNARODNE ZAŠTITE U EU-U

U razdoblju od 2017. do 2022. godine u državama članicama EU-a ukupno je bilo 3.161.600 tražitelja međunarodne zaštite, od čega je 89 % činilo osobe koje su prvi put podnijele zahtjev. Najviše je prvih zahtjeva podneseno 2022. godine (26 %), dok je do značajnog pada došlo 2020. godine, vjerojatno zbog ograničenja kretanja i zatvaranja granica uvedenih kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19. Velika većina tražitelja koji su prvi put podnijeli zahtjev bila je muškog spola (71 %) i radne dobi (18–64 godine) (90 %). Najčešće zemlje podrijetla tražitelja međunarodne

zaštite bile su Arapska Republika Sirija, Afganistan, Venezuela, Pakistan i Turska.

Nekoliko država članica EMN-a prikuplja statističke podatke i/ili prati stanje zaposlenosti odnosno nezaposlenosti tražitelja međunarodne zaštite.⁴ Neke prikupljaju podatke o broju zaposlenih i/ili nezaposlenih tražitelja međunarodne zaštite.⁵ Više država članica EMN-a prikuplja podatke o broju zahtjeva za pristup tržištu rada koji su podneseni, odobreni ili odbijeni.⁶

1 Europska migracijska mreža, „Studija EMN-a o integraciji državljana trećih zemalja na tržište rada u državama članicama EU-a”, 2019., https://home-affairs.ec.europa.eu/news/emn-study-labour-market-integration-third-country-nationals-eu-member-states-2019-02-14_en, zadnji pristup 4. kolovoza 2022.

2 Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu OJ L 180, 29.6.2013, str. 96-116.

3 Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu OJ L 180, 29.6.2013, str. 96-116.

4 BG, CY (samo podaci o odobrenim ugovorima o zapošljavanju), CZ, EE, ES, HR, IE izvijestile su o prikupljanju određenih podataka o zaposlenosti/nezaposlenosti tražitelja.

5 BG, CZ, EE, IE.

U većini država članica EMN-a glavni dionici koji izrađuju ili prikupljaju te podatke su javna služba za zapošljavanje⁷ i/ili nadležno tijelo za pitanja migracija,⁸ a slijede ih ministarstvo nadležno za rad i socijalna pitanja,⁹ zavod za osiguranje za slučaj nezaposlenosti¹⁰ te ministarstvo pravosuđa.¹¹



ZAKONODAVNI I POLITIČKI OKVIR

Pristup tržištu rada propisan je nacionalnim zakonodavstvom, koje je u većini slučajeva nadopunjeno nacionalnim politikama ili strategijama. Vrsta zakonodavstva koja uređuje pristup tražitelja međunarodne zaštite tržištu rada obično pripada dvjema kategorijama: zakonodavstvu o migracijama¹⁵ (koje obuhvaća sve državljane trećih zemalja ili posebno tražitelje međunarodne zaštite) i/ili zakonodavstvu o radu (ili njihovoj kombinaciji).¹⁶ Politike kojima se potiče pristup tržištu rada uključuju opće politike integracije,¹⁷ posebne politike za državljane trećih zemalja¹⁸ ili pristup u kojem se integracija provodi kao sastavni dio šire politike (tzv. *mainstreaming*).¹⁹ Nijedna država članica EMN-a nije izvijestila o postojanju posebne politike koja bi se odnosila isključivo na integraciju tražitelja međunarodne zaštite.

Većina država članica EMN-a usvojila je razdoblje čekanja od šest mjeseci²⁰ ili kraće.²¹ Dvije države primjenjuju razdoblje čekanja od devet mjeseci od dana podnošenja zahtjeva, kako je propisano Direktivom o uvjetima prihvata.²²

Nekoliko država članica EMN-a omogućuje automatski pristup tržištu rada nakon isteka razdoblja čekanja,²³ iako većina zahtijeva da tražitelji međunarodne zaštite pribave dozvolu za rad²⁴ ili potvrdu kojom se potvrđuje njihovo pravo pristupa tržištu rada.²⁵ Postupak podnošenja zahtjeva za dozvolu za rad obično zahtijeva više dokumentacije nego drugi oblici odobrenja pristupa tržištu rada (npr. zahtjev za izdavanje potvrde ili automatski pristup) i u pravilu ga pokreće poslodavac,²⁶ koji zahtjev podnosi nadležnom tijelu na ocjenu. Taj se zahtjev u pravilu odnosi na sve državljane trećih zemalja.²⁷ Pet država članica EMN-a koje zahtijevaju

U većini država članica EMN-a¹² nacionalne rasprave o integraciji tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada usmjeravale su se na vremenska ograničenja i druge uvjete pristupa tržištu rada. Ostale ključne teme rasprave uključivale su odgovarajuće mjere za poticanje učinkovitog pristupa tržištu rada¹³ te zabrinutost zbog mogućih zlouporaba sustava azila kroz pretjerano olakšan pristup tržištu rada.¹⁴

dozvolu također provode test tržišta rada, kojim se obično procjenjuje može li se radno mjesto popuniti domaćim radnicima, građanima EU-a ili zakonito nastanjenim državljanima trećih zemalja.²⁸

Neke države članice EMN-a primjenjuju i druge uvjete i ograničenja u pogledu vrste i oblika zaposlenja kojem se može pristupiti,²⁹ kao što su ograničenje broja radnih sati godišnje,³⁰ provjera usklađenosti radnog mjesta i poslodavca s propisima o radu,³¹ te ograničavanje kategorija tražitelja međunarodne zaštite koji mogu podnijeti zahtjev (npr. samo osobe iz određenih „sigurnih zemalja podrijetla”).³² Neke države članice EMN-a također pružaju tražiteljima međunarodne zaštite pristup uslugama zapošljavanja (npr. savjetovanju o pronalasku posla).³³

Većina država članica EMN-a dopušta tražiteljima međunarodne zaštite samozapošljavanje.³⁴ U većini država članica EMN-a osobe koje se žele samozaposliti moraju ispunjavati iste uvjete i proći iste postupke kao i za redovito zapošljavanje.³⁵ Također moraju ispunjavati uvjete i zahtjeve koji se primjenjuju na svaku osobu koja želi osnovati poduzeće ili obavljati samostalnu djelatnost, bez obzira na njezino državljanstvo i status boravka. Četiri države članice EMN-a primjenjuju različite uvjete i postupke za tražitelje međunarodne zaštite koji žele pristupiti samozapošljavanju u odnosu na zapošljavanje.³⁶

6 AT, BE, CY, CZ, FR, IE, LU, NL

7 AT, BE, BG, CZ, HR

8 BG, ES, FR, LU, SE

9 CY, CZ, NL

10 EE

11 IE

12 BE, BG, CZ, DE, EE, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK

13 AT, BE, DE, EL, IE, NL, SI

14 FI, FR, NL, SE

15 BG, CY, EE, EL, ES, FI, FR, HR, IE, IT, LU, LV, PL, SE, SI

16 AT, BE, BG, CZ, DE, FR, LU, NL, SK

17 AT (primjenjivo samo na tražitelje za koje postoji velika vjerojatnost da će im biti odobrena međunarodna zaštita), EE, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PL

18 BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, NL, SE, SI, SK

19 IE, SE

20 CZ, EE, EL, FR, IE, LT, LU, NL, PL, SK

21 AT, BE, BG, CY, DE, FI, HR, IT, LV, SE

22 HR, SI

23 BE, EE, ES, FI, IT, SI, SK

24 AT, CY, CZ, DE, FR, HU, LU, NL

25 BG, EL, HR, IE, LT, LV, PL

26 AT, CY, FR, HU, NL

27 AT (strani državljani koji nemaju slobodan pristup tržištu rada u pravilu moraju imati dozvolu za rad kako bi se mogli zaposliti), CZ, FR

28 AT, CY, FR, HU, LU

29 CY, FI, FR, IE

30 NL

31 AT, FR, NL

32 DE

33 AT (primjenjivo samo pod određenim uvjetima na tražitelje za koje postoji velika vjerojatnost da će im biti odobrena međunarodna zaštita te na tražitelje koji imaju pravo na naknade Zavoda za zapošljavanje zbog prethodnog zaposlenja u Austriji koje je bilo obuhvaćeno osiguranjem za slučaj nezaposlenosti), CY, CZ, EE, HR, IT, LT

34 AT, BE, BG, EE, ES, FR, HR, IE, IT, LT, LV, MT, NL, PL, SE, SI

35 BG, EE, ES, IE, IT, LT, LV, NL, PL, SI

36 AT, BE, HR, SE

Većina država članica EMN-a³⁷ izvijestila je o donošenju novih ili revidiranih politika u razdoblju od 2017. do 2022. godine radi poticanja integracije državljana trećih zemalja na tržištu rada, što također utječe i na tražitelje međunarodne zaštite. Te su promjene uključivale mjere za olakšavanje radne migracije državljana trećih zemalja u zemlju,³⁸ kao i izmjene politika radi olakšavanja pristupa³⁹ tržištu rada. Neke promjene politika bile su izravno usmjerene na tražitelje međunarodne zaštite, najčešće kroz proširenje sektora tržišta rada kojima imaju pristup⁴⁰ te skraćivanje razdoblja čekanja.⁴¹

Države članice EMN-a⁴² izvijestile su o postojanju upravljačkih struktura za potporu integraciji državljana trećih zemalja na tržištu rada, dok je 13⁴³ država izvijestilo da takve strukture nemaju. U postojećim upravljačkim strukturama nadležnosti su podijeljene između nacionalne, regionalne i lokalne razine. Ključni dionici su ministarstva (unutarnjih poslova/rada)⁴⁴ i agencije nadležne za integraciju.⁴⁵ Ostali važni akteri su javne službe za zapošljavanje (PES),⁴⁶ socijalni partneri (udruge poslodavaca i strukovna udruženja),⁴⁷ prihvatni centri^{48,49} te nevladine organizacije (NVO).⁵⁰



MJERE PODRŠKE ZA POBOLJŠANJE INTEGRACIJE NA TRŽIŠTE RADA I SAMOZAPOŠLJAVANJE

Države članice EMN-a predstavile su ukupno 28 primjera dobre prakse u integraciji tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada. Dvadeset ih je posebno usmjereno na tražitelje međunarodne zaštite, dok je osam dostupno svim državljanima trećih zemalja.⁵¹ Studija je uzela u obzir sve ove primjere dobre prakse, s naglaskom na mjere koje utječu na pristup tržištu rada za tražitelje međunarodne zaštite (tj. ciljane mjere, kao i mjere primjenjive na sve državljane trećih zemalja i tražitelje zaposlenja).

Većina ovih mjera dobre prakse dobrovoljna je i besplatna za tražitelje međunarodne zaštite te je razvijena kao odgovor na nove potrebe (porast zahtjeva 2015./2016.; pandemija bolesti COVID-19 u 2020. godini). Mjere su uglavnom usmjerene na područja strukovnog obrazovanja i osposobljavanja (VET)⁵² (uključujući programe prekvalifikacije), podrške u učenju jezika⁵³ (tečajevi različitih razina / prema zahtjevima tržišta rada) i procjene vještina⁵⁴ (radi potvrđivanja prethodnog, neformalnog znanja i iskustva). Ostale mjere uključuju potporu priznavanju kvalifikacija⁵⁵ (npr. programe u kojima regionalni/nacionalni sustavi, uz podršku obrazovnih institucija, vrednuju strane kvalifikacije) i tečajeve građanske integracije⁵⁶ (koji pružaju osnovne informacije o nacionalnom

zakonodavstvu, postupcima zapošljavanja, kulturi i običajima), kao i inicijative za poticanje poslodavaca na zapošljavanje tražitelja međunarodne zaštite ili potporu njihovu samozapošljavanju,⁵⁷ informiranje i savjetovanje⁵⁸ (usmjereno na orijentaciju na tržištu rada, obuku za prijavu na posao, individualno savjetovanje i sl.). Države članice EMN-a također su izvijestile o mjerama koje pružaju neizravnu potporu pristupu tržištu rada, poput skrbi o djeci⁵⁹ i naknadama putnih troškova.⁶⁰ Šest država članica EMN-a⁶¹ izvijestilo je o mjerama kojima se potiče suradnja između relevantnih dionika koji organiziraju zapošljavanje tražitelja međunarodne zaštite.

Tražitelji međunarodne zaštite uglavnom su se suočavali s praktičnim izazovima u učinkovitu pristupu tržištu rada. Nacionalna su tijela istaknula: jezične barijere,⁶² poteškoće u priznavanju kvalifikacija,⁶³ diskriminaciju,⁶⁴ rizik od iskorištavanja i neprijavljenog rada,⁶⁵ te troškove povezane s pristupom tržištu rada (npr. troškovi prijevoza).⁶⁶ Neke države članice EMN-a izvijestile su o praktičnim poteškoćama koje proizlaze iz složenosti, nejasnoća i/ili neučinkovitosti pojedinih aspekata administrativnih postupaka za dobivanje pristupa tržištu rada.⁶⁷ Nekoliko⁶⁸ ih je identificiralo i zakonodavne izazove, uključujući zahtjeve za dodatnom dokumentacijom (npr. od poslodavaca) izvan one propisane zakonom te nesuglasja u tumačenju datuma početka razdoblja čekanja.

37 AT, BE, BG, CY, DE, EE, EL, FI, FR, IT, LT, LV, NL, SE, SI.

38 BE, BG, DE, EL, FI, FR, LT, LV, SI.

39 AT, CY, FR, LT, LV.

40 AT.

41 CY, FR, LT, LV, SK.

42 AT, BE, BG, DE, EE, EL, ES, FI, HR, IT, SE.

43 CY, CZ, FR, HU, IE, LT, LU, LV, NL, PL, SI, SK.

44 AT, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, IE, IT, PL, SE, SI.

45 AT, BE, DE, EL, FI, LV, NL, SE.

46 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, FR, HR, IE, IT, LV, PL, SE, SI.

47 AT, BE, DE, SI.

48 Pojam „prihvatni centri“ općenito se odnosi na sve ustanove koje pružaju smještaj i drugu podršku tražiteljima međunarodne zaštite, osim centara za zadržavanje i drugih oblika samostalnog stanovanja.

49 EE, ES, FI, HU, NL, SK.

50 AT, BE, BG, CY, DE, EE, ES, FI, HR, IE, NL, LU, LV, SE, SK.

51 BE, BG, ES, FI, IE, IT, LV, NL, SE, SI.

52 CY (1), DE (2 primjera dobre prakse u području strukovnog obrazovanja i osposobljavanja – VET), IT (2), NL (1), SE (1), SI (2).

53 BE, CY, IT, MT, SE (1 primjer dobre prakse po zemlji za učenje jezika), SK.

54 FI (3 primjera dobre prakse za procjenu vještina).

55 AT, BE, BG, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, LV, PL, SE, SI.

56 AT, BE, EE, EL, ES, FI, IE, IT, LU, LV, MT, PL, SE, SI, SK.

57 BE, BG, CY, DE, EE, ES, HR, SE, SI (potpora pri zapošljavanju i osposobljavanje na radnom mjestu).

58 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.

59 BE, DE, ES, FI (potpora pri zapošljavanju i osposobljavanje na radnom mjestu samo na temelju pojedinačnih procjena), IE (iako pristup može biti izazovan), IT, LT, LV, SE.

60 DE, ES, IT, LV, SE, SK (putem projekta nevladine organizacije).

61 BE, DE, EL, FI, NL, SE.

62 AT, BE, BG, CY, DE, EE, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SK.

63 AT, BE, BG, DE, EE, FI, IE, LU, SE, SK.

64 CY, FI, IE, LV.

65 AT, CY, FI, SK.

66 BE, IE, NL, SK.

67 AT, BE, DE, FI, FR, HU, IE, IT, LV, SK.

68 EL, FI, IE.

I. UVOD



1.1. POZADINA

Ovo izvješće prikazuje glavne nalaze studije Europske migracijske mreže (EMN) o integraciji tražitelja međunarodne zaštite na tržištu rada.⁶⁹

Istraživanja su pokazala da je integracija na tržište rada jedan od ključnih elemenata integracije migranata i njihova uspješnog uključivanja u društvo. Za mnoge migrante izgradnja novog života podrazumijeva pronalazak odgovarajućeg posla koji ne samo da doprinosi njihovoj ekonomskoj neovisnosti, već utječe i na njihovo zdravlje te opće blagostanje.⁷⁰

U Europskoj uniji (EU) integracija i uključivanje državljana trećih zemalja uređeni su Akcijskim planom EU-a za integraciju i uključivanje za razdoblje 2021. – 2027., u kojem se navodi da je „rad EU-a na integraciji i uključivanju utemeljen na zajedničkom skupu načela i vrijednosti koji bi trebali služiti kao smjernice državama članicama pri oblikovanju, provedbi i preispitivanju njihovih strategija integracije.”⁷¹ Važnost integracije na tržištu rada dodatno je naglašena sve većim nedostatkom radne snage i vještina u državama članicama.

Nakon pada zaposlenosti tijekom pandemije COVID-19, 2022. godina zabilježila je najveću stopu zaposlenosti u EU-u od 2009. godine (kada je Eurostat prvi put počeo objavljivati statističke podatke), uz stopu nezaposlenosti od samo 6 %. Istodobno je, međutim, u EU-u ostalo nepopunjeno približno šest milijuna radnih mjesta.

Nedostatak radne snage pogađa gotovo sve države članice i sektore. Godine 2021. zabilježen je manjak radnika u 28 zanimanja,

uključujući građevinarstvo, zdravstvo, inženjerstvo i informatičku tehnologiju (IT).⁷² Prema gospodarskom istraživanju Eurochambresa za 2023. godinu, nedostatak radne snage i vještina predstavlja veliki problem za europske tvrtke, što bi moglo dovesti do povećanog oslanjanja na državljane trećih zemalja kako bi se odgovorilo na predviđene potrebe.⁷³ U takvim okolnostima integracija državljana trećih zemalja, uključujući tražitelja međunarodne zaštite, na tržište rada postaje sve važnija tema za donositelje politika.⁷⁴

EU je doživio neviđen porast broja tražitelja međunarodne zaštite između 2014. i 2016. godine,⁷⁵ što je, uz stvaranje velikog pritiska na sustave azila država članica, dovelo i do promjena u programima i aktivnostima integracije namijenjenima tražiteljima međunarodne zaštite. Prema studiji EMN-a iz 2018. godine,⁷⁶ pristup tržištu rada bio je jedno od ključnih područja promjena, uz različite mjere poduzete za poboljšanje pristupa nakon 2015. godine. Te mjere uključivale su skraćivanje razdoblja čekanja za odobrenje pristupa tržištu rada, usklađivanje vještina i olakšavanje priznavanja kvalifikacija tražitelja. Integracija tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada više se puta pojavila u raspravama o prijedlogu preinake Direktive o uvjetima prihvata iz 2016. godine,⁷⁷ budući da su se zakoni i prakse razlikovali među državama članicama EU-a.

Studija EMN-a iz 2019. godine⁷⁸ istražila je integraciju svih kategorija državljana trećih zemalja (osim tražitelja međunarodne zaštite) na tržištu rada u državama članicama EMN-a te je identificirala niz zajedničkih prepreka:

69 Važno je prepoznati da tražitelji međunarodne zaštite prvenstveno traže zaštitu u EU-u. Iako ih može zanimati i zapošljavanje, njihova sposobnost i spremnost za to ovise o njihovim radnim sposobnostima te o tome odgovara li posao njihovu području stručnosti. Zadovoljenje potreba tržišta rada za ove je osobe sekundarna okolnost.

70 Dustmann, C., Fasani, F., Frattini, T., Minale, L., Schönberg, U., Sunde, U., i Trigari, A., „On the economics and politics of refugee migration” (2017.), *Economic Policy*, 32, str. 497; de Vroome, T. and van Tubergen, F., „The employment experience of refugees in the Netherlands” (2010.), *International Migration Review*, 44 (2), str. 376; Ager, A. i Strang, A., „Understanding integration: A conceptual framework” (2008.), *Journal of Refugee Studies*, 21, p. 166; Dagevos, J., Jongen, E. i Muns, S., „Promising policies for integration on the labour market: summary” (2020.), *CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis*, Haag.

71 Prijopćenje Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Akcijski plan za integraciju i uključivanje 2021. – 2027., COM(2020) 758 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0758&from=EN>, zadnji pristup 28. srpnja 2022.

72 McGrath, J., „Report on Labour Shortages and Surpluses - November 2021”, 2021., <https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2021-12/2021%20Labour%20shortag-es%20%20surpluses%20report.pdf>, zadnji pristup 17. siječnja 2023. (izvješće obuhvaća države članice EU-a, Norvešku i Švicarsku).

73 Eurochambres, *Eurochambres Economic Survey*, 2023., <https://www.eurochambres.eu/wp-content/uploads/2022/11/EES-2023-Euochambres-Economic-Survey-Report.pdf>, zadnji pristup 17. siječnja 2023.

74 Vidi, primjerice: Cedefop, „Creating lawful opportunities for adult refugee labour market mobility: a conceptual framework for a VET, skills and qualifications-based complementary pathway to protection”, 2019., Luksemburg, Ured za publikacije Europske unije; Astrov, V., Grieveson, R., Hanzl-Weiss D., Leitner, S., Mara, I., Vidovic, H., i Zavorska, Z., „How do economies in EU-CEE cope with labour shortages? Study update from wiiw research report 452” (2022.), Beč, Institut za međunarodne gospodarske studije u Beču.

75 Podaci Eurostata pokazuju ukupno 431.095 osoba koje su prvi put podnijele zahtjev za azil 2013. godine i 626.960 u 2014. godini u EU-u. Tijekom 2015. i 2016. više od 1,2 milijuna osoba prvi je put podnijelo zahtjev za međunarodnu zaštitu.

76 EMN, „Promjenjivi priljevi tražitelja azila u razdoblju 2014-2016”, 2018., https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/00_eu_changing_influx_study_synthesis_final_en.pdf, zadnji pristup 28. srpnja 2022.

77 Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju standarda za prihvata tražitelja međunarodne zaštite (preinaka) COM(2016) 465 final 2016/0222 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0465&from=EN> (Direktiva o uvjetima prihvata – preinaka).

78 EMN, „Studija EMN-a o integraciji državljana trećih zemalja na tržište rada u državama članicama EU-a”, 2019., https://home-affairs.ec.europa.eu/news/emn-study-labour-market-integration-third-country-nationals-eu-member-states-2019-02-14_en, zadnji pristup 4. kolovoza 2022.

- Akreditacija kvalifikacija za zapošljavanje te procjena vještina i prethodnog iskustva osoba koje dolaze izvan EU-a;
- Suzbijanje diskriminacije u postupcima zapošljavanja;
- Upravljanje različitim razinama jezičnih vještina u mjerama integracije.

Te su poteškoće bile izraženije među migranticama i ranjivim skupinama.⁷⁹ Studija EMN-a iz 2022. o integraciji migrantica istaknula je slične probleme, uključujući priznavanje kvalifikacija, poteškoće s jezikom te ograničenu informiranost o pravima na tržištu rada i/ili poticajima za obrazovanje i rad. Studija je također navela i druge izazove, uključujući diskriminaciju, ograničene društvene mreže te obiteljska ograničenja, poput skrbi o djeci.⁸⁰ Vjerojatno je da se tražitelji međunarodne zaštite suočavaju sa sličnim poteškoćama u pokušaju pristupa tržištu rada, s obzirom

na njihovu povećanu ranjivost koja proizlazi iz njihova statusa. Sažetak⁸¹ Istraživačke službe Europskog parlamenta (EPRS) o integraciji tražitelja azila i izbjeglica na tržište rada ističe da, unatoč ujednačavanju relevantnih nacionalnih propisa o azilu od 2013. godine (zbog zakonodavnog okvira opisanog u poglavlju 1.2), razlike u pristupima odobravanju pristupa tržištu rada i dalje postoje u državama članicama EU-a.

Ova studija pruža ažurnu i detaljnu analizu zakonodavstva, politika i praksi država članica EMN-a⁸² u pogledu integracije tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada.⁸³ Ispituje pristup tržištu rada u državama članicama EMN-a, uključujući uvjete, ograničenja i postupke poput testova tržišta rada i restrikcija, postupaka priznavanja kvalifikacija te sustava socijalne sigurnosti koji mogu utjecati na pristup tržištu rada.



1.2. PRAVNI I POLITIČKI KONTEKST EU-a

Za tražitelje međunarodne zaštite pristup tržištu rada uređen je preinačenom Direktivom o uvjetima prihvata (2013/33/EU). Kako je Direktiva prenesena u nacionalna zakonodavstva, razina pristupa tržištu rada razlikuje se među državama članicama.⁸⁴ Omogućavanje pristupa zapošljavanju povezano je s ciljevima promicanja samostalnosti tražitelja međunarodne zaštite i smanjenja velikih razlika u pravilima pristupa među državama članicama.⁸⁵ Time se također pridonosi stvaranju boljih izgleda za kasniju integraciju onih kojima će zaštita naposljetku biti odobrena.

Članak 15. stavak 1. preinačene Direktive o uvjetima prihvata (2013/33/EU) propisuje da države članice „osiguravaju da tražitelji imaju pristup tržištu rada najkasnije devet mjeseci od datuma podnošenja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, ako nadležno tijelo nije donijelo odluku u prvom stupnju, a kašnjenje se ne može pripisati tražitelju“. Neke države članice omogućuju takav pristup u najduljem roku od devet mjeseci, kako je utvrđeno u preinačenoj Direktivi o uvjetima prihvata (2013/33/EU), druge ga odobravaju odmah nakon podnošenja zahtjeva, dok većina to čini u razdoblju između ta dva roka.

Prema članku 15. stavku 2. Direktive, države članice EU-a „odlučuju o uvjetima za odobravanje pristupa tržištu rada za tražitelje, u skladu sa svojim nacionalnim zakonodavstvom, pri čemu moraju osigurati da tražitelji imaju stvarni pristup tržištu rada“. Kada je riječ o

osiguravanju pristupa tržištu rada za tražitelje međunarodne zaštite, države članice EU-a mogu „iz političkih razloga tržišta rada dati prednost građanima EU-a, državljanima država potpisnica Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru (EGP) te zakonito nastanjenim državljanima trećih zemalja“. Prema članku 15. stavku 3., „pristup tržištu rada tražiteljima međunarodne zaštite ne smije biti uskraćen tijekom žalbenog postupka, ako žalba protiv negativne odluke u redovnom postupku ima suspenzivni učinak, sve dok negativna odluka o žalbi nije priopćena“.

U prijedlogu preinačene Direktive o uvjetima prihvata (COM(2016) 465 final)⁸⁶ Europska komisija predložila je dodatno smanjenje roka za pristup tržištu rada – s najkasnije devet mjeseci na najkasnije šest mjeseci od podnošenja zahtjeva. Također je potaknula države članice da omoguće pristup tržištu rada najkasnije tri mjeseca od podnošenja zahtjeva kada je vjerojatno da je zahtjev osnovan, te da ne odobre pristup kada je država članica ubrzala postupak ispitivanja osnovanosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu (npr. zbog toga što tražitelj dolazi iz sigurne zemlje podrijetla). Prijedlog je također precizirao okolnosti u kojima države članice mogu osigurati ili ograničiti jednako postupanje s državljanima dotične države članice, uključujući jednako postupanje u pogledu zapošljavanja, strukovnog obrazovanja i priznavanja kvalifikacija. Prema mišljenju Komisije, takvo jednako

79 Potvrđeno i drugim istraživanjima, npr. Europska komisija i Zajednički istraživački centar (JRC), „Razlike u stopama sudjelovanja na tržištu rada EU-a: interseksijska procjena uloge spola i migrantskog statusa“, 2020., <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121425>.

80 EMN, „Studija EMN-a o integraciji migrantica u EU: politike i mjere“, 2022., https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2022-09/EMN_STUDY_integrac-tion-migrant-women_23092022.pdf, zadnji pristup 3. travnja 2023.

81 Europski parlament, „Sažetak o integraciji tražitelja azila i izbjeglica na tržište rada“, 2022., https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690651/EPRS_BRI%282021%29690651_EN.pdf, zadnji pristup 4. kolovoza 2022.

82 Popis država članica EMN-a u studiji, nakon predstavljanja sažetih informacija, označava dostupnost relevantnih podataka koje su te države dostavile u svojim nacionalnim doprinosima, gdje se može pronaći detaljnije objašnjenje te se preporučuje njihovo dodatno konzultiranje.

83 Vidi prethodne rezultate ad hoc upita: EMN, „Ad hoc upit o dozvoli za boravak i potrebama tržišta rada“, zatražila Komisija 11. prosinca 2020., https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2021-02/202075_residence_permit_and_labour_market_needs_en.pdf, zadnji pristup 25. svibnja 2023.; EMN, „Ad hoc upit o pristupu tražitelja međunarodne zaštite tržištu rada“, zatražila LU nacionalna kontaktna točka (NCP) EMN-a 19. srpnja 2016., https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/2016_1091b_lu_access_of_international_protection_applicants_to_the_labour_market.pdf, zadnji pristup 25. svibnja 2023.; EMN, „Ad hoc upit o pristupu tržištu rada za tražitelje azila“, zatražila AT nacionalna kontaktna točka EMN-a 23. siječnja 2015. (kompilacija izrađena 3. lipnja 2015.), https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/654_emn_ahq_access_to_the_labour_market_for_asylum_seekers_wider_dissemination.pdf, zadnji pristup 25. svibnja 2023.; EMN, „Ad hoc upit o pravilima pristupa tržištu rada za tražitelje azila“, zatražila FR nacionalna kontaktna točka EMN-a 25. listopada 2010. (kompilacija izrađena 10. prosinca 2010.), https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/269_emn_ad-hoc_query_rules_of_access_to_labour_market_for_asylum_seekers_25oct2010_wider_disseminat_en.pdf, zadnji pristup 25. svibnja 2023.

84 Direktiva 2013/33/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. lipnja 2013. o utvrđivanju standarda za prihvata podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu (preinaka), SL L 180, 29.6.2013., str. 96-116.

85 Uvodna izjava 23. Direktive 2013/33/EU.

86 Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju standarda za prihvata tražitelja međunarodne zaštite (preinaka) COM(2016) 465 final 2016/0222 (COD), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0465&from=EN> (Direktiva o uvjetima prihvata – preinaka).

postupanje pomaže spriječiti narušavanje tržišta rada. Međutim, prijedlog dopušta državama članicama da ograniče jednako postupanje, primjerice isključivanjem potpora ili zajmova povezanih sa strukovnim obrazovanjem ili naknada socijalne sigurnosti koje nisu povezane sa zapošljavanjem.⁸⁷

U prosincu 2022. dva su zakonodavca potvrdila politički dogovor postignut 2018. godine, ali on i dalje ostaje povezan s ostalim zakonodavnim prijedlozima iz Novog pakta o migracijama i azilu, o kojima će se odlučivati kada ostali akti Pakta dođu u završnu fazu. Sporazum stoga još uvijek čeka usvajanje, zajedno s ostalim aktima Pakta.⁸⁸

Ostali relevantni instrumenti politike EU-a uključuju:

- Novi pakt o migracijama i azilu,⁸⁹ koji je Europska komisija predložila 23. rujna 2020. godine. U njega su uključeni i prijedlozi Komisije iz 2016. godine,

1.3. CILJ I OPSEG STUDIJE

Opći je cilj studije informirati ciljanu publiku (stručnjake iz prakse, službenike za politiku, donositelje odluka na razini EU-a i država članica, uključujući Europsku komisiju i Agenciju Europske unije za azil – EUAA, akademske istraživače, organizacije civilnog društva i širu javnost) o pristupu tržištu rada tražitelja međunarodne zaštite. Studija utvrđuje i uspoređuje postojeće zakone, politike i mjere vezane uz integraciju tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada, kao i primjere dobre prakse te izazove.

Studija obuhvaća razdoblje od 2017. do 2022. godine, tj. razdoblje nakon intenzivnih migracijskih tokova 2015.–2016. i nakon prijedloga Europske komisije iz 2016. godine o preinaci Direktive o uvjetima prihvata.

Glavni ciljevi studije su:

- Izraditi pregled postojećih nacionalnih zakonodavnih i političkih okvira država članica EMN-a o omogućavanju pristupa tržištu rada tražiteljima međunarodne zaštite.⁹²

1.4. KLUČNA PITANJA

Studija postavlja četiri ključna pitanja:

- Što dostupni podaci govore o položaju tražitelja međunarodne zaštite na tržištima rada država članica EMN-a??
- U kojoj su mjeri tražitelji međunarodne zaštite posebno obuhvaćeni nacionalnim politikama integracije na tržište rada u državama članicama

osobito gore spomenuti prijedlog preinake Direktive o uvjetima prihvata. Pakt predlaže novi početak u području migracija, objedinjujući politike u području migracija, azila, integracije i upravljanja granicama.

- Akcijski plan EU-a za integraciju i uključivanje za razdoblje 2021.–2027.⁹⁰ koji promiče integrirani pristup uključivanju migranata i nastoji uspostaviti bliske sinergije s postojećim i budućim strategijama EU-a radi promicanja jednakosti i društvene kohezije te osiguravanja da su svi u potpunosti uključeni i sudjeluju u europskim društvima.
- Akcijski plan EU-a protiv rasizma za razdoblje 2020.–2025,⁹¹ koji je Europska komisija objavila 18. rujna 2020. godine radi jačanja djelovanja protiv rasizma u EU-u.

- Izraditi pregled postojećih nacionalnih mjera⁹³ država članica EMN-a za potporu učinkovitom pristupu tržištu rada tražitelja međunarodne zaštite te utvrditi prepreke koje bi mogle ometati taj pristup.
- Identificirati ključne dionike, uključujući one na lokalnoj/regionalnoj razini u državama članicama EMN-a, koji su odgovorni ili uključeni u oblikovanje i provedbu mjera potpore za olakšavanje integracije tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada.
- Pružiti primjere dobre prakse i izazova država članica EMN-a u vezi s mjerama donesenima na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini radi olakšavanja pristupa tržištu rada tražitelja međunarodne zaštite.

Studija se odnosi na državljane trećih zemalja koji su podnijeli zahtjev za međunarodnu zaštitu u državama članicama EMN-a i koji imaju pravo na pristup tržištu rada na temelju članka 15. preinačene Direktive o uvjetima prihvata (2013/33/EU) ili bilo kojeg drugog odgovarajućeg nacionalnog propisa kojim se uređuje pristup tržištu rada tražitelja međunarodne zaštite.

EMN-a (npr. strategijama, akcijskim planovima i vladinim programima)?

- Kako je u praksi uređen i osiguran pristup zapošljavanju i samozapošljavanju tražitelja međunarodne zaštite u državama članicama EMN-a?
- U kojoj su mjeri i koje su vrste ciljanih mjera integracije na tržište rada (ako postoje) dostupne

87 Slingenbergh, L., „Political compromise on a Recast Asylum Reception Conditions Directive: dignity without autonomy?” (2021.), <https://eumigrationlawblog.eu/political-compromise-on-a-recast-asylum-reception-conditions-directive-dignity-without-autonomy/>, zadnji pristup 1. veljače 2023..

88 Europski parlament, „Azil: dogovor o uvjetima prihvata za podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu”, priopćenje za medije, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20221214IPR64716/asylum-deal-on-reception-conditions-for-applicants-to-international-protection>, zadnji pristup 6. travnja 2023.

89 Priopćenje Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o Novom paktu o migracijama i azilu, COM/2020/609 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>, zadnji pristup 25. svibnja 2023.

90 Priopćenje Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija – Akcijski plan za integraciju i uključivanje 2021.–2027., COM/2020/758 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0758&qid=1632299185798>, zadnji pristup 25. svibnja 2023.

91 Europska komisija, „Akcijski plan EU-a protiv rasizma 2020.–2025.”, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/racism-and-xenophobia/eu-anti-racism-action-plan-2020-2025_en, zadnji pristup 4. kolovoza 2022.

92 Uzimajući u obzir članak 15. preinačene Direktive o uvjetima prihvata (2013/33/EU).

93 Definicija „mjera” prema EMN-u uključuje sistavne inicijative (višegodišnje/dugoročne), projekte (ad hoc) i zakonodavne (strukturne) mjere koje se koriste za provedbu politika integracije (uključujući one koje financiraju vlade, ali ih provode nevladine organizacije u njihovo ime).

u državama članicama EMN-a, osobito onih koje se

odnose na tražitelje međunarodne zaštite, te koje su dobre prakse i izazovi utvrđeni?



1.5. METODOLOGIJA

Ova je studija sinteza nacionalnih izvješća koja su pripremile nacionalne kontaktne točke EMN-a (EMN NCP) na temelju unaprijed dogovorenog predloška.

Identifikacija mjere kao „dobre prakse” temelji se na definiciji s Europske internetske stranice o integraciji, prema kojoj je dobra praksa ona koja je „učinkovita, djelotvorna, održiva i/ili prenosiva te pouzdano dovodi do željenog rezultata”. Mjeru bi trebao odabrati stručnjak iz područja (npr. donositelj politika, pružatelj usluga, organizacija civilnog društva, migrantska organizacija) ili bi trebala biti utemeljena na studijama ili evaluacijama.⁹⁴

Pojmovi „zakoni”, „politike” i „mjere” definirani su na sljedeći način:

- „Zakoni” označavaju zakonodavne okvire koji omogućuju pristup tržištu rada tražiteljima međunarodne zaštite;
- „Politike” označavaju ciljane integracijske strategije i akcijske planove, kao i šire političke instrumente koji su relevantni za integraciju na tržištu rada;
- „Mjere” označavaju sustavne inicijative (višegodišnje/dugoročne), projekte (ad hoc) i zakonodavne (strukturne) mjere koje se koriste za provedbu politika integracije (na tržištu rada), primjerice zajmove odobrene tražiteljima međunarodne zaštite za pokretanje poslovanja. U pojam su uključene i mjere koje financiraju vlade, ali ih u njihovo ime provode nevladine organizacije.



1.6. STRUKTURA IZVJEŠĆA

Osim ovog uvodnog dijela, izvješće sadrži sljedeća poglavlja:

- Poglavlje 2: Tražitelji međunarodne zaštite u EU-u;
- Poglavlje 3: Zakonodavni i politički okvir;
- Poglavlje 4: Mjere potpore za poboljšanje integracije na tržište rada i samozapošljavanje;
- Poglavlje 5: Zaključci.

⁹⁴ Europska komisija, „Europska internetska stranica o integraciji – Što su ‘dobre prakse?’”, 2014., https://ec.europa.eu/migrant-integration/page/what-are-good-practices_en, zadnji pristup 4. kolovoza 2022.

2. TRAŽITELJI MEĐUNARODNE ZAŠTITE U EU-U



2.1. TRAŽITELJI MEĐUNARODNE ZAŠTITE U EU-U – PREGLED

U ovom se poglavlju daje pregled profila tražitelja međunarodne zaštite (npr. dob, spol, državljanstvo) te glavnih rasprava u državama članicama EMN-a o njihovu pristupu tržištu rada, s ciljem prikazivanja konteksta u kojem tražitelji međunarodne zaštite ostvaruju pristup zapošljavanju. Različite strukture (ograničenih) prikupljenih podataka otežavaju procjenu položaja tražitelja međunarodne zaštite na tržištima rada država članica EMN-a.

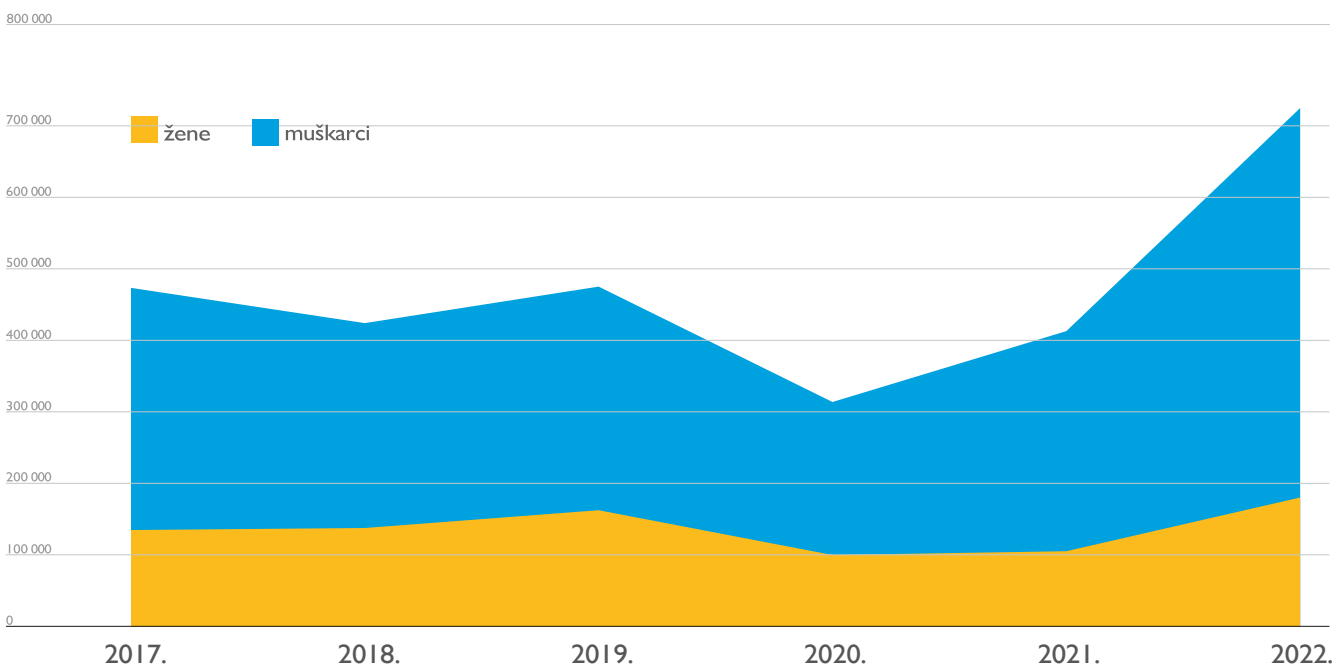
Osobe koje su prvi put podnijele zahtjev za međunarodnu zaštitu

U razdoblju od 2017. do 2022. godine ukupno je 2.817.205 osoba prvi put podnijelo zahtjev za

međunarodnu zaštitu⁹⁵ u 27 država članica Europske unije (EU-27), što predstavlja 89 % ukupnog broja zahtjeva za međunarodnu zaštitu podnesenih u tom razdoblju (3.161.600). Najveći broj prvih zahtjeva podnesen je 2022. godine (26 %), dok je 2020. godine zabilježen pad (11 %), vjerojatno zbog ograničenja kretanja i zatvaranja granica uvedenih kao odgovor na pandemiju COVID-19. Godine 2022. broj zahtjeva znatno je porastao (722.925), nadmašivši prosječni godišnji broj zahtjeva u razdoblju 2017.–2021. (418.856), što predstavlja povećanje od 72 %.

Slika 1 pokazuje da je u razdoblju od 2017. do 2022. većina osoba koje su prvi put podnijele zahtjev za međunarodnu zaštitu bila muškog spola (71 %), dok su žene činile 29 % ukupnog broja.

Slika 1: Broj osoba koje su prvi put podnijele zahtjev u EU-27 prema spolu, 2017.–2022



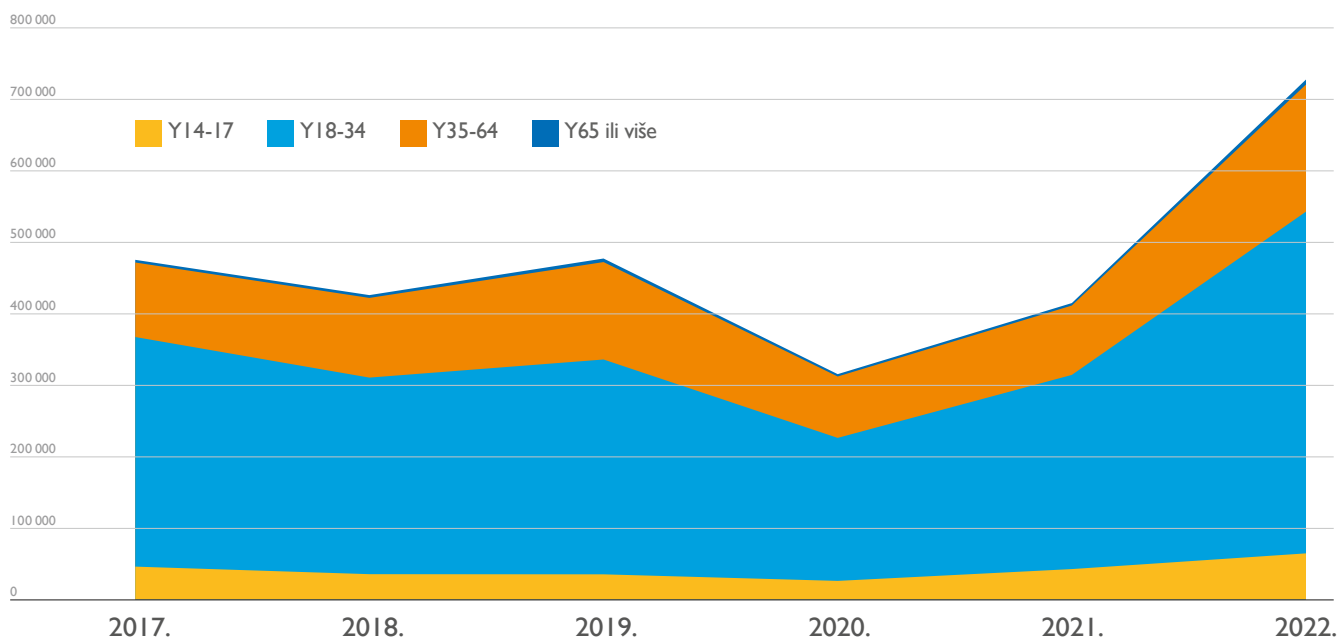
Izvor: Baza podataka Eurostata (MIGR_ASYAPPCTZM). Podaci za razdoblje 2017.–2021. preuzeti su 17. rujna 2022., a podaci za 2022. godinu 19. ožujka 2023.

⁹⁵ Definicija pojma „osoba koja je prvi put podnijela zahtjev za međunarodnu zaštitu” prema Eurostatu: „Osobe koje prvi put podnose zahtjev za azil radi međunarodne zaštite (kako je definirano člankom 2. točkom (h) Direktive o kvalifikacijama 2011/95/EU) su osobe koje su u određenoj državi članici tijekom referentnog razdoblja prvi put podnijele zahtjev za azil. Pojam 'prvi put' ne podrazumijeva vremensko ograničenje, pa se osoba može evidentirati kao podnositelj prvog zahtjeva samo ako prethodno nikada nije podnosila zahtjev za međunarodnu zaštitu u državi koja izvješćuje, neovisno o tome što je možda prethodno podnijela zahtjev u drugoj državi članici Europske unije.”

Osobe koje su prvi put podnijele zahtjev za međunarodnu zaštitu čine mladu populaciju – većina ih je u dobi između 18 i 34 godine (65 %), a velika većina između 18 i 64

godine, dakle u radno aktivnoj dobi i s potencijalom za uključivanje na tržište rada (slika 2).

Slika 2: Broj osoba koje su prvi put podnijele zahtjev u EU-27 prema dobi, 2017.–2022.

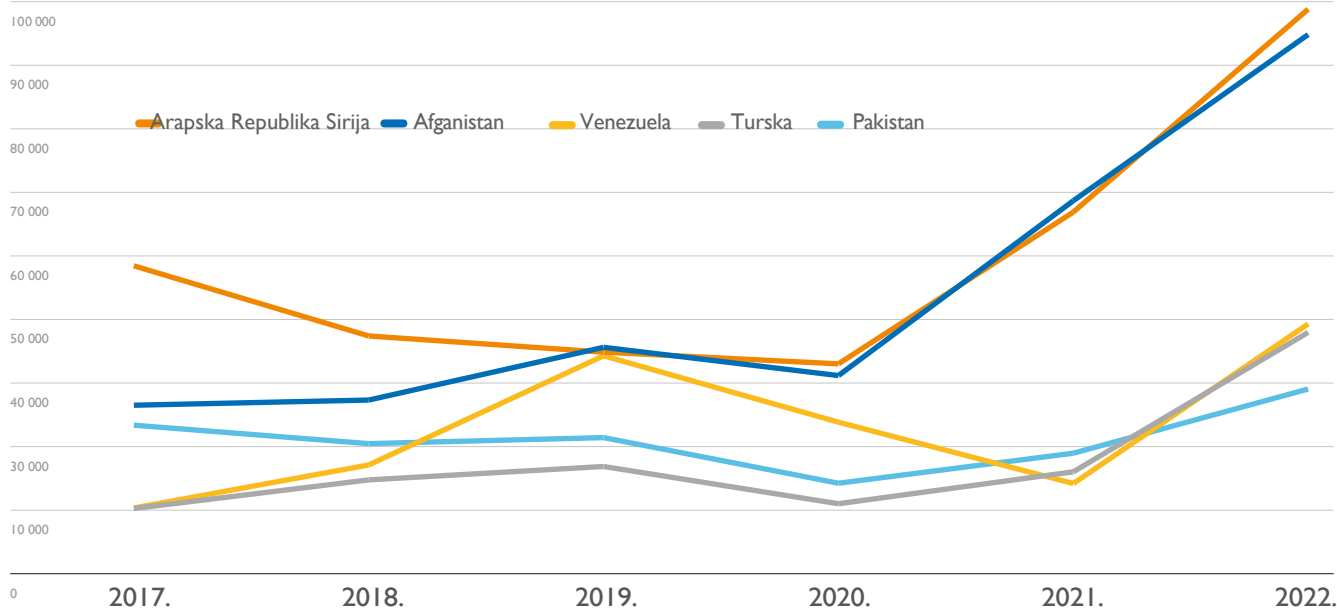


Izvor: Baza podataka Eurostata (MIGR_ASYAPPCTZM). Podaci za razdoblje 2017.–2021. preuzeti 17. rujna 2022., a podaci za 2022. godinu 19. ožujka 2023.

Slika 3 pokazuje da su u razdoblju od 2017. do 2022. najveći broj prvih zahtjeva podnijeli državljani

Arapske Republike Sirije, Afganistana, Venezuele, Pakistana i Turske.

Slika 3: Broj osoba koje su prvi put podnijele zahtjev u EU-27 prema državljanstvu (pet vodećih zemalja), 2017.–2022.



Izvor: Baza podataka Eurostata (MIGR_ASYAPPCTZM). Podaci za razdoblje 2017.–2021. preuzeti 17. rujna 2022., a podaci za 2022. godinu 19. ožujka 2023.

Podaci o zapošljavanju tražitelja međunarodne zaštite

Neke države članice EMN-a⁹⁶ prikupljaju statističke podatke i/ili prate stanje zaposlenosti i nezaposlenosti tražitelja međunarodne zaštite (u različitom opsegu). Tri države prikupljaju podatke o zaposlenim tražiteljima međunarodne zaštite,⁹⁷ dvije imaju podatke o stopama nezaposlenosti među tražiteljima međunarodne zaštite registriranim kao tražitelji posla,⁹⁸ a jedna ima podatke o tražiteljima međunarodne zaštite registriranim u fondu osiguranja za slučaj nezaposlenosti.⁹⁹ U Belgiji se prikupljaju podaci o zaposlenosti tražitelja međunarodne zaštite, no ti se podaci odnose samo na osobe smještene u prihvatnim centrima i nisu javno dostupni.¹⁰⁰

Švedska službeno ne prati stanje na tržištu rada ove skupine, ali administrativni podaci daju određene pokazatelje o stopi zaposlenosti tražitelja međunarodne zaštite. Poslodavci su dužni prijaviti Švedskoj agenciji za migracije svako zapošljavanje tražitelja međunarodne zaštite te ponovno prijaviti kada ugovor o radu prestane

vrijediti. Dvanaest država članica EMN-a izvijestilo je da ne prikupljaju podatke i/ili ne prate situaciju na tržištu rada tražitelja međunarodne zaštite.¹⁰¹

U osam država članica EMN-a tražitelji međunarodne zaštite ne mogu izravno pristupiti tržištu rada, već najprije moraju podnijeti zahtjev za dozvolu za rad (vidi poglavlje 3).¹⁰² Austrija,¹⁰³ Francuska¹⁰⁴ i Irska¹⁰⁵ izvijestile su o prikupljanju statističkih podataka o **zahtjevima podnesenima (uz ugovor o radu ili ponudu posla) za pristup tržištu rada, odobrenim zahtjevima te odbijenim zahtjevima**. Austrijska javna služba za zapošljavanje (PES) vodi statistiku za sve tri kategorije, a podaci sadrže i detaljnije informacije o dobnj strukturi, omjeru spolova, zahtjevima za dozvole za naukovanje te o sektorima. Šest država članica EMN-a navelo je da su ti statistički podaci dostupni samo djelomično,¹⁰⁶ npr. samo za odobrene zahtjeve, dok je jedna država navela da su ti podaci dostupni samo u agregiranom obliku.¹⁰⁷

Tablica 1: Države članice EMN-a koje prikupljaju statističke podatke o zahtjevima za pristup tržištu rada: podneseni, odobreni i odbijeni zahtjevi

Država članica EMN-a	Podneseni	Odobreni	Odbijeni
AT ¹⁰⁸	12.158 (2017.-2022.)	7.249 (2017.-2022.)	2.707 (2017.-2022.)
BE	PODACI NISU DOSTUPNI	41.415 (2017.-prosinac 2018., uključuje i kategorije koje nisu tražitelji međunarodne zaštite) ¹⁰⁹	PODACI NISU DOSTUPNI
CY	PODACI NISU DOSTUPNI	5.895 odobrenih ugovora o radu za tražitelje međunarodne zaštite (do rujna 2022.)	PODACI NISU DOSTUPNI
FR ¹¹⁰	6.526 (6. travnja 2021. - prosinac 2021. i I. siječnja 2022.- 14. rujna 2022.)	2.425 (6. travnja 2021. - prosinac 2021., i I. siječnja 2022. - 14. rujna 2022.)	888 (6. travnja 2021. - prosinac 2021. i I. siječnja 2022. - 14. rujna 2022.)

96 BG (broj tražitelja međunarodne zaštite registriranih u Zavodu za zapošljavanje), CY (samo odobreni ugovori o radu), CZ, EE, ES, HR, IE izvijestile su o prikupljanju određenih podataka o zaposlenosti/nezaposlenosti tražitelja međunarodne zaštite.

97 BG (podaci o tražiteljima međunarodne zaštite registriranim u Zavodu za zapošljavanje koji su započeli rad), CZ (podaci o tražiteljima međunarodne zaštite koji imaju dozvolu za rad i koji su zaposleni), IE (službeni podaci ne prate situaciju tražitelja međunarodne zaštite na tržištu rada, ali se prikupljaju informacije o tražiteljima međunarodne zaštite koji podnose zahtjev za odobrenje pristupa tržištu rada ili koji su zaposleni, iako se ne vraćaju svi obrasci nadležnoj državnoj službi).

98 HR (statistika tržišta rada za tražitelje međunarodne zaštite registrirane pri Hrvatskom zavodu za zapošljavanje; međutim, HR nije dostavila takve podatke), BG (tražitelji međunarodne zaštite registrirani u Zavodu za zapošljavanje kao nezaposleni tražitelji posla).

99 EE (registrirani u Estonskom fondu osiguranja od nezaposlenosti).

100 U rujnu 2022. Savezna agencija za prihvat tražitelja azila (Fedasil) prvi je put dobila pristup Podatkovnoj banci za socijalnu i sigurnost (CBSS). Time se Fedasilu omogućuje da unakrsno provjerava podatke i utvrdi koliko tražitelja međunarodne zaštite koji primaju materijalnu pomoć od Fedasila trenutačno radi u Belgiji.

101 BE (vidi bilješku 100 gore), EL, FI, FR, HU, IT, LT, LV, NL, PL, SI, SK ne prikupljaju podatke i/ili ne prate situaciju na tržištu rada tražitelja međunarodne zaštite; MT nije dostavila nikakve informacije.

102 AT, CY, CZ, DE, FR, HU, IE, LU, NL. Kako BE više ne zahtjeva dozvolu za rad, podaci su dostupni samo za razdoblje prije prosinca 2018. (kada je dozvola za rad bila obvezna).

103 AT je izvijestila o podacima za razdoblje između 2017. i srpnja 2022. te ažurirala izvješće podacima za kolovoz-prosinac 2022.

104 FR je izvijestila o podacima za razdoblje između 6. travnja 2021. i prosinca 2021. te između I. siječnja 2022. i 14. rujna 2022.

105 IE je izvijestila o podacima za razdoblje između 30. lipnja 2018. i 31. kolovoza 2022.

106 BE (nema novijih podataka o broju zahtjeva podnesenih/odobrenih/odbijenih za pristup tržištu rada, jer tražitelji međunarodne zaštite nisu morali podnositi zahtjev za dozvolu za rad nakon prosinca 2018.), CY (potreban je odobren ugovor o radu; poslodavac mora podnijeti zahtjev Ministarstvu rada), CZ (navela broj tražitelja međunarodne zaštite koji su zaposleni i imaju dozvolu za rad), LT (podaci o tražiteljima međunarodne zaštite koji su stekli pravo na zapošljavanje tijekom razmatranja njihova zahtjeva za međunarodnu zaštitu; tražitelji moraju izričito zatražiti da se to pravo upiše u njihovu iskaznicu stranca), LU (podaci o odobrenim zahtjevima) i NL (podaci o odbijenim i odobrenim zahtjevima).

107 DE je navela da podaci nisu dostupni za kategoriju tražitelja međunarodne zaštite, iako postoje u agregiranom obliku (u široj kategoriji „izbjeglica“). HU nije izvijestila (iako je dozvola za rad obvezna).

108 U AT se znatan udio zahtjeva (2017.-2022.: 2 202 zahtjeva) povuče prije donošenja odluke.

109 Bruxelles – Glavni grad: 1.859 u 2017. i 1.759 u 2018.; Valonija: 4.268 u 2017. i 3.763 u 2018.; Flandrija: 13.571 u 2017. i 16.195 u 2018. (uključujući produljenja, ali te brojke obuhvaćaju i druge kategorije osim tražitelja međunarodne zaštite).

110 Ti se podaci odnose na sve državljanke trećih zemalja, uključujući tražitelje međunarodne zaštite.

Država članica EMN-a	Podneseni	Odobreni	Odbijeni
IE ¹¹¹	Prve dozvole: 15.135 (30. lipnja 2018. - 31. prosinca 2022.) Obnovljene: 12 310 (30. lipnja 2018. - 31. prosinca 2022.)	Prve dozvole: 12.181 (30. lipnja 2018. - 31. prosinca 2022.) Obnovljene: 11.551 (30. lipanj 2018. - 31. prosinca 2022.)	Prve dozvole: 2.954 (30. lipnja 2018. - 31. prosinca 2022.) Obnovljene: 759 (30. lipnja 2018. - 31. prosinca 2022.)
LT	PODACI NISU DOSTUPNI	154 tražitelja međunarodne zaštite koji su stekli pravo na zapošljavanje (1. siječnja 2020. – 30. lipnja 2022.) ¹¹²	PODACI NISU DOSTUPNI
LU	PODACI NISU DOSTUPNI	80 (2018.-2021., prve i obnovljene dozvole zajedno)	PODACI NISU DOSTUPNI
NL	PODACI NISU DOSTUPNI	1.500 (2017.-2021.)	520 (2017.-2021.)

Neke države članice EMN-a koje prikupljaju statističke podatke o stopi zaposlenosti/nezaposlenosti tražitelja međunarodne zaštite i/ili o zahtjevima podnesenima, odobrenima ili odbijenima za pristup tržištu rada navele su da te podatke izrađuju/prikupljaju javna tijela (vidi tablicu 2). U nekim se slučajevima podaci o situaciji tražitelja

međunarodne zaštite na tržištu rada ne prikupljaju redovito, već na zahtjev određenih tijela.¹¹³ Na primjer, u Estoniji se podaci isključivo izdvajaju na zahtjev policije i granične straže te Estonskog fonda osiguranja za slučaj nezaposlenosti.

Tablica 2: Tijela koja izrađuju/prikupljaju podatke o (ne)zaposlenosti i pristupu tržištu rada tražitelja međunarodne zaštite

Tijela koja izrađuju/prikupljaju podatke	Države članice EMN-a
Ministarstvo rada i socijalnih poslova	CY, CZ, NL
Ministarstvo pravosuđa	IE
Javna služba za zapošljavanje	AT, BE (pristup tržištu rada), BG, CZ, HR
Zavod za osiguranje za slučaj nezaposlenosti	EE
Tijelo nadležno za pitanja migracija/izbjeglica	BG, ES, FR, LU, SE
Tijela nadležna za prihvata	BE (zaposlenost/nezaposlenost)

2.2. KLJUČNE RASPRAVE U DRŽAVAMA ČLANICAMA EMN-a

Nacionalne rasprave u državama članicama EMN-a o integraciji tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada obuhvaćale su sljedeće ključne teme: 1) vremenska ograničenja i uvjeti pristupa tržištu rada; 2) poticanje učinkovitog pristupa; 3) zlouporaba sustava azila; i 4) nesigurni radni uvjeti.

U većini država članica EMN-a¹¹⁴ **duljina razdoblja čekanja prije nego što tražitelji međunarodne zaštite mogu pristupiti tržištu rada bila je istaknuta tema javnih rasprava.** Rasprave su se obično odnosile

na pitanje je li primjereno skratiti razdoblje čekanja s najduljih devet mjeseci propisanih preinačenom Direktivom o uvjetima prihvata (vidi poglavlje 1). U nekim državama članicama EMN-a te su rasprave ranije dovele do skraćivanja nacionalnih vremenskih ograničenja (vidi poglavlje 3),¹¹⁵ dok su u još pet država članica EMN-a rasprave u tijeku, s naglaskom na moguće skraćivanje i brži pristup tržištu rada.¹¹⁶ Francuska je izvijestila da bi brži ulazak na tržište rada poboljšao profesionalnu integraciju tražitelja međunarodne zaštite, smanjio javnu potrošnju i

111 Dozvole su se u početku izdavale tek devet mjeseci nakon podnošenja zahtjeva, no taj je rok u veljači 2021. skraćen na šest mjeseci. Valjanost dozvola produžena je s šest na dvanaest mjeseci također u veljači 2021.

112 Podaci su dostupni samo za 1. siječnja 2020. i 30. lipnja 2022.; prije 2020. tražiteljima međunarodne zaštite nije bio dopušten pristup tržištu rada, pa stoga statistički podaci nisu dostupni.

113 BE (u rujnu 2022. Fedasil je prvi put dobio pristup Križnoj banci za socijalnu sigurnost – CBSS. Početna provjera koju je proveo Fedasil pokazala je da je od približno 16.000 tražitelja međunarodne zaštite koji su boravili u prihvatnoj mreži i imali odobrenje za rad na dan 21. rujna 2022., njih oko 10.000 radilo barem jedan dan u razdoblju 2021. – rujna 2022.), CZ, EE.

114 BE, BG, CZ, DE, EE, FI, FR, HR, IE, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.

115 Razdoblje čekanja skraćeno je: u BE na četiri mjeseca; u CY na jedan mjesec; u CZ, EE, EL, IE, LU i SK na šest mjeseci.

116 U FI, FR (rok je već 2018. skraćen s devet na šest mjeseci), HR, LU i SI rasprava o mogućem dodatnom skraćivanju roka i dalje je u tijeku.

povećao njihov doprinos pokrivanju financijskih troškova za ovu skupinu.¹¹⁷ U kontekstu pandemije COVID-19, u Belgiji¹¹⁸ i Finskoj¹¹⁹ donesene su zakonodavne izmjene s privremenim učinkom kojima su ukinuta razdoblja čekanja vezana uz pravo na rad, čime je tražiteljima međunarodne zaštite omogućen trenutčan i izravan pristup tržištu rada.

U javnim su se raspravama razmatrala i pitanja opravdanosti drugih ograničenja ili zahtjeva koji se odnose na pristup tražitelja međunarodne zaštite tržištu rada, poput obveze posjedovanja obrasca za odobrenje rada, provođenja testa tržišta rada (procjene može li se radno mjesto popuniti domaćim radnicima, građanima EU-a ili zakonito nastanjenim državljanima trećih zemalja) **i/ili ograničavanja pristupa određenim sektorima** (vidi poglavlje 3 za uvjete i zahtjeve). U nekim državama članicama EMN-a pozivalo se na pojednostavljenje postupka dobivanja dozvole za rad,¹²⁰ ukidanje testa tržišta rada,¹²¹ ukidanje ograničenja broja tjedana tijekom kojih tražitelji međunarodne zaštite smiju raditi¹²² te produljenje razdoblja valjanosti radnih dozvola.¹²³ U Cipru se **javna rasprava usredotočila na moguće proširenje sektora tržišta rada u kojima tražitelji međunarodne zaštite mogu raditi**. Posebno se raspravljalo o njihovom pravu na rad u turizmu i hotelskoj industriji.

U sedam država članica EMN-a javne su se rasprave usmjerile na pitanje kako potaknuti učinkovit pristup tržištu rada.¹²⁴ U Njemačkoj se raspravljalo o pristupu tečajevima jezika, budući da je poznavanje jezika obično preduvjet za uspješno uključivanje na tržište rada. U Grčkoj su se političke rasprave usredotočile na promicanje integracije tražitelja međunarodne zaštite u nacionalnu radnu snagu radi jačanja ključnih gospodarskih sektora, poput poljoprivrede, proizvodnje, turizma i

građevinarstva. U nekim državama članicama EMN-a rasprava se odnosila na koristi od promicanja učinkovitijeg pristupa, osobito u pogledu rješavanja sadašnjih i budućih nedostataka radne snage i vještina.¹²⁵ U Estoniji su rasprave obuhvatile potrebu za visoko kvalificiranim stručnjacima, osobito u području informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT). U pojedinim državama članicama EMN-a¹²⁶ javne su rasprave obuhvatile **zabrinutost zbog mogućih zlouporaba sustava azila kroz previše olakšan pristup tržištu rada**. U Finskoj se razdoblje čekanja prije pristupa tržištu rada smatralo nužnim kako bi se spriječila uporaba sustava azila isključivo radi stjecanja (makar privremenog) prava na rad. Francuska i Nizozemska smatrale su pristup (ili brži pristup) tržištu rada mogućim čimbenikom privlačenja tražitelja međunarodne zaštite.

Javne su rasprave obuhvatile i potencijalno nesigurne radne uvjete tražitelja međunarodne zaštite te, općenito, diskriminaciju s kojom bi se mogli suočiti na radnom mjestu (vidi poglavlje 4.3).¹²⁷ U Italiji je istaknuto pitanje radnog iskorištavanja i nezakonitog zapošljavanja tražitelja međunarodne zaštite, pri čemu se javna rasprava usredotočila na potrebu suzbijanja radnog iskorištavanja, a osobito tzv. *caporalata* (oblika nezakonitog zapošljavanja i iskorištavanja nadničara u poljoprivredi putem posrednika),¹²⁸ te na načine rješavanja tog problema putem pojačanih inspekcija, poticanja migranata da prijave svoj položaj i podizanja razine osviještenosti među migrantima i strukovnim udrugama. U Finskoj je istaknuto da bi otežavanje zapošljavanja moglo dodatno potaknuti tražitelje međunarodne zaštite da rade (djelomično) neprijavljeno, što bi moglo povećati rizik od radnog iskorištavanja i kriminala povezanog s radom.¹²⁹

117 FR: informativno izvješće o profesionalnoj integraciji tražitelja azila i izbjeglica podneseno 23. rujna 2020. u francuskoj Nacionalnoj skupštini od strane izvijestitelja g. Barrota i gđe Dupon.

118 U BE mjera je bila usmjerena na tražitelje međunarodne zaštite čiji je zahtjev podnesen prije 8. prosinca 2020. i čiji je poslodavac osiguravao (ili financirao) njihov smještaj.

119 U FI je suspenzija bila privremena (od 29. lipnja 2020. do 31. listopada 2020.) i odnosila se na tražitelje međunarodne zaštite zaposlene u određenim sektorima, poput poljoprivrede, šumarstva, hortikulture i ribarstva.

120 FR, LU, NL

121 FR, LU.

122 NL

123 IE.

124 AT, BE, DE, EL, IE, NL, SI.

125 EL, IT, NL, SI.

126 FI, FR, LU (zabrinutost iskazana tijekom prenošenja preinačene Direktive o uvjetima prihvata), NL, SE.

127 FI, FR, IT, IE, SE.

128 Definicija pojma *caporalato* prema izvoru [Cambridge.org](https://www.cambridge.org/core/terms)

129 FI: Valtioneuvosto, *Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakeneiden ja saaneiden asemaan*, 2021a, <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162850>, zadnji pristup 25. svibnja 2023.

3. ZAKONODAVNI I POLITIČKI OKVIR

U ovom se poglavlju prikazuju zakonodavni okvir (vidi poglavlje 3.1) i politički okvir (vidi poglavlje 3.2) koji se odnose na pristup tržištu rada i integraciju tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada.

U većini slučajeva **pristup tržištu rada propisan je nacionalnim zakonodavnim okvirima** (odnosno činjenicom da tražitelji međunarodne zaštite mogu pristupiti zapošljavanju nakon određenog razdoblja čekanja). Nacionalne politike ili strategije nadopunjuju takve zakone, uključujući politike kojima se potiče učinkovit pristup tržištu rada. U Belgiji se pristup samozapošljavanju (odnosno postupak i kriteriji prihvatljivosti) razlikuje između regionalnih zakona i praksi.

Vrsta zakonodavstva koje uređuje pristup tržištu rada tražitelja međunarodne zaštite u državama članicama EMN-a može biti zakon o radu ili zakon o migracijama – ili oboje. Kada je dio zakonodavstva o migracijama, pristup može biti obuhvaćen općim Zakonom o strancima koji se primjenjuje na sve državljane trećih zemalja u dotičnoj državi članici EMN-a, posebnim zakonodavstvom koje se odnosi na tražitelje međunarodne zaštite ili objema kategorijama. Trinaest država članica EMN-a osigurava pristup tržištu rada u okviru svojeg zakonodavstva o međunarodnoj zaštiti,¹³⁰

dok šest država uređuje pristup tržištu rada tražitelja međunarodne zaštite općim zakonodavstvom koje se primjenjuje na sve državljane trećih zemalja na njihovu državnom području.¹³¹ Primjerice, u Belgiji, Češkoj, Francuskoj i Nizozemskoj to uključuje zakon o zapošljavanju/radu kojim se utvrđuju pravila za zapošljavanje državljana trećih zemalja (bilo putem zakonodavnih akata, bilo putem zasebnog propisa). U šest država članica EMN-a, iako je pristup tržištu rada za tražitelje međunarodne zaštite utvrđen zakonodavstvom o azilu ili zakonodavstvom o osnovnoj skrbi, način ostvarivanja tog pristupa (npr. postupak) propisan je relevantnim (stranim) zakonodavstvom o zapošljavanju/radu.¹³²

Politike kojima se potiče pristup tržištu rada mogu biti dio općih politika integracije,¹³³ posebnih politika integracije državljana trećih zemalja na tržište rada (koje time obuhvaćaju i tražitelje međunarodne zaštite),¹³⁴ ili se mogu provoditi kroz integrirani, tzv. „mainstreaming” pristup.¹³⁵ Nijedna država članica EMN-a nije izvijestila o postojanju posebnih politika koje bi se odnosile isključivo na integraciju tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada.

Tablica 3 daje pregled uvjeta, postupaka i politika koje se primjenjuju u državama članicama EMN-a (vidi poglavlja 3.1 i 3.2).

Tablica 3: Pregled uvjeta, postupaka i politika za tražitelje međunarodne zaštite u pogledu pristupa tržištu rada u državama članicama EMN-a¹³⁶

Uvjet/postupak	Država članica EMN-a
Razdoblje čekanja za (podnošenje zahtjeva za) pristup tržištu rada	
Neposredno nakon podnošenja zahtjeva	SE (primjenjuje se na sve tražitelje koji posjeduju osobne isprave ili, ako ih nemaju, surađuju sa Švedskom agencijom za migracije na utvrđivanju identiteta, te koji nisu obuhvaćeni Dublinским postupkom, ubrzanim postupkom ili sigurnosnim razlozima)
1 mjesec	CY
2 mjeseca	IT

¹³⁰ BG, CY, EE, EL, ES, FI, HR, IE, IT, LU, PL, SE, SI.

¹³¹ BE, CZ, FR, LT, LV, NL.

¹³² AT, BG, DE, LU, SI, SK.

¹³³ AT (primjenjivo samo na tražitelje za koje postoji velika vjerojatnost da će im biti odobrena međunarodna zaštita), DE, EE, HR, HU, IT, LT, LU, LV, MT, PL.

¹³⁴ BE, BG, CY, CZ, DE, EL, ES, FI, FR, NL, SE, SI.

¹³⁵ IE, SE.

¹³⁶ Kada se iza kratice države članice nalazi napomena „pristup zapošljavanju”, to znači da se u toj državi članici dotična mjera primjenjuje samo na pristup zapošljavanju, a ne na samozapošljavanje.

Uvjet/postupak	Država članica EMN-a
3 mjeseca	AT (zaposleni: nakon uključivanja u postupak azila; samozaposleni: nakon podnošenja zahtjeva za azil), BG, DE, FI ¹³⁷ (tražitelji s putnom ispravom), HR, LV
6 mjeseci	CZ, EE, EL, ES, FI (tražitelji bez putne isprave), FR, IE, LT, LU, NL, PL, SK
4 mjeseca	BE (pristup zapošljavanju) ¹³⁸
9 mjeseci	HU, SI
Zahtjevi	
Dozvola za rad	AT (pristup zapošljavanju), CY, CZ, DE, FR, HU, LU, NL
Test tržišta rada	AT (pristup zapošljavanju), CY, FR, HU, LU
Potvrda da mogu pristupiti tržištu rada ¹³⁹	BG, EL, HR, IE, LT, LV, PL, SE
Automatski pristup	BE (pristup zapošljavanju), EE, ES, FI, IT, SI, SK ¹⁴⁰
Prosječno trajanje postupka za odobravanje pristupa tržištu rada	
>1 tjedna	CY, EE (3 dana), HR, SE (prosjeak za 2017.: 6
1-2 tjedna	FR (12,5 dana ¹⁴¹), HU (krajnji rok 10 dana), LT
2-4 tjedna	AT (prosječno trajanje izdavanja dozvol za rade 2 - 4 tjedna), IE, LV
4-6 tjedana	AT (krajnji rok za izdavanje dozvole za rad 6 tjedana) CZ i PL (krajnji rok 30 dana), NL (krajnji rok 5 tjedana), SE (prosječno trajanje u 2021.: 40 dana ¹⁴²)



3.1. UVJETI I POSTUPCI ZA ZAPOŠLJAVANJE I SAMOZAPOŠLJAVANJE

U ovom se poglavlju opisuje način na koji tražitelji međunarodne zaštite mogu pristupiti tržištima rada država članica EMN-a, kao i mogućnost samozapošljavanja.

Zapošljavanje

Dvije države članice EMN-a¹⁴³ primjenjuju razdoblje čekanja od devet mjeseci od podnošenja zahtjeva do trenutka kada tražitelji međunarodne zaštite mogu pristupiti tržištu rada, što je najdulje razdoblje utvrđeno preinačenom Direktivom o uvjetima prihvata. Sve ostale države koje su izvjestile o ovom pitanju usvojile su razdoblje čekanja od šest mjeseci¹⁴⁴ ili kraće.¹⁴⁵ Švedska je jedina država članica EMN-a koja omogućuje pristup tržištu rada odmah nakon podnošenja zahtjeva, pod uvjetom da Švedska agencija za migracije potvrdi da je tražitelj izuzet od obveze posjedovanja dozvole za rad. Duljina razdoblja čekanja nakon kojeg tražitelji mogu pristupiti tržištu rada bila je predmet brojnih rasprava i izmjena u razdoblju od 2017. do 2022. godine (vidi poglavlje 2.2).

Glavni razlog za uvođenje kraćeg razdoblja čekanja od devet mjeseci, koliko je utvrđeno u preinačenoj Direktivi o uvjetima prihvata, je to što bi ranija integracija na tržište rada mogla pomoći tražiteljima međunarodne

zaštite da postanu samostalniji i bolje integrirani u društvo ako im se odobri međunarodna zaštita.¹⁴⁶ Njemačka i Cipar istaknuli su da raniji pristup tržištu rada pomaže u rješavanju nedostatka radne snage na nacionalnoj razini. Slovačka je izvjestila da kraće razdoblje čekanja pozitivno utječe na mentalno zdravlje (a posljedično i na društvenu prilagodbu) tražitelja međunarodne zaštite, koje bi se u suprotnom moglo pogoršati tijekom dugog čekanja na odluku o azilu.

U Irskoj je razdoblje čekanja 2021. godine smanjeno s devet na šest mjeseci, pri čemu je ministar pravosuđa izjavio da će ta promjena pomoći osobama u integraciji i pripremi za budućnost u slučaju pozitivne odluke o zahtjevu.

S druge strane, neke države članice EMN-a izvjestile su da je glavni razlog za zadržavanje postojećeg razdoblja čekanja od šest mjeseci izbjegavanje situacija u kojima bi državljani trećih zemalja koji ne ispunjavaju uvjete za međunarodnu zaštitu podnosili zahtjeve isključivo radi stjecanja (barem privremenog) prava na pristup tržištu rada.¹⁴⁷ U Mađarskoj se primjenjuje najdulje razdoblje čekanja predviđeno Direktivom o uvjetima prihvata (devet mjeseci), budući da integracija tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada nije prioritet.

¹³⁷ Privremena mjera kojom je to razdoblje bilo skraćeno tijekom pandemije bolesti COVID-19 prestala je vrijediti 31. listopada 2020.

¹³⁸ Privremena mjera kojom je to razdoblje bilo skraćeno tijekom pandemije bolesti COVID-19 prestala je vrijediti 30. lipnja 2021.

¹³⁹ Tražitelji međunarodne zaštite mogu zatražiti/dobiti potvrdu od nadležnih tijela kojom se potvrđuje njihov pristup tržištu rada. Tu potvrdu mogu predočiti poslodavcima.

¹⁴⁰ Ne postoji zakonska obveza izdavanja bilo kakve dozvole ili potvrde. U praksi, tražitelji međunarodne zaštite mogu trebati potvrdu Ureda za migracije pri Ministarstvu unutarnjih poslova da smiju raditi, koju mogu pokazati poslodavcu.

¹⁴¹ Prosječno trajanje odnosi se na sve zahtjeve za dozvole za rad, a ne posebno na zahtjeve tražitelja azila.

¹⁴² Povećanje se uglavnom objašnjava činjenicom da je odluka o odobrenju pristupa tržištu rada odgođena do datuma osobnog razgovora o zahtjevu za azil.

¹⁴³ HU, SI.

¹⁴⁴ CZ, EE, EL, FR, IE, LT, LU, NL, PL, SK.

¹⁴⁵ AT, CY, DE, BE, BG, FI, HR, IT, LV, SE.

¹⁴⁶ BE, DE, FR, IE, IT, LV, SK.

¹⁴⁷ CZ, EE, PL.

Dozvole za rad i druga odobrenja za rad

Nekoliko država članica EMN-a zahtijeva da tražitelji međunarodne zaštite dobiju dozvolu za rad kako bi mogli pristupiti tržištu rada.¹⁴⁸ U većini slučajeva samo poslodavac može podnijeti zahtjev za dozvolu za rad nadležnom tijelu u ime tražitelja međunarodne zaštite.¹⁴⁹ U Njemačkoj i Luksemburgu zahtjev za dozvolu za rad može podnijeti isključivo sam tražitelj međunarodne zaštite. U Češkoj i tražitelj međunarodne zaštite i poslodavac mogu podnijeti zahtjev, ali poslodavac prethodno mora dobiti pisano ovlaštenje tražitelja međunarodne zaštite za to. U nekim državama tražitelj međunarodne zaštite može podnijeti zahtjev za dozvolu za rad samo za radno mjesto koje je registrirano kod nadležnog tijela.¹⁵⁰

Razdoblje valjanosti dozvole za rad razlikuje se među državama članicama EMN-a – od šest mjeseci u Luksemburgu do dvije godine u Češkoj. Na Cipru i u Francuskoj valjanost dozvole za rad povezana je s trajanjem ugovora o radu, a u Francuskoj i s razdobljem od šest mjeseci valjanosti potvrde o podnesenom zahtjevu za azil, koja se izdaje tražiteljima međunarodne zaštite nakon podnošenja zahtjeva. Dozvole se mogu obnoviti prije isteka roka valjanosti, a na Cipru i u Francuskoj i u slučaju sklapanja novog ugovora o radu. U Češkoj se dozvola može preispitati prije isteka roka valjanosti te u slučaju sklapanja novog ugovora o radu.

U pravilu, zahtjev za dozvolu za rad zahtijeva najmanje podnošenje (internetskog) obrasca zahtjeva¹⁵¹ i/ili dokaz o podnošenju zahtjeva za međunarodnu zaštitu.¹⁵² Osim toga, države članice EMN-a traže da zahtjev za dozvolu za rad uključuje neku vrstu identifikacije tražitelja međunarodne zaštite (npr. osobnu ispravu ili osobni identifikacijski broj),¹⁵³ potvrdu(e) o potrebnim kvalifikacijama¹⁵⁴ te, u nekim slučajevima, (predugovor) o zaposlenju ili ponudu za posao.¹⁵⁵ Na Cipru poslodavac može najprije podnijeti izjavu o privremenom zaposlenju kako bi se rad mogao odmah započeti, a zatim podnijeti potreban zahtjev. Luksemburg također zahtijeva da tražitelji međunarodne zaštite prilože svoj životopis i popratno pismo poslodavca. Austrija, primjerice, zahtijeva da tražitelji međunarodne zaštite – ako je primjenjivo – dostave dokaz o zaposlenju svog supružnika i/ili roditelja u Austriji.

Druge države članice EMN-a ne zahtijevaju službenu dozvolu za rad, ali traže od tražitelja međunarodne zaštite da podnesu zahtjev za potvrdu kojom se potvrđuje njihov pristup tržištu rada.¹⁵⁶ Za razliku od dozvole za rad, ovaj postupak ne uključuje poslodavca, već predstavlja izjavu nadležnom tijelu da tražitelj namjerava pristupiti tržištu rada.

U tom slučaju tražitelji međunarodne zaštite obavještavaju

nadležno tijelo o svojoj namjeri pristupa tržištu rada, a ono im zauzvrat izdaje potvrdu kojom se potvrđuje njihovo pravo na rad. U Švedskoj, Švedska agencija za migracije, automatski provjerava je li tražitelj izuzet od obveze posjedovanja dozvole za rad (vidi poglavlje 2.2). Od siječnja 2022. ta se informacija unosi u „iskaznicu tražitelja azila” (LMA karticu) koja sadrži QR kod koji poslodavcu omogućuje izravnu provjeru prava osobe na rad. U većini slučajeva potvrdu nije potrebno obnavljati jer vrijedi do donošenja odluke o azilu.¹⁵⁷ U Švedskoj tražitelji koji čekaju odluku o azilu ne moraju zamijeniti svoju LMA karticu, ali moraju redovito dolaziti u Švedsku agenciju za migracije kako bi produljili razdoblje valjanosti kartice nakon tri mjeseca. Iznimke su Grčka, Irska i Latvija: u Grčkoj potvrda vrijedi šest mjeseci, a u Irskoj i Latviji godinu dana, nakon čega tražitelj međunarodne zaštite može podnijeti zahtjev nadležnom tijelu za obnovu potvrde.

Grčka je 2016. ukinula obvezu dobivanja dozvole za rad za tražitelje azila i uvela obvezu pribavljanja potvrde (tzv. „iskaznica tražitelja međunarodne zaštite”). Međutim, tražitelji međunarodne zaštite mogu podnijeti zahtjev samo za radna mjesta objavljena na internetskoj stranici nadležnih tijela (putem informacijskog sustava poslovnih usluga ERGANI pri Ministarstvu rada, socijalne skrbi i socijalnog osiguranja), a tražiteljima koji se smatraju osobama iz određenih sigurnih zemalja direktor Službe za azil može uskratiti izdavanje potvrde.

Na kraju, sedam država članica EMN-a omogućuje tražiteljima međunarodne zaštite automatski pristup tržištu rada nakon isteka propisanog razdoblja čekanja (tj. bez dodatnih zahtjeva).¹⁵⁸ U tim je slučajevima nadležno tijelo odgovorno za izdavanje potvrde tražitelju međunarodne zaštite kojom se dokazuje da ima pristup tržištu rada, nakon što istekne razdoblje čekanja i kada su ispunjeni ključni kriteriji (u skladu s preinačenom Direktivom o uvjetima prihvata).¹⁵⁹ U pravilu, taj pristup traje do donošenja odluke o zahtjevu za azil i ne zahtijeva nikakvo obnavljanje od strane tražitelja međunarodne zaštite.¹⁶⁰

Jedino u Estoniji policija i granična straža svakih šest mjeseci ponovno izdaju novu potvrdu o pravu na rad tražiteljima međunarodne zaštite. U Slovačkoj, iako posjedovanje potvrde nije uvjet za pristup tržištu rada, uobičajeno je da tražitelji zatraže pisanu potvrdu o pravu pristupa tržištu rada od nadležnog tijela. Razlog je to što poslodavci često traže takvu potvrdu jer nisu uvijek upoznati s postupkom zapošljavanja tražitelja međunarodne zaštite.

Godine 2021. prosječno trajanje postupka za odobravanje pristupa tržištu rada kretalo se od tri dana u Estoniji do 40 dana u Švedskoj. Deset država članica EMN-a¹⁶¹ izvijestilo je

¹⁴⁸ AT, CY, CZ, DE, FR, HU, LU, NL.

¹⁴⁹ AT, CY, FR, HU, NL.

¹⁵⁰ CZ, LU.

¹⁵¹ AT, FR, HU.

¹⁵² CY, DE, FR, LU.

¹⁵³ AT, CY, HR, NL.

¹⁵⁴ AT, CZ, FR, LU.

¹⁵⁵ CY, CZ, FR, HU, LU.

¹⁵⁶ BG, EL, HR, IE, LT, LV, PL.

¹⁵⁷ BG, CY, EL, LT, PL.

¹⁵⁸ BE, EE, ES, FI, IT, SI, SK.

¹⁵⁹ EE, SE, SI.

¹⁶⁰ BE, ES, FI, IT, SE, SI, SK.

o prosječnom trajanju postupka, dok je pet¹⁶² izvijestilo o vremenskim ograničenjima za njegovo najdulje trajanje (vidi tablicu 3). Švedska (2017.) i Irska istaknule su da je na prosječno trajanje znatno utjecalo opterećenje nadležnog tijela. U Švedskoj je 2017. godine prosječno trajanje iznosilo šest dana, a do 2021. povećalo se na 40 dana – sve do osobnog razgovora koji je dio postupka podnošenja zahtjeva za azil. Razlog tome bilo je omogućavanje više vremena za provjeru dokumentacije zbog naznaka zlorabica i iskorištavanja od strane tražitelja i/ili poslodavaca. U Češkoj, Mađarskoj i Poljskoj prosječno trajanje postupka odobravanja pristupa tržištu rada se ne prati, ali postoji vremensko ograničenje trajanja postupka (Češka i Poljska: 30 dana; Mađarska: 10 dana). U Njemačkoj prosječno trajanje znatno varira ovisno o nadležnom tijelu i/ili saveznoj pokrajini (Land).

Testovi tržišta rada

U pet od devet država članica EMN-a koje zahtijevaju dozvolu za rad postupak uključuje provođenje testa tržišta rada,¹⁶³ koji se sastoji od procjene može li se radno mjesto popuniti domaćim radnicima, građanima EU-a ili zakonito nastanjenim državljanima trećih zemalja. U Luksemburgu se test tržišta rada provodi prije podnošenja zahtjeva za dozvolu za rad. Budući da se dozvola za rad izdaje za jedno određeno radno mjesto kod jednog određenog poslodavca, tražitelji međunarodne zaštite mogu se prijaviti samo na poslove objavljene na internetskoj stranici Nacionalne službe za zapošljavanje (ADEM). U Austriji i Francuskoj poslodavci također moraju dokazati da su uložili dovoljan napor kako bi pronašli drugu osobu za popunjavanje dotičnog radnog mjesta. U Austriji, Francuskoj i Luksemburgu to znači da poslodavci moraju provjeriti popis potencijalnih zamjenskih radnika¹⁶⁴ i/ili da je oglas za slobodno radno mjesto morao biti objavljen najmanje tri tjedna, a da pritom nije bio popunjen.

Drugi uvjeti

Države članice EMN-a postavile su i druge uvjete i ograničenja u pogledu pristupa tražitelja međunarodne zaštite tržištu rada. Ona obuhvaćaju ograničavanje vrste i oblika zaposlenja kojemu se može pristupiti,¹⁶⁵ ograničenje broja sati koje tražitelji mogu raditi tijekom godine,¹⁶⁶ provjeru jesu li radno mjesto i poslodavac u skladu s propisima o radu¹⁶⁷ te ograničavanje kategorija tražitelja međunarodne zaštite koji mogu podnijeti zahtjev.¹⁶⁸

Većina država članica EMN-a (osim Cipra) ne ograničava pristup tražitelja međunarodne zaštite tržištu rada na cijele sektore,¹⁶⁹ ali mnoge ograničavaju pristup reguliranim zanimanjima koja ovise o državljanstvu (npr. javne službe) ili zahtijevaju određenu (nacionalnu) diplomu/kvalifikacije (npr. zdravstvena i pravna zanimanja), kao i za sve ostale rezidente na državnom području. U Austriji su ograničenja u određenim sektorima bila na snazi od 2004. do lipnja 2021., ali su u međuvremenu ukinuta.¹⁷⁰ Cipar ograničava pristup sljedećim širokim sektorima: 1) poljoprivreda, stočarstvo i ribarstvo (uključujući skloništa za životinje i skrbnike), 2) proizvodnja, 3) gospodarenje otpadom, 4) pružanje usluga (popravak vozila, nosač, vrtlar, uništavanje štetočina, praoalice rublja) i 5) ugostiteljstvo. U Irskoj tražiteljima međunarodne zaštite nije dopušten rad u javnim službama ni u organizacijama koje se većinom financiraju iz javnih sredstava.

Iako ne postavlja ograničenja u pogledu vrste i oblika zaposlenja, Nizozemska ograničava razdoblje tijekom godine u kojem tražitelji međunarodne zaštite mogu raditi na najviše 24 tjedna u razdoblju od 52 tjedna. Tehnički gledano, oni koji rade u kreativnom sektoru (npr. umjetnici, glazbenici, filmsko osoblje ili tehnička podrška umjetnicima ili glazbenicima) ograničeni su na 14 tjedana u razdoblju od 24 tjedna, no ta se odredba u praksi ne provodi te se planira njezina zakonska izmjena.

Neke države članice EMN-a ograničavaju oblik zaposlenja kojim se tražitelji međunarodne zaštite mogu baviti. Primjerice, dvije države članice EMN-a ne dopuštaju tražiteljima sudjelovanje u stručnim praksama i naukovanju.¹⁷¹ Suprotno tomu, neke države dopuštaju pristup volonterskom radu.¹⁷² U Austriji tražitelji međunarodne zaštite koji su smješteni u saveznom ili pokrajinskom prihvatnom centru mogu obavljati volonterski rad uz naknadu za priznanje. To uključuje aktivnosti izravno povezane s prihvatom te volonterski rad za saveznu državu, pokrajinu ili općinu. Rad mora biti od općeg interesa i imati društveni karakter ili biti vezan uz određeni događaj ili projekt te ne smije zamijeniti ili ugroziti postojeća radna mjesta.¹⁷³

U nekoliko država članica EMN-a nadležna tijela provjeravaju ispunjava li ponuda posla upućena tražitelju međunarodne zaštite propisanu minimalnu plaću te poštuje li poslodavac zakonodavstvo o radu i socijalnoj zaštiti.¹⁷⁴ U Njemačkoj tražitelji međunarodne zaštite iz „sigurnih zemalja podrijetla”¹⁷⁵ ne mogu podnijeti zahtjev za dozvolu za rad, čak ni nakon isteka razdoblja čekanja.

161 BE, CY, EE, FI, FR, HR, IE, LT, LV, SE.

162 AT, CZ, HU, NL, PL.

163 AT, CY, FR, HU, LU.

164 U Austriji to uključuje austrijske državljane koji traže posao, strane državljane koji ostvaruju pravo na naknadu iz osiguranja za slučaj nezaposlenosti, državljane država Europskog gospodarskog prostora (EGP), švicarske državljane, turske radnike udružene u okviru Sporazuma o pridruživanju te strane državljane s neograničenim pristupom tržištu rada.

165 CY, FI, FR, IE.

166 LU, NL.

167 AT, CY, FR, NL.

168 DE.

169 AT, BE, CZ, EE, EL, ES, FI, HR, HU, IT, LT, LU, LV, NL, PL, SE, SI, SK.

170 Uredbu je 11. svibnja 2004. donio tadašnji savezni ministar rada i gospodarstva (tzv. „Bartensteinova uredba”), a njome je pristup radnim dozvolama za tražitelje azila bio ograničen na sezonske i žetvene poslove, http://archiv.asyl.at, zadnji pristup 25. svibnja 2023. Ukinuo ju je Ustavni sud 23. lipnja 2021., www.vfgh.gv.at.

171 CY, FR.

172 AT, BE, IE, NL.

173 Ukjučujući aktivnosti u području administracije, očuvanja krajolika, socijalnih pitanja, zdravlja, okoliša, kulture i rekreativnih sadržaja. Pomoćne aktivnosti ne predstavljaju radni odnos, a naknada za priznanje koja se za njih isplaćuje oslobođena je poreza (Savezno ministarstvo unutarnjih poslova – Mol, *Leistungskatalog für gemeinnützige Hilfstätigkeiten von Asylwerberinnen und Asylwerbern für Bund, Land oder Gemeinde im Sinne von § 7 Abs. 3 Z 2 GVG-Bund*, www.bmi.gv.at, zadnji pristup 25. svibnja 2023.).

174 AT, CY, FR, NL.

175 Država u kojoj se, na temelju pravne situacije, primjene zakona u okviru demokratskog sustava i općih političkih okolnosti, može pokazati da općenito i dosljedno ne postoji prognoza u smislu članka 9. Direktive 2011/95/EU (Preinaka Direktive o kvalifikacijama), niti mučenje, nečovječno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje, niti prijetnja zbog neselektivnog nasilja u situacijama međunarodnog ili unutarnjeg oružanog sukoba.

U nekim drugim državama pristup tražitelja međunarodne zaštite tržištu rada ograničen je na jednog poslodavca.¹⁷⁶ Tražitelji međunarodne zaštite moraju već imati pronađenu mogućnost zaposlenja u trenutku kada podnose zahtjev za dozvolu za rad pa se njihova dozvola odobrava isključivo za poslodavca navedenog u zahtjevu. U sedam država članica EMN-a¹⁷⁷ mora se podnijeti novi zahtjev za dozvolu za rad ako tražitelj želi promijeniti poslodavca.

Neke države članice EMN-a pružaju dodatnu potporu iznad minimalnih zahtjeva utvrđenih preinačenom Direktivom o uvjetima prihvata, omogućujući tražiteljima međunarodne zaštite pristup službama za zapošljavanje.¹⁷⁸ Osmam država članica EMN-a¹⁷⁹ izvijestilo je da tražitelji međunarodne zaštite mogu koristiti sve usluge zapošljavanja, poput pomoći pri pronalasku zaposlenja (npr. individualnih savjetovanja). U drugim državama tražitelji međunarodne zaštite imaju ograničeniji pristup tim službama. U Austriji se, primjerice, mogu prijaviti kao tražitelji posla pri Javnoj službi za zapošljavanje (PES) i koristiti usluge podrške tražiteljima posla samo ako su već radili u Austriji i time stekli pravo na naknadu za nezaposlenost. U Litvi tražitelji međunarodne zaštite imaju pristup samo odabranim uslugama zapošljavanja.

Samozapošljavanje

Većina država članica EMN-a dopušta tražiteljima međunarodne zaštite samozapošljavanje.¹⁸⁰ U Litvi mogu podnijeti zahtjev za samozapošljavanje od kolovoza 2022. godine. Ipak, devet država članica EMN-a izvijestilo je da su tražitelji međunarodne zaštite isključeni iz mogućnosti samozapošljavanja.¹⁸¹

Deset od petnaest država članica EMN-a koje dopuštaju samozapošljavanje tražitelja međunarodne zaštite primjenjuje iste uvjete i postupke kao i za redovno zapošljavanje.¹⁸² U praksi, tražitelji međunarodne zaštite moraju poštovati iste uvjete (npr. razdoblje čekanja za pristup tržištu rada) i iste postupke (npr. podnošenje zahtjeva za potvrdu kojom se potvrđuje pristup tržištu rada) kako bi postali samozaposleni. Zahtjevi za samozapošljavanje češće uključuju dokaz o kvalifikacijama i registraciju djelatnosti, što se zahtijeva od svake osobe koja pokreće poslovanje ili obavlja drugu samostalnu djelatnost, bez obzira na državljanstvo i status boravka. U Irskoj tražitelj međunarodne zaštite koji je samozaposlen ne smije zapošljavati druge osobe niti ulaziti u poslovna partnerstva. Pet država članica EMN-a primjenjuje različite uvjete i postupke za tražitelje međunarodne zaštite koji žele pristupiti samozapošljavanju u odnosu na zapošljavanje.¹⁸³ U Hrvatskoj tražitelj međunarodne zaštite može postati samozaposlen samo ako je registriran kao nezaposlena osoba pri Hrvatskom zavodu za zapošljavanje (HZZ). U Švedskoj je dovoljno da se osoba prijavi za porez na dobit i registrira pri Švedskoj poreznoj upravi, bez ikakve odluke ili potvrde Švedske agencije za migracije. U belgijskoj regiji Valoniji tražitelji moraju podnijeti dodatnu dokumentaciju kako bi se samozaposlili, uključujući valjan poslovni plan, dokaz o gospodarskoj održivosti poslovanja te potvrdu o nekažnjavanju. U belgijskoj regiji Flandriji od siječnja 2022. tražitelji međunarodne zaštite više ne mogu biti samozaposleni.



3.2. PREGLED POLITIKA INTEGRACIJE NA TRŽIŠTE RADA

U ovom se poglavlju opisuju politike država članica EMN-a u području integracije na tržište rada i način na koji one obuhvaćaju tražitelje međunarodne zaštite. Također se razmatraju promjene politika tijekom razdoblja koje studija obuhvaća te upravljačke strukture koje podupiru integraciju državljana trećih zemalja na tržište rada.

Većina država članica EMN-a¹⁸⁴ **nema posebnu politiku ili strategiju za integraciju državljana trećih zemalja na tržište rada**, već taj aspekt uključuje u širu politiku ili strategiju koja se bavi njihovom općom integracijom. Deset država članica EMN-a¹⁸⁵ izvijestilo je o **postojanju posebnih strategija ili politika usmjerenih na integraciju državljana trećih zemalja na tržište rada**.

politike/strategije integracije tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada

Četiri države članice EMN-a¹⁸⁶ izvijestile su da njihove strategije za integraciju državljana trećih zemalja na tržište rada **obuhvaćaju i tražitelje međunarodne zaštite**.

Međutim, deset država članica¹⁸⁷ izvijestilo je da **tražitelji međunarodne zaštite nisu obuhvaćeni njihovim strategijama integracije ili zapošljavanja, ili su obuhvaćeni samo djelomično**. U Austriji se integracijska politika prvenstveno odnosi na određenu skupinu tražitelja međunarodne zaštite, tj. one za koje, prema dostupnim empirijskim podacima, postoji velika vjerojatnost da će im biti odobrena međunarodna zaštita.¹⁸⁸

¹⁷⁶ AT, CY, CZ, DE, LU.

¹⁷⁷ AT, CY, CZ, DE, FR, HU, LU.

¹⁷⁸ AT, BG, CY, EE, HR, IT, LT.

¹⁷⁹ BE, BG, CY, CZ, EE, ES, HR, LV.

¹⁸⁰ AT, BE, EE, ES, HR, IE, IT, LT, LV, MT, NL, PL, SE, SI.

¹⁸¹ BG, CY, CZ, DE, EL, FI, FR, HU, LU, SK.

¹⁸² BG, EE, ES, IE, IT, LT, LV, NL, PL, SI.

¹⁸³ AT, BE, HR, NL, SE.

¹⁸⁴ AT, CY, CZ, EE, FR, HR, HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, PL.

¹⁸⁵ BE, BG, DE, EL, ES, FI, NL, SE, SI, SK.

¹⁸⁶ BE, BG, EL, ES.

¹⁸⁷ AT, CZ, EE, FI, IT, LT, NL, PL, SI, SK.

Dvije države članice EMN-a¹⁸⁹ primjenjuju **pristup integracije** kroz opće politike („mainstreaming“), prema kojemu se integracija državljana trećih zemalja na tržište rada uključuje u šire politike integracije i zapošljavanja putem posebnih ciljeva ili prioriteta. U Irskoj tražitelji međunarodne zaštite koji imaju odobren pristup tržištu rada imaju pravo koristiti potpore za integraciju na tržište rada koje su dostupne svim korisnicima javne službe za zapošljavanje (Intreo). Švedska primjenjuje hibridni pristup koji uključuje i integrirane i ciljane mjere.

Promjene politika

Većina država članica EMN-a¹⁹⁰ izvijestila je o **donošenju novih ili revidiranih politika** za potporu integraciji državljana trećih zemalja na tržište rada tijekom razdoblja koje obuhvaća studija (2017.–2022.). Austrija je 2017. godine usvojila opsežan paket integracijskih mjera koji uključuje tečajeve jezika, orijentacijske i vrijednosne tečajeve te programe potpore osobama koje ulaze na tržište rada. Ta je integracijska politika donesena kroz faznu provedbu Zakona o integraciji, čiji je cilj poboljšati i ubrzati integraciju državljana trećih zemalja te Programa integracijske godine, čiji je cilj pomoći im u pripremi za ulazak na tržište rada.

Države članice EMN-a¹⁹¹ izvijestile su o promjenama politika usmjerenima na daljnje **olakšavanje radne migracije** u njihove zemlje, čime se (neizravno) podupire pristup zapošljavanju tražitelja međunarodne zaštite koji su već prisutni na državnom području. Primjerice, u Bugarskoj su izmjenama Zakona o radnoj migraciji i radnoj mobilnosti (LLMLM) iz 2018. godine smanjeni administrativni zahtjevi za poslodavce prilikom zapošljavanja radnika migranata. U Sloveniji je Zakonom o uređenju tržišta rada uvedena obveza da nezaposleni državljani trećih zemalja moraju poznavati slovenski jezik, što dokazuju javno priznatom certifikatom o uspješnom polaganju početnog ispita iz slovenskog jezika (razina A1¹⁹²), najkasnije 12 mjeseci

nakon što se registriraju kao nezaposlene osobe.

U Njemačkoj je Savezni parlament (Bundestag) 2019. godine usvojio „migracijski paket“ od osam zakona kojima se mijenjaju postojeći propisi o migracijama i integraciji, s ciljem olakšavanja pristupa za kvalificirane radnike migrante (tj. osobe s priznatim stručnim obrazovanjem ili strukovnim osposobljavanjem) njemačkom tržištu rada.

Države članice EMN-a¹⁹³ izvijestile su o **promjenama u pristupu tržištu rada koje se posebno odnose na tražitelje međunarodne zaštite**. U 2021. godini austrijski je Ustavni sud ukinuo dvije uredbe. Prva je uredba donesena 2004. godine, a njome je pristup tražitelja međunarodne zaštite sezonskim i žetvenim poslovima bio ograničen kvotama (članak 5. Zakona o zapošljavanju stranaca).¹⁹⁴ Druga uredba, iz 2018. godine, zabranjivala je tražiteljima međunarodne zaštite pristup naukovanju.¹⁹⁵ Savezno ministarstvo rada uputilo je javnu službu za zapošljavanje (PES) da provodi test tržišta rada za sve zahtjeve za dozvole za rad i provjeri postoji li zamjenski radnik (vidi poglavlje 3.1).¹⁹⁶ Od listopada 2021. godine poslodavci na Cipru mogu odmah zaposliti tražitelje međunarodne zaštite, a zatim podnijeti potrebnu prijavu.

U Francuskoj je razdoblje čekanja za pristup tržištu rada za tražitelje međunarodne zaštite smanjeno s devet na šest mjeseci 2018. godine, u skladu sa željom Parlamenta da potakne i proširi pristup tržištu rada. Isto tako, Latvija i Litva smanjile su razdoblja čekanja na tri, odnosno šest mjeseci, 2021. i 2020. godine. Cipar je 2018. smanjio razdoblje čekanja na jedan mjesec. Litva je dodatno izmijenila Zakon o pravnom statusu stranaca u lipnju 2022. godine te uvela odredbe koje se odnose na pravo tražitelja azila na zaposlenje u izvanrednim okolnostima ili u situacijama naglog porasta broja tražitelja azila.



3.3. UPRAVLJAČKE STRUKTURE, UKLJUČUJUĆI ULOGE I ODGOVORNOSTI RAZLIČITIH DIONIKA

Države članice EMN-a¹⁹⁷ izvijestile su o svojim **upravljačkim strukturama koje podupiru integraciju državljana trećih zemalja na tržište rada**. Dvije države imaju posebnu upravljačku strukturu za potporu integraciji tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada.¹⁹⁸ Belgija je 2021. osnovala novi odjel unutar Fedasila, koji je razvio posebnu strategiju usmjerenu na integraciju tražitelja

međunarodne zaštite na tržište rada („Asielzoeker zoekt Match“).¹⁹⁹ U Španjolskoj je 2017. revidiran Sustav za prihvata osoba pod međunarodnom i privremenom zaštitom radi uključivanja novih tijela koja razvijaju programe potpore zapošljavanju.

Više od polovice država članica EMN-a nema uspostavljenu posebnu upravljačku strukturu za potporu integraciji tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada.²⁰⁰

¹⁸⁸ Savezno ministarstvo unutarnjih poslova obavještava javnu službu za zapošljavanje (PES) i Austrijski integracijski fond o zemljama podrijetla koje su kvantitativno značajne i u kojima je vjerojatnost odobravanja međunarodne zaštite osobito visoka, na temelju statistike o azilu iz prethodne godine. Smatra se da postoji visoka vjerojatnost odobravanja međunarodne zaštite kada stopa prihvaćanja zahtjeva za azil prelazi 75 % za državljane određene zemlje podrijetla, uzimajući u obzir i druge čimbenike (vidi Zakon o azilu, članak 68., stavci 1., 1a i 2).

¹⁸⁹ IE, SE.

¹⁹⁰ AT, BE, BG, CY, DE, EE, EL, FI, FR, IT, LT, LV, NL, SE, SI, SK.

¹⁹¹ BE, BG, DE, EL, FI, FR, IT, LV, SI.

¹⁹² U skladu sa Zajedničkim europskim referentnim okvirom za jezike (ZERO)/CEFR.

¹⁹³ AT, CY, EL, ES, FI, FR, IE, LT, LV, SE, SI, SK.

¹⁹⁴ Savezno ministarstvo gospodarstva i rada, *Uredba o Zakonu o prilagodbi proširenja EU-a; provedbena uredba*, 11. svibnja 2004., BMWA-435.006/6-III/7/04, http://archiv.asyl.at, zadnji pristup 25. svibnja 2023.

¹⁹⁵ Ustavni sud, 23. lipnja 2021., V95/2021 ua (V95-96/2021-12), str. 2, www.vfgh.gv.at, zadnji pristup 25. svibnja 2023.

¹⁹⁶ Savezno ministarstvo rada, *Uredba o zapošljavanju tražitelja azila*, 14. srpnja 2021., BMA-2021-0.502.591, www.asyl.at, zadnji pristup 25. svibnja 2023.

¹⁹⁷ AT, BE, BG, DE, EE, EL, ES, FI, HR, IT, SE, SI.

¹⁹⁸ BE, SE.

¹⁹⁹ Fedasil, *Mise à l'emploi des demandeurs d'asile*, <https://www.fedasil.be/fr/mise-emploi-des-demandeurs-dasile>, zadnji pristup 13. lipnja 2023.

²⁰⁰ CY, CZ, FI, FR, HU, IE, IT, LU, LV, NL, PL, SI, SK.

U većini država opće službe zapošljavanja i druge usluge potpore postaju dostupne kada zapošljavanje postane zakonski moguće.

U 11 država članica EMN-a²⁰¹ nadležnosti za integraciju na tržište rada obično su podijeljene između nacionalne, regionalne i lokalne razine. Države članice EMN-a također su izvjestile o suradnji s javnim službama za zapošljavanje (PES), sindikatima, udrugama poslodavaca, policijom i graničnim službama te nevladinim organizacijama u okviru institucionalnog okvira koji podupire integraciju tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada. U Grčkoj „Zajednički centri” općina ugošćuju „Centre za integraciju migranata” (KEM), koje financira Europski socijalni fond (ESF). Između ostalog, ti se centri usredotočuju na integraciju državljana trećih zemalja na tržište rada, uključujući tražitelje međunarodne zaštite. Švedska vlada je 2016. godine pokrenula program „Rane mjere za tražitelje azila”, koji je stupio na snagu 1. veljače 2017.²⁰² Cilj mu je bio olakšati integraciju u švedsko društvo, uključujući integraciju na tržište rada, iskorištavanjem razdoblja čekanja na odluku. U okviru tog programa općine i organizacije civilnog društva mogu se prijaviti za financiranje i organizirati projekte za tražitelje. Aktivnosti povezane s integracijom na tržište rada uključuju procjenu vještina i učenje švedskog jezika.

Ministarstva su glavni dionici koji vode procese integracije na tržište rada (npr. ministarstva unutarnjih poslova, ministarstva rada),²⁰³ zajedno s posebnim agencijama nadležnima za integraciju.²⁰⁴ Na primjer, iako tražitelji međunarodne zaštite nisu izravna ciljna skupina austrijske integracijske politike, savezni ministar za žene, obitelj, integraciju i medije pruža integracijsku potporu osobama s velikom vjerojatnošću odobravanja međunarodne zaštite. U Švedskoj se program „Rane mjere za tražitelje azila” financira iz državnog proračuna, koordiniraju ga županijski upravni odbori (regionalne državne agencije), a provode ga uglavnom organizacije civilnog društva ili, u nekim slučajevima, općine. Rane mjere uključuju tečajeve jezika i društvene aktivnosti, poput sporta i jezičnih kafića. Dostupne su svim tražiteljima međunarodne zaštite, ali nisu obvezne. Središnja agencija za prihvata tražitelja azila (COA) ključni je dionik u Nizozemskoj, odgovorna za smještaj tražitelja međunarodne zaštite i djelomično uključena u proces integracije. Nakon što se odobri dozvola za boravak, općine preuzimaju odgovornost za provedbu integracije nakon što osiguraju smještaj na svojem području. Do tada COA provodi dobrovoljni program za korisnike međunarodne zaštite (nositelje dozvola) pod nazivom „Priprema za integraciju” (*Voorinburgering*) te organizira tečajeve jezika.

Javne službe za zapošljavanje (PES) na nacionalnoj ili regionalnoj razini također su važni dionici.²⁰⁵ U Hrvatskoj PES ima aktivnu ulogu u povezivanju poslodavaca s nezaposlenim tražiteljima međunarodne zaštite (između ostalih). U Belgiji se tražitelji međunarodne zaštite koji imaju pristup tržištu rada mogu registrirati kao tražitelji posla u regionalnim službama za zapošljavanje te time ostvaruju pravo na njihovu pomoć.

Nekoliko država članica EMN-a²⁰⁶ izvjestilo je o ulozi **socijalnih partnera**, uključujući udruge poslodavaca i strukovne udruge. U Belgiji se informativne sjednice koje zajednički organiziraju Flamanska organizacija poslodavaca (VOKA), Gospodarska komora pokrajine Limburg (KvK Limburg), Konfederacija građevinskog sektora u Limburgu (Confederatie Bouw Limburg) i pojedinačni poslodavci organiziraju s ciljem zapošljavanja tražitelja međunarodne zaštite. U Njemačkoj udruge poslodavaca zagovaraju otvoreniju politiku radnih migracija kako bi se prevladali nedostaci radne snage. Od 2015. snažno podupiru uključivanje tražitelja međunarodne zaštite i izbjeglica na njemačko tržište rada.²⁰⁷

Nekoliko država članica EMN-a²⁰⁸ izvjestilo je o ulozi **prihvatnih centara** u promicanju pristupa zapošljavanju. U Finskoj prihvatni centri organiziraju radne i obrazovne aktivnosti za tražitelje međunarodne zaštite, pružaju savjetodavne usluge u vezi sa zapošljavanjem i provode procjene vještina. Prihvatni centri mogu surađivati s obrazovnim ustanovama na lokalnoj razini, primjerice, ali to se odvija od slučaja do slučaja. U Estoniji smještajni centri organiziraju različite aktivnosti kako bi očuvali radne vještine i navike stanovnika putem projekata u zajednici. U Španjolskoj Sustav prihvata osoba pod međunarodnom i privremenom zaštitom obuhvaća Državnu mrežu prihvata koju čine Centri za prihvata izbjeglica (CAR), namijenjeni tražiteljima i korisnicima međunarodne zaštite, a **financira ih** Ministarstvo za uključivanje, socijalnu sigurnost i migracije te njima upravljaju neprofitne organizacije. Prihvatni centri razvijaju personalizirane planove za potporu integraciji na tržište rada. Ti planovi uključuju dijagnostiku, predobuku, usmjeravanje, strukovno osposobljavanje, promicanje samozapošljavanja i socijalnu potporu, s ciljem uspješne integracije na tržište rada.

Konačno, **nevladine organizacije imaju važnu ulogu** u gotovo svim državama članicama EMN-a,²⁰⁹ često u suradnji s drugim dionicima i s posebnim fokusom na tražitelje međunarodne zaštite. Primjerice, austrijska organizacija „Asylkoordination Österreich” (Koordinacija za azil Austrije) pruža potporu različitim drugim dionicima, uključujući organizacije, inicijative i volontere koji nude savjetovanje i pomoć izbjeglicama.

201 BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, IE, IT, SE

202 Uredi Vlade Švedske, <https://www.regeringen.se/artiklar/2017/01/tidiga-insatser-for-asylosokande/>, zadnji pristup 31. listopada 2022. Na internetskoj stranici vlade nalazi se i rubrika s pitanjima i odgovorima o programu „Rane mjere za tražitelje azila”, <https://www.regeringen.se/artiklar/2017/01/fragor-och-svar-om-tidiga-insatser-for-asylosokande/>, zadnji pristup 25. svibnja 2023. Stranica sadrži poveznice na pravnu osnovu reforme (uredbe donesene 2016. godine).

203 AT, CY, DE, EL, ES, FI, FR, IE, IT, PL, SE, SI, SK

204 AT, BE, BG, DE, EL, FI, LV, NL, SE

205 AT, BE, BG, CY, DE, HR, IE, IT, LV, PL, SE, SI

206 AT, BE, DE, SI

207 DW, *Industrie macht Flüchtlingen Hoffnung auf Arbeit*, <https://www.dw.com/de/industrie-macht-fl%C3%BChtlingen-hoffnung-auf-arbeit/a-18696370>, zadnji pristup 23. siječnja 2023.

208 BE, EE, ES, FI, HU, NL, SK

209 AT, BE, BG, CY, DE, EE, ES, FI, HR, IE, NL, LU, LV, SE, SK

4. MJERE PODRŠKE ZA POBOLJŠANJE INTEGRACIJE NA TRŽIŠTE RADA I SAMOZAPOŠLJAVANJE

U ovom se poglavlju daje pregled integracijskih mjera kojima se tražiteljima međunarodne zaštite omogućuje pristup tržištu rada, uključujući izazove i primjere dobre prakse koje su dostavile države članice EMN-a. Obuhvaćene mjere pokrivaju širok raspon područja,

uključujući strukovno obrazovanje i osposobljavanje (VET), učenje jezika, građansku integraciju, priznavanje kvalifikacija, procjenu vještina, informiranje i savjetovanje, poticaje za poslodavce, potporu samozapošljavanju te mjere neizravne potpore.



4.1. PREGLED INTEGRACIJSKIH MJERA I DOBRIH PRAKSI

Ovaj se pododjeljak bavi nacionalnim integracijskim mjerama koje su identificirale države članice EMN-a obuhvaćene izvješćem. Pojam „mjere” u ovom se kontekstu odnosi na sustavne inicijative (višegodišnje/dugoročne), projekte (ad hoc) i zakonodavne (strukturne) mjere koje se koriste za provedbu integracijskih politika (uključujući one koje financiraju vlade, ali ih u njihovo ime provode nevladine organizacije). Mjere su organizirane prema tematskim područjima, pri čemu se procjenjuje u kojim su slučajevima tražitelji međunarodne zaštite ciljna skupina, a u kojima im je omogućen pristup kroz programe namijenjene migrantima ili tražiteljima zaposlenja općenito. Primjeri dobre prakse prikazani su za svako tematsko područje; predložili su ih nacionalni stručnjaci (npr. donositelji politika, pružatelji usluga, organizacije civilnog društva, migrantske organizacije) ili su preuzeti iz relevantnih studija i evaluacija.

Slika 4 prikazuje 20 primjera dobre prakse identificiranih u državama članicama EMN-a²¹⁰ koji su **posebno usmjereni na tražitelje međunarodne zaštite**. Iako ne prikazuje sve dobre prakse dostupne u državama EMN-a, pruža pregled onih

mjera koje su nacionalne kontaktne točke EMN-a identificirale za potrebe ove studije. Dodatnih osam primjera dobre prakse koji se odnose na šire kategorije korisnika također je prijavljeno te su razmotreni u tekstu, ali nisu prikazani na slici 4.²¹¹ Ukupno 28 integracijskih mjera dobre prakse uglavnom se odnosi na područja strukovnog obrazovanja i osposobljavanja (VET),²¹² učenja jezika²¹³ i procjene vještina.²¹⁴ Mnoge identificirane dobre prakse razvijene su tijekom 2015./2016. godine ili 2020. godine, kao odgovor na nove potrebe.

Primjeri dobre prakse prijavljeni su uz niz drugih mjera dostupnih u državama članicama EMN-a koje se odnose na šire kategorije migranata ili tražitelja zaposlenja, a kojima tražitelji međunarodne zaštite također mogu imati pristup. Ukupan broj mjera nije naveden jer se politike ili programi često navode kao cjelina, a u pravilu se sastoje od više pojedinačnih mjera. Umjesto toga, studija prikazuje broj država članica EMN-a koje imaju dostupne mjere za svako područje (učenje jezika, VET, procjena vještina itd.). Te su mjere najčešće **dobrovoljne i besplatne**.²¹⁵

210 BE, BG, CY, ES, FI, IE, IT, LV, NL, SE.

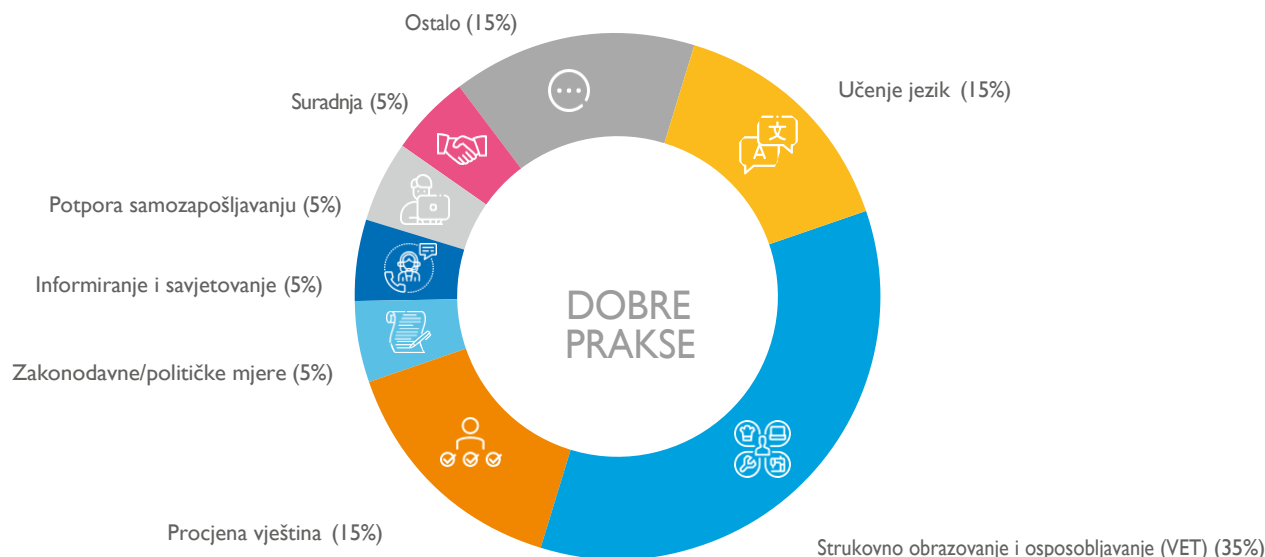
211 DE, EE, EL, FI, LV, MT, SI.

212 CY (1), DE (2 primjera dobre prakse za strukovno obrazovanje i osposobljavanje – VET), IE (1), IT (2), NL (1), SE (1), SI (2).

213 BE, CY, IT, MT, SE (1 primjer dobre prakse po zemlji za učenje jezika), SK.

214 FI (3 primjera dobre prakse za procjenu vještina).

215 DE (3 primjera dobre prakse – dobrovoljni i besplatni programi), EL (1), ES (1), FI (2), IE (1), IT (2), LV (2), NL (2), SE (1), SI (1), SK.

Slika 4: Dobre prakse usmjerene na tražitelje međunarodne zaštite

Učenje jezika

Države članice EMN-a izvijestile su da poznavanje nacionalnog jezika i dalje predstavlja ključan čimbenik brže integracije i većeg pristupa tržištu rada. Doista, najveći broj mjera za tražitelje utvrđen je u području učenja jezika – 21 država članica EMN-a izvijestila je o mjerama usmjerenima na učenje jezika.²¹⁶ Od toga, sedam je izvijestilo o jezičnim programima posebno namijenjenima tražiteljima međunarodne zaštite,²¹⁷ a dvije su istaknute kao primjeri dobre prakse.²¹⁸

U državama članicama EMN-a službene tečajeve jezika organiziraju prihvatni centri i/ili objekti za tražitelje azila,²¹⁹ pokrajinska/regionalna tijela,²²⁰ nadležna ministarstva,²²¹ državna tijela u suradnji s javnim i/ili privatnim subjektima,²²² i/ili nevladine organizacije.²²³ U nekim državama članicama EMN-a tečajevi jezika koji se provode u ime vlade dostupni su samo tražiteljima za koje se smatra da imaju veliku vjerojatnost dobivanja međunarodne zaštite,²²⁴ dok su u drugima obvezni za sve koji borave u prihvatnim centrima i primaju naknadu za smještaj,²²⁵ ili su usmjereni na tražitelje međunarodne zaštite koji imaju malo ili nimalo znanja nacionalnog jezika.²²⁶

Sedam država članica EMN-a navelo je da se od tražitelja očekuje da postignu osnovnu razinu poznavanja jezika koja im omogućuje samostalno funkcioniranje u svakodnevnom životu, pri čemu zemlje općenito ciljaju na završetak početnih razina tečaja jezika (npr. razina A1 ili A2).²²⁷ U Poljskoj se nastava jezika za odrasle održava u svim centrima za strance, na području Varšave i putem interneta. Nastavni plan i program razvijen je za razinu A1, na zahtjev Ureda za strance, s elementima naprednijih

razina jezika (A2 i B1). U Njemačkoj integracijski tečajevi ciljaju na višu razinu znanja jezika (B1), iako je polaznici ne postižu uvijek na završnim ispitima. Tečajevi su uglavnom namijenjeni priznatim izbjeglicama, ali većina uključuje i tražitelje međunarodne zaštite, osobito kada postoje slobodna mjesta. Posebni tečajevi nude se kako bi se osobe pripremile za jezične zahtjeve tržišta rada, gdje su potrebne više razine znanja (blizu tečnom govoru), npr. B2, C1 ili C2. Primjer tečaja jezika koji se nude u Švedskoj prikazan je u okviru 1.

Okvir 1: Primjer dobre prakse – dopunski tečajevi jezika za tražitelje međunarodne zaštite u prihvatnim centrima koji čekaju odluku Zemlja: Švedska.

Mjera: „Švedski od prvog dana” i „Svakodnevni švedski”.

Opis: Dopunski tečajevi jezika prilagođeni su odraslim tražiteljima međunarodne zaštite registriranim u sustavu prihvata koji čekaju smještaj u općini. Program „Švedski od prvog dana” kombinira učenje jezika s građanskom integracijom i osposobljavanjem za mogućnosti zapošljavanja. Paralelno se kroz tečajeve „Svakodnevni švedski” poučava jezik potreban za svakodnevne situacije, komunikaciju s tijelima vlasti i obrazovnim institucijama.

Ti su tečajevi besplatni, dostupni putem interneta ili uživo, a troškovi prijevoza se nadoknađuju. Obuhvaćaju otprilike 40 % tražitelja međunarodne zaštite. Programi su osmišljeni s namjerom da

216 AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, ES, FI, FR (pod određenim uvjetima za osobe s razinom jezika nižom od A1), HU, IE, IT, LT, LU, LV, MT, NL, SE, SI, SK.

217 BE, ES, IE, IT, NL, SE, SK.

218 BG, SE.

219 BE, BG, ES, FI, IE, IT, NL, SK.

220 AT, BE, DE, IE, IT, SE.

221 BG, CY, DE, EE, EL, IE, IT, LU, MT.

222 AT, CZ, DE, IE, IT, LU, LV, PL, SI.

223 BE, BG, CY, CZ, DE, ES, HU, IE, IT, LU, SE, SK.

224 AT, NL.

225 FI.

226 FR.

227 AT, CY, DE, IT, NL (dobrovoljno), PL, SE.

pruže smisleno ispunjenje vremena dok tražitelji međunarodne zaštite čekaju odluku te da olakšaju integraciju u radni život i društvo onima kojima je odobrena dozvola za boravak.

Dobar primjer odabrali: Švedska agencija za javno upravljanje; Švedsko nacionalno vijeće za obrazovanje odraslih.

Kriteriji odabira: Tečajevi su odabrani na temelju procjena i izvješća o napretku Nacionalnog vijeća za obrazovanje odraslih.

Trajanje: 2015. – u tijeku

Strukovno obrazovanje i osposobljavanje (VET)

Iako strukovno obrazovanje i osposobljavanje (VET), uključujući programe prekvalifikacije, nije bilo najčešće područje integracije koje su države članice EMN-a obuhvatile radi potpore integraciji na tržište rada, ono bilježi najveći broj primjera dobre prakse. Sedamnaest država članica EMN-a izvjestilo je o relevantnim mjerama u području VET-a.²²⁸ Prijavljeno je dvanaest primjera dobre prakse,²²⁹ od kojih su četiri posebno usmjerena na tražitelje međunarodne zaštite.²³⁰

Opisujući svoje mjere u području VET-a, osam država članica EMN-a²³¹ istaknulo je da se prije pristupa obrazovanju ili osposobljavanju moraju ispuniti određeni uvjeti ili zahtjevi. U Austriji i Finskoj od tražitelja se može zahtijevati ispunjavanje određenih kriterija za upis. U Austriji tražitelji mogu sudjelovati ako postoji raspoloživo financiranje, pod uvjetom da ispunjavaju kriterije poput: procjene da imaju visoku vjerojatnost dobivanja međunarodne zaštite, datuma podnošenja zahtjeva, osnovnog znanja njemačkog jezika te radne sposobnosti. U Finskoj su kriteriji upisa jednaki za sve polaznike i mogu ovisiti o kriterijima pojedinih obrazovnih institucija, pa je teško generalizirati. U Francuskoj i Irskoj tražitelji mogu koristiti mogućnosti kontinuiranog strukovnog osposobljavanja tek nakon što im je odobren pristup tržištu rada (iako je u Francuskoj takav pristup u praksi prilično ograničen). U Švedskoj se poseban naglasak često stavlja na tražitelje koji imaju medicinske ili zdravstvene kvalifikacije ili druge visokoobrazovane profile, za koje se osposobljavanje organizira prema potrebi i u kombinaciji s učenjem jezika.

U osam država članica EMN-a mjere strukovnog osposobljavanja odnose se na tražitelje međunarodne zaštite kao dio šire skupine migranata.²³² U tim slučajevima strukovno osposobljavanje često je dio nacionalnih akcijskih planova ili strategija integracije i provodi se kroz različite mjere. Druge države članice EMN-a također su izvjestile da su tražitelji uključeni u programe strukovnog osposobljavanja koji se odnose na tražitelje zaposlenja registrirane pri javnoj službi za zapošljavanje (PES), čime se obuhvaćaju i državljani i migranti.²³³ Okviri 2 i 3 prikazuju primjere integracije na tržište rada putem obrtničkih zanimanja u Njemačkoj te programa osposobljavanja PERCORSI u Italiji.²³⁴

Okvir 2: Primjer dobre prakse – dugoročna integracija na tržište rada kroz obrtnička zanimanja

Zemlja: Njemačka.

Mjera: Projekt integracije „Stručno osposobljavanje u obrtničkim zanimanjima za izbjeglice i tražitelje azila” (Integrationsprojekt Handwerkliche Ausbildung für Flüchtlinge und Asylbewerber). Regionalni, prilagođeni program u saveznoj pokrajini Donja Saska (Niedersachsen).

Opis: Kroz uspostavljenu mrežu dionika, program nudi obuku u obrtničkim zanimanjima za koja postoji manjak radne snage, informacije o mogućnostima zapošljavanja te individualno savjetovanje. Također pruža informacije potencijalnim poslodavcima o novoj ciljnoj skupini. Za pristup programu tražitelji moraju imati osnovno do srednje poznavanje njemačkog jezika (po mogućnosti razina A2 ili B1). Od veljače 2019. godine savjet je zatražilo 5 646 poduzeća, dok su 933 poduzeća posjetile skupine koje su činili tražitelji međunarodne zaštite, priznate izbjeglice te odbijeni tražitelji međunarodne zaštite sa statusom toleriranih osoba.

Dobar primjer odabrala: Obrtničke komore Donje Saske (Niedersachsen).

Kriteriji odabira: 1) Omogućuje dugoročnu integraciju na njemačko tržište rada; 2) Program je dva puta obnovljen nakon sustavnih evaluacija; i 3) Uspješno dijeljenje iskustava na lokalnoj razini radi poboljšanja temeljenog na naučenim lekcijama.

Trajanje: 2015.–2023., s mogućnošću daljnjeg produljenja.

Okvir 3: Primjer dobre prakse – fokus na mlade migrante

Zemlja: Italija.

Mjera: Program PERCORSI.

Opis: Program se usredotočuje na osposobljavanje, zapošljavanje i integraciju mladih migranata, uključujući (bivše) maloljetnike bez pratnje. Programom upravlja Ministarstvo rada i socijalne politike, a u njegovu provedbu uključene su službe za zapošljavanje, prihvatni centri i poslodavci koji zajedno pružaju prilagođene integracijske putove koji obuhvaćaju profesionalno usmjeravanje, dodjelu potpora i sudjelovanje u šestomjesečnoj stručnoj praksi.

Dobar primjer odabrala: Europska komisija.

Kriteriji odabira: Europska ga je komisija 2020. godine odabrala kao obećavajuću praksu za integraciju na tržište rada.

Trajanje: 2016. - u tijeku.

228 AT, BE, BG, CY, DE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, IT, LU, PL, SE, SI, SK.

229 CY (3 dobre prakse), DE (2), IE (1), IT (2), NL (1), SE (1), SI (2).

230 IT (2 dobre prakse), NL (1), SE (1).

231 AT, EL, ES, FI, FR, IE, SE, SK.

232 AT (pod određenim uvjetima, dostupno tražiteljima s velikom vjerojatnošću odobravanja međunarodne zaštite), BG, CY, DE, EL, ES, HU, IE.

233 BE, CZ, IT, PL.

234 Za informacije o odabiru programa *PERCORSI* u Italiji vidi Bazy podataka Europske komisije o praksama na tržištu rada: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1080&langId=en&practicId=74>, zadnji pristup 23. lipnja 2023.

Procjena vještina

Četrnaest država članica EMN-a navele su primjere mjera za procjenu vještina s ciljem vrednovanja prethodnog (neakreditiranog) učenja i iskustva.²³⁵ U Austriji i Nizozemskoj procjena vještina može se ponuditi posebno tražiteljima međunarodne zaštite za koje postoji velika vjerojatnost da će im zahtjev biti odobren.

Te su mjere često usmjerene na sve migrante ili šire kategorije migranata.²³⁶ U nekim državama članicama EMN-a procjena vještina dostupna je tražiteljima pod uvjetom da su registrirani kao nezaposleni, pri čemu imaju isti pristup tim uslugama kao i svi nezaposleni državljani i zakonito nastanjeni migranti (vidi poglavlje 3.1).²³⁷ Okvir 4 prikazuje jedan od tri primjera dobre prakse iz Finske koji je posebno usmjeren na tražitelje međunarodne zaštite.

Okvir 4: Primjer dobre prakse – procjena vještina tražitelja u bliskoj suradnji s privatnim sektorom

Zemlja: Finska.

Mjera: Projekt Prepoznavanje vještina tražitelja međunarodne zaštite i nositelja dozvola za boravak te pružanje potpore njihovoj spremnosti za radni vijek“ i naknadni projekt Podrška zapošljavanju tražitelja međunarodne zaštite i korisnika privremene zaštite iz 2022. godine.

Opis: Prvi projekt pokrenut je 2015., a naknadni projekt 2022. godine. Prvi se provodio u prihvatnim centrima kojima upravlja Finski Crveni križ te je uključivao pronalaženje odgovarajućih poduzeća za obavljanje stručne prakse i provođenje procjena vještina tražitelja. Drugi je projekt bio usmjeren na prepoznavanje izazova i razvoj rješenja, poput uvođenja koncepta mentorstva u poslovanju, s ciljem poticanja zapošljavanja tražitelja.

Dobar primjer odabrali: Ministarstvo unutarnjih poslova; Ministarstvo gospodarstva i zapošljavanja.

Kriteriji odabira: Projekt je odabran kao dobar primjer za promicanje zapošljivosti te jačanje sposobnosti i mogućnosti zapošljavanja tražitelja međunarodne zaštite.

Trajanje: 2015.-2022.

Potporna priznavanju kvalifikacija

Šesnaest država članica EMN-a opisalo je mjere kojima se podupire priznavanje diploma, potvrda i drugih dokaza o formalnim kvalifikacijama, uključujući formalne kvalifikacije koje se ne mogu dokumentirati (npr. izgubljene ili uništene u okviru postojećih postupaka priznavanja stranih kvalifikacija).²³⁸ Formalno priznavanje stranih kvalifikacija i dalje predstavlja izazov u mnogim državama članicama EMN-a (vidi poglavlje 4.3), što može ograničiti mogućnost državljana trećih zemalja da pronađu zaposlenje koje odgovara njihovim stručnim i obrazovnim kvalifikacijama.

Te se mjere obično nude tražiteljima međunarodne zaštite kroz programe koji su dostupni migrantima općenito.²³⁹ Strane se kvalifikacije vrednuju putem regionalnih ili nacionalnih sustava,²⁴⁰ dok obrazovne ustanove i poslodavci mogu podupirati procjenu vještina.²⁴¹

Španjolska je izvijestila da nevladine organizacije uključene u upravljanje Sustavom prihvata osoba pod međunarodnom i privremenom zaštitom ponekad pružaju financijsku pomoć za izdavanje i obradu dokumentacije koja potvrđuje akademsko ili stručno obrazovanje.

Tečajevi građanske integracije

Petnaest država članica EMN-a izvijestilo je o mjerama koje podupiru građansku integraciju radi olakšavanja pristupa tržištu rada tražiteljima međunarodne zaštite.²⁴² U većini slučajeva mjere građanske integracije dostupne su migrantima općenito, a tražitelji međunarodne zaštite uključeni su kao dio šire skupine.²⁴³

Belgija,²⁴⁴ Bugarska, Njemačka,²⁴⁵ Finska, Poljska,²⁴⁶ Španjolska i Slovačka nude tečajeve građanske integracije posebno za tražitelje međunarodne zaštite u prihvatnim centrima. Tečajevi pružaju osnovne informacije o nacionalnom zakonodavstvu, procesima zapošljavanja, povijesti, društvenom poretku, kulturi i običajima.

Nekoliko država članica EMN-a nudi tečajeve namijenjene posebnim podskupinama tražitelja međunarodne zaštite, primjerice onima s velikom vjerojatnošću odobravanja međunarodne zaštite, ako to dopuštaju resursi i ako su ispunjeni određeni uvjeti (Austrija), ili posebno prilagođene potrebama mladih tražitelja (Švedska).²⁴⁷ U Švedskoj je tečaj građanske orijentacije koji organizira Švedska agencija za migracije obavezan za sve tražitelje međunarodne zaštite starije od 15 godina. Okvir 4 prikazuje primjer dobre prakse iz Finske, u kojem tražitelji međunarodne zaštite pohađaju tečajeve građanske integracije u prihvatnim centrima.

235 AT, BE, BG, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IE, IT, LV, NL, SE.

236 AT, BE, DE, EE, EL, HU, IE, IT, LV, SE.

237 EE, IT.

238 AT, BE, BG, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, FR, HU, IE, LV, PL, SE, SI.

239 AT, BE, DE, EE, EL, FI, FR, HU, IE, LV, PL, SE, SI.

240 BE, DE, EE, EL, ES, IE, PL, SI.

241 FI, FR, HU, LV, PL, SE.

242 AT, BE, EE, EL, ES, FI, IE, IT, LU, LV, MT, PL, SE, SI, SK.

243 BE, DE, EE, EL, ES, IE, IT, LU, LV, MT, SI.

244 U BE su tečajevi građanske integracije dostupni samo u valonskoj regiji putem javnih agencija za integraciju i prihvatnih centara kojima upravlja Crveni križ; tražitelji međunarodne zaštite nisu uključeni u tečajeve građanske integracije koje organiziraju javne agencije za integraciju u druge dvije regije (Regija glavnoga grada Bruxellesa i Flamanska regija).

245 U DE se tečajevi građanske integracije provode kao dodatni dio jezičnih tečajeva.

246 U PL se tečajevi građanske integracije također organiziraju u Uredu za strance u centrima namijenjenima tražiteljima međunarodne zaštite.

247 AT, BE, SE.

Mjere za poticanje poslodavaca ili za potporu samozapošljavanju

Devet država članica EMN-a izvijestilo je o posebnim poticajima za poslodavce da zapošljavaju tražitelje međunarodne zaštite, poput poreznih olakšica, usluga povezivanja ponude i potražnje na tržištu rada te potpore pri zapošljavanju.²⁴⁸ Primjerice, Agencija za zapošljavanje Bugarske provodi program osposobljavanja i potpore zapošljavanju tražitelja međunarodne zaštite i korisnika međunarodne zaštite, pri čemu Biro rada poslodavcima koji zaposle ovu skupinu isplaćuje dio njihove mjesečne naknade. Švedska ima platformu pod nazivom „Jobskills”, namijenjenu tražiteljima međunarodne zaštite i drugim državljanima trećih zemalja, putem koje se poslodavci mogu registrirati i oglasavati potrebe za zapošljavanjem.

Njemačka je istaknula više mjera za poticanje poslodavaca, uključujući potpomognuto strukovno osposobljavanje koje subvencionira Savezna agencija za zapošljavanje. Mjere su prilagođene potrebama pojedinog naučnika ili poduzeća, primjerice davanjem novčane potpore za pohađanje programa strukovnog osposobljavanja namijenjenog posebno tražiteljima međunarodne zaštite. Osim toga, Njemačka je izvijestila o programu povezivanja između korisnika međunarodne zaštite i poduzeća. Svi oni koji imaju pristup tržištu rada mogu sudjelovati u tim programima.

U nekim državama članicama EMN-a koje su uvele mjere za poticanje poslodavaca,²⁴⁹ tražitelji međunarodne zaštite obuhvaćeni su kao dio šire skupine migranata. U Finskoj je organizacija „Startup Refugees” stvorila mrežu od više od 1.500 poduzeća, zajednica, javnih institucija, obrazovnih ustanova i pojedinaca. Startup Refugees pruža usluge svim migrantima radi pronalaska zaposlenja, iako su, kada je organizacija osnovana 2015., većinu korisnika činili tražitelji međunarodne zaštite. Finska ne dopušta samozapošljavanje tražitelja međunarodne zaštite, no ovaj je primjer ipak prepoznat kao dobra praksa za promicanje njihove zapošljivosti i stvaranja mogućnosti za zapošljavanje.

Potpore samozapošljavanju zabilježena je u devet država članica EMN-a.²⁵⁰ Oblici potpore uključuju povlašteno oporezivanje i doprinose za socijalno osiguranje, administrativnu pomoć pri osnivanju poduzeća ili izradi poslovnog plana, savjetovanje o mogućnostima samozapošljavanja, osposobljavanje i potporu prilagođenu poduzetništvu te pomoć pri podnošenju zahtjeva za dozvole za boravak za poduzetnike. Financijska potpora također je dostupna pod određenim uvjetima koji se razlikuju ovisno o zemlji prihvata, ali mogu uključivati dokaz o pokretanju poduzetničkog projekta, registraciju kao tražitelja zaposlenja, duljinu boravka u zemlji ili financijsku potporu u određenom razdoblju (npr. do dvije godine).

Okvir 5 prikazuje primjer dobre prakse iz Španjolske, gdje se tražitelji međunarodne zaštite uključuju u različite faze integracije, uključujući potporu samozapošljavanju.

Okvir 5: Primjer dobre prakse – pružanje sveobuhvatne potpore građanskoj i radnoj integraciji tražitelja, uključujući samozapošljavanje

Zemlja: Španjolska.

Mjera: Projekt Dispositivo AMPARA.

Opis: Projekt Dispositivo AMPARA pruža posebnu potporu integraciji tražitelja međunarodne zaštite te korisnika međunarodne i privremene zaštite na tržište rada, s ciljem promicanja njihove samostalnosti. Mjere se razlikuju od programa zapošljavanja usmjerenih na druge skupine. Potrebe i vještine tražitelja najprije se procjenjuju kroz individualni razgovor, a zatim se izrađuje profil koji uzima u obzir i potrebe tržišta rada. Slijedi predosposobljavanje koje kombinira razvoj vještina s građanskom integracijom. Obradene teme uključuju društveno-radnu kontekstualizaciju, rodne perspektive, ekološku edukaciju radi podizanja svijesti o održivosti (npr. recikliranje), tehnike traženja posla i burze rada (npr. posredovanje s poduzećima radi promicanja ulaska na tržište rada i smanjenja bojazni poslodavaca). Tražiteljima se predstavljaju mogućnosti strukovnog osposobljavanja te se, po potrebi, pruža potpora za registraciju i pripremu za prijemne ispite.

Tražiteljima se također pružaju informacije, motivacija i savjetovanje o samozapošljavanju. Tijekom svih faza pruža se financijska potpora, uzimajući u obzir osnovne potrebe, skrb o djeci, troškove prijevoza, pribavljanje dokumentacije za priznavanje kvalifikacija te mjesečne uplate za tečajeve stručnog osposobljavanja. Mjera se primjenjuje po dolasku u sustav prihvata, u prvoj fazi, i može trajati do najviše 30 mjeseci. Sudionici mogu koristiti resurse odmah nakon upućivanja u prihvatni objekt organizacije APIP ACAM u Autonomnoj zajednici Aragoniji. Odbijanje zahtjeva za međunarodnu ili privremenu zaštitu isključuje tražitelja iz projekta od trenutka obavijesti, kao i opetovano nepojavlivanje na dogovorenim sastancima ili drugim aktivnostima osposobljavanja predviđenima njihovim planom integracije.

Dobar primjer odabrala: Jedinica za socijalni rad pri Glavnom ravnateljstvu za programe međunarodne zaštite.

Kriteriji odabira: Projekt je potvrđen kao primjer dobre prakse nakon usporedbe rezultata s drugim projektima: 90 % tražitelja uključenih u projekt uspješno se integriralo na tržište rada.

Trajanje: 2017. – u tijeku.

248 BE, BG, CY, DE, EE, ES, HR, SE, SI (potpora pri zapošljavanju i osposobljavanje na radnom mjestu samo).

249 BE, FI, SI.

250 BE, CY, EE, ES, HR, IE, IT, MT, SE.

Informiranje, savjetovanje i neizravna potpora

Većina država članica EMN-a (20) izvijestila je o službenim mjerama kojima se pružaju usluge informiranja i savjetovanja o usmjeravanju na tržište rada, obuci za prijavu na posao ili savjetovanju prilagođenom karijernim potrebama pojedinca.²⁵¹

Pet država članica EMN-a opisalo je pružanje informacija posebno prilagođenih tražiteljima međunarodne zaštite radi potpore njihovoj integraciji na tržište rada.²⁵² U Finskoj prihvatni centri mogu pružati informacije o zapošljavanju, uključujući informacije o plaćama, načinu dobivanja porezne kartice, utjecaju plaće na naknadu za smještaj i sl. U Luksemburgu socijalni radnici Nacionalnog ureda za prihvat (ONA) pružaju informacije o mogućnostima pristupa tržištu rada svim tražiteljima međunarodne zaštite koji su radno sposobni.

Četiri države članice EMN-a ograničavaju određene službene informacije i usluge savjetovanja na tražitelje međunarodne zaštite za koje postoji velika vjerojatnost odobravanja zahtjeva,²⁵³ koji su iznad određene dobne granice,²⁵⁴ koji borave u prihvatnim centrima,²⁵⁵ ili u slučajevima kada je prošao minimalni vremenski rok od podnošenja zahtjeva.²⁵⁶

U drugim državama članicama EMN-a službene usluge informiranja i savjetovanja dostupne su kroz programe i inicijative namijenjene državljanima trećih zemalja ili tražiteljima zaposlenja općenito.²⁵⁷ Takve usluge pružaju konkretnu potporu pri pristupu tržištu rada, uključujući pravnu pomoć za razumijevanje ugovora o radu i radnih dozvola, detaljno i ciljano savjetovanje o prijavi za posao te psihološko savjetovanje radi podrške ustrajnosti u traženju zaposlenja. Okvir 6 prikazuje jedan takav primjer usluge u Latviji.

Okvir 6: Primjer dobre prakse – prilagođena potpora socijalnih radnika i mentora

Zemlja: Latvija.

Mjera: Potpora se pruža u okviru organizacije Caritas Latvija, uz financiranje i koordinaciju od strane Državne službe za zapošljavanje.

Opis: Dodatnu, ciljano prilagođenu potporu pružaju socijalni radnici i mentori. Tražitelji međunarodne zaštite mogu koristiti usluge socijalnog radnika i socijalnog mentora tijekom tri mjeseca od dana dolaska u Latviju, sve dok ne prime odluku o svojem zahtjevu. Nakon što im se odobri status izbjeglice ili supsidijarne zaštite, pružanje usluga produljuje se za dodatnih 12 mjeseci. Socijalni radnici i mentori izrađuju individualne planove socijalno-ekonomske integracije (npr. potpora pri otvaranju bankovnog računa), pomažu osobama da pristupe mjestu obrazovanja ili rada te započnu radni odnos. Projekt financira Zaklada za integraciju društva, a od 2022. godine nastavlja se pod okriljem organizacije Caritas Latvija.

Dobar primjer odabrao: EMN Latvija, u suradnji s relevantnim dionicima.

Kriteriji odabira: Na temelju privremenih i periodičnih izvješća svakih šest mjeseci te intervjuja s relevantnim dionicima (Caritas Latvija, Zaklada za integraciju društva, dužnosnici Ureda za državljanstvo i migracijska pitanja).

Trajanje: 2016.-u tijekom.

Trinaest država članica EMN-a²⁵⁸ izvijestilo je o neizravnim mjerama za potporu pristupu tržištu rada, koje obično uključuju skrb o djeci²⁵⁹ ili naknade putnih troškova.²⁶⁰ U Belgiji javna služba za zapošljavanje (PES) može djelomično ili u potpunosti pokriti troškove prijevoza i skrbi o djeci za sve osobe koje pohađaju tečajeve strukovnog obrazovanja i osposobljavanja (VET), uključujući tražitelje međunarodne zaštite nakon što im je omogućen pristup tržištu rada. U Bugarskoj se troškovi prijevoza pokrivaju za tražitelje koji pohađaju školu, kao i za njihove roditelje, u obliku javnih prijevoznih iskaznica. U Finskoj općine mogu osigurati skrb o djeci za maloljetne tražitelje azila čiji skrbnik radi, studira ili ima sličnu potrebu. Iako pružanje usluga skrbi o djeci nije obveza prihvatnih centara, posebna se pozornost obično posvećuje samohranim roditeljima male djece. Prihvatni centri u Španjolskoj pružaju sličnu obrazovnu pomoć kako bi roditeljima omogućili pohađanje tečajeva osposobljavanja, primjerice osiguravanjem dječjih vrtića, školskih kuhinja ili nastavnih materijala.

Neizravne mjere potpore često su dostupne migrantima općenito, a ne isključivo tražiteljima međunarodne zaštite.²⁶¹



4.2. DOBRE PRAKSE U SURADNJI IZMEĐU DIONIKA

Šest država članica EMN-a²⁶² istaknulo je važnost suradnje i koordinacije dionika u zapošljavanju tražitelja međunarodne zaštite. To uključuje stvaranje sinergije između:

- državnih agencija za izbjeglice i (regionalnih) javnih službi za zapošljavanje (PES);
- ureda za zapošljavanje i gospodarski razvoj koji surađuju s integracijskim službama na lokalnoj razini;

251 AT, BE, BG, CY, CZ, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SI, SK.

252 BG, ES, FI, LU, LV.

253 AT (kao dio Integracijske godine).

254 SE.

255 SK.

256 LV.

257 BE, CY, DE, EE, EL, ES, HU, IE, IT, LT, NL, SE, SI.

258 BE, BG, DE, EL, ES, FI, HU, IE, IT, LT, LV, SE, SK.

259 BE, DE, ES, FI (na temelju individualne procjene), IE (pristup može biti izazovan), IT, LT, LV, SE.

260 DE, ES, IT, LV, SE, SK (projekt NVO-a).

261 BE, DE, EL, IT, LT, LV, SE.

262 BE, DE, EL, FI, NL, SE.

- koordinacija između nadležnih ministarstava;
- koordinacija između lokalnih dionika.

Četiri države članice EMN-a izvijestile su o posebnim i formaliziranim strukturama ili metodama koordinacije koje olakšavaju sinergiju između relevantnih aktera.²⁶³ U Belgiji je Fedasil osnovao odjel pod nazivom „Sudjelovanje u društvu”, koji se usredotočuje na jačanje suradnje s javnim službama za zapošljavanje (PES) i uklanjanje administrativnih prepreka zapošljavanju. U Njemačkoj program *Integracija kroz razvoj vještina (IQ-Network)* djeluje od 2005. godine i financiraju ga vlada i Europski socijalni fond (ESF). Program pruža obuku za savjetnike i podržava mjere integracije na tržištu rada za sve osobe migrantskog podrijetla, uključujući tražitelje međunarodne zaštite. U Švedskoj su posebne tematske radne skupine unutar Delegacije za suradnju, međuagencijskog foruma između državnih tijela i drugih dionika odgovornih za prihvata i integraciju tražitelja i korisnika međunarodne zaštite, usredotočene na rane mjere integracije i građansku orijentaciju tražitelja.

U Latviji su socijalni radnici u smještajnim centrima zaduženi za poticanje suradnje između relevantnih dionika i izvješćivanje Zaklade za integraciju društva, koja pruža svakodnevnu potporu tražiteljima i korisnicima međunarodne zaštite u rješavanju praktičnih pitanja.

Okviri 7 i 8 detaljnije prikazuju dvije takve mjere potpore.

Okvir 7: Primjer dobre prakse – strukturne promjene radi povećanja sudjelovanja tražitelja međunarodne zaštite na tržištu rada

Zemlja: Belgija.

Mjera: Posebna politika i osnivanje specifičnog odjela unutar Fedasila za integraciju tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada.

Opis: U okviru Fedasila osnovan je poseban odjel koji se bavi integracijom tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada i jačanjem suradnje s PES-om. Odjel „Sudjelovanje u društvu” usredotočuje se na poticanje, provedbu i koordinaciju politika i aktivnosti u području aktivacije i razvoja vještina tražitelja međunarodne zaštite. Ovaj pristup uklapa se u širu perspektivu „usmjerenosti na budućnost” (dobrovoljni povratak i zakonite migracije). Odjel je postavio sljedeće prioritete: uspostavu mreže savjetnika za prihvatne centre radi pružanja informacija i smjernica tražiteljima; stvaranje ciljnih partnerstava s organizacijama civilnog društva i poduzećima;

uklanjanje prepreka poput troškova javnog prijevoza i dugotrajnih postupaka priznavanja kvalifikacija; razvoj IT sustava i obradu podataka; te razmjenu dobrih praksi s drugim državama EU-a.

Dobar primjer odabrao: EMN Belgija, u dogovoru s ispitanim dionicima (Fedasil i PES – Actiris, Forem, VDAB).

Kriteriji odabira: Odabrano kao primjer dobre prakse jer aktivno reagira na prepoznate prepreke koje mnogim tražiteljima onemogućuju zaposlenje u Belgiji. Budući da je riječ o relativno novoj inicijativi, rezultati još nisu dostupni.

Trajanje: 2022. – u tijeku.

Okvir 8: Primjer dobre prakse – „Integracija kroz razvoj vještina” (Integration durch Qualifizierung – IQ-Network)

Zemlja: Njemačka.

Mjera: Integracija kroz razvoj vještina – IQ-Network.

Opis: Program Integracija kroz razvoj vještina (IQ-Network) najvažnija je relevantna mreža u Njemačkoj od svojeg osnivanja 2016. godine. Mreža je decentralizirana, financira je Savezno ministarstvo rada i socijalnih pitanja (BMAS) i Europski socijalni fond (ESF) te podržava više od 400 mjera za integraciju i kvalifikaciju na tržištu rada. Program pruža obuku za savjetnike i djeluje kao središte za razmjenu praktičnih znanja. IQ-Network podržava širu kategoriju osoba migrantskog podrijetla, uključujući tražitelje međunarodne zaštite.

Dobar primjer odabrao: Budući da ne postoji nacionalni sustav klasifikacije dobrih praksi, EMN Njemačka odabrala je ovaj projekt kao ilustrativan primjer.

Kriteriji odabira: Evaluacije su pokazale da je IQ-Network vrlo učinkovit u integraciji migranata na tržište rada te je također olakšao dobru suradnju među dionicima kroz upravljanje različitostima i interkulturno otvaranje institucija u privatnom i javnom sektoru. IQ-Network također pruža prenosive pristupe za razvoj i provedbu sličnih mjera u drugim nacionalnim kontekstima.

Trajanje: 2016. – u tijeku.



4.3. IZAZOVI POVEZANI S INTEGRACIJOM NA TRŽIŠTE RADA

Države članice EMN-a izvijestile su o nizu zakonodavnih i praktičnih izazova s kojima se tražitelji međunarodne zaštite suočavaju pri učinkovitom pristupu tržištu rada.

Većina je navela da su ti izazovi uglavnom **praktične prirode**.²⁶⁴

²⁶³ BE, DE, LV, SE.

²⁶⁴ AT, BE, BG, DE, EE, FI, FR, IE, LT, LV, NL, SE, SK.

- **Jezične barijere.** Velika većina država članica EMN-a istaknula je važnost jezičnih vještina za ulazak na tržište rada te poteškoće koje uzrokuju jezične barijere.²⁶⁵ Belgija je izvijestila da dugi popisi čekanja onemogućuju brzo uključivanje novopridošlih osoba u tečajevе jezika. Osim toga, iako je na flamanskom tržištu rada dostupno više radnih mjesta, većina tražitelja međunarodne zaštite u Bruxellesu odlučuje učiti francuski jezik. U Njemačkoj mnoge pozicije zahtijevaju poznavanje njemačkog jezika najmanje na razini B1,²⁶⁶ a tečajevi integracije često traju dulje od postupka odlučivanja o zahtjevu za azil. Litva je izvijestila da, iako nema ograničenja u pogledu vrste zaposlenja u kojem tražitelji međunarodne zaštite mogu sudjelovati, mnogi govore isključivo svoj materinski jezik, što negativno utječe na njihove izgledе za zaposlenje.
- **Poteškoće u priznavanju kvalifikacija.** Deset država članica EMN-a ukazalo je na trajne poteškoće u priznavanju kvalifikacija stečenih u trećim zemljama.²⁶⁷ U većini slučajeva glavni problem odnosi se na duljinu postupka.²⁶⁸ U praksi to znači da tražitelji često nemaju izbora nego prihvatiti poslove koji zahtijevaju malo ili nimalo kvalifikacija, a koji su često znatno ispod njihove razine obrazovanja ili radnog iskustva. Povezani problemi uključuju situacije u kojima tražitelji ne mogu dostaviti svoje izvorne diplome ili si ne mogu priuštiti naknadu za njihovu nostrifikaciju. Poljska ističe svoje sudjelovanje u programu *Europska kvalifikacijska putovnica za izbjeglice (EQPR)*, međunarodnom alatu koji koordinira Vijeće Europe za procjenu kvalifikacija izbjeglica u slučajevima kada dokumentacija nedostaje ili je nepotpuna.²⁶⁹
- **Diskriminacija.** Četiri države članice EMN-a prepoznale su diskriminaciju kao prepreku za tražitelje međunarodne zaštite u pristupu tržištu rada (vidi odjeljak 2.2).²⁷⁰
- **Rizik od iskorištavanja/neprijavljenog rada.** Četiri države članice EMN-a upozorile su na rizik od iskorištavanja tražitelja međunarodne zaštite²⁷¹ zbog njihove ovisnosti o poslodavcu prilikom dobivanja dozvole za rad te činjenice da osobe koje su u postupku azila imaju vrlo malo mogućnosti ostvariti svoja radna prava i često nisu upoznate sa svojim pravima i obvezama (vidi odjeljak 2.2). U Austriji se to temelji na dokazima nevladinih organizacija, socijalnih partnera i međunarodnih organizacija,²⁷² kao i na istraživanjima prikupljenima tijekom pandemije bolesti COVID-19, koja su pokazala da su tražitelji međunarodne zaštite često bili izloženi ugovorima s elementima iskorištavanja o radu ili neprijavljenom radu.²⁷³

U Slovačkoj Republici, intervjui provedeni za ovu studiju sa socijalnim radnicima državnih institucija i kulturnim posrednicima iz nevladinih organizacija u prihvatnim centrima ukazali su na moguće čimbenike rizika od radnog iskorištavanja, uključujući nedostatak socijalnog stanovanja i nedostatak osobnih isprava, što otežava pristup financijskim sredstvima, poput otvaranja bankovnog računa.

- **Troškovi povezani s pristupom tržištu rada.** Troškovi skrbi o djeci, prijevoza i administrativnih postupaka mogu predstavljati prepreku ili odvratajući čimbenik pri pristupu tržištu rada za tražitelje međunarodne zaštite.²⁷⁴ Irska je napomenula da udaljenost mnogih prihvatnih centara, u kombinaciji s ograničenim pristupom javnom prijevozu, može dodatno otežati situaciju. Austrija, Belgija i Nizozemska izvijestile su da tražitelji međunarodne zaštite koji ostvaruju prihod od zaposlenja moraju sudjelovati u pokrivanju troškova smještaja u sustavu prihvata, što može djelovati demotivirajuće za one koji raspolažu samo manjim dijelom svog prihoda za osobne potrebe. U Austriji se određeni iznos naknade odbija od prihoda, a preostali dio uračunava u naknade u okviru osnovne skrbi. Ovisno o visini prihoda, to može dovesti do zahtjeva za povrat ili do obustave naknada u okviru osnovne skrbi, a pravo na smještaj u organiziranom smještaju može također prestati. U Belgiji postoje znatni dodatni troškovi pri pristupu samozapošljavanju, iako glavna prepreka leži u tome što pristup nije automatski, a kriteriji prihvatljivosti nisu jasno definirani.

Neke države članice EMN-a izvijestile su o praktičnim poteškoćama koje proizlaze iz **složenosti i neučinkovitosti administrativnih postupaka** za dobivanje pristupa tržištu rada ili zbog neizvjesnosti oko odobrenja za rad.²⁷⁵ Ovi izazovi obuhvaćaju:

- **Složena priroda zahtjeva i nedostatak razumijevanja/svijesti o tim zahtjevima.** Postupci za tražitelje međunarodne zaštite radi dobivanja odobrenja za rad nameću znatno administrativno opterećenje i tražiteljima međunarodne zaštite i poslodavcima – postoji velik broj zahtjeva, postupak je dugotrajan, a odobrenje koje se izdaje često vrijedi relativno kratko. U četiri države članice EMN-a poslodavcima se ti složeni administrativni zahtjevi mogu činiti prezahtjevnima ili preteškima za razumijevanje, što ih odvraća od zapošljavanja tražitelja međunarodne zaštite.²⁷⁶ Prema Irskoj, Italiji i Litvi, nedostatak znanja poslodavaca o zahtjevima za zapošljavanje tražitelja međunarodne zaštite često ih obeshrabruje da zapošljavaju osobe iz ove skupine. Slično tomu, dvije države članice EMN-a izvijestile su da administrativno opterećenje koje

265 AT, BE, BG, CY, DE, EE, FI, FR, IE, IT, LT, LU, LV, NL, SE, SK.

266 Prema ZEROJ-u (Zajedničkom europskom referentnom okviru za jezike), razina poznavanja jezika B1 odnosi se na „samostalnog korisnika” koji „može razumjeti glavne točke jasnog standardnog govora o poznatim temama koje se redovito javljaju na poslu, u školi, tijekom slobodnog vremena itd.; može se nositi s većinom situacija koje se mogu pojaviti tijekom putovanja u području gdje se govori taj jezik; može sastaviti jednostavan, povezan tekst o temama koje su poznate ili od osobnog interesa; može opisati iskustva i događaje, snove, nade i težnje te ukratko obrazložiti i objasniti mišljenja i planove”, <https://www.coe.int/en/web/common-european-framework-reference-languages/table-1-cefr-3.3-common-reference-levels-global-scale>, zadnji pristup 25. svibnja 2023.

267 AT, BE, BG, DE, EE, FI, IE, LU, SE, SK.

268 BE, BG, DE, EE, FI, LU, SE, SK.

269 Vijeće Europe, *Europska kvalifikacijska putovnica za izbjeglice*, <https://www.coe.int/en/web/education/recognition-of-refugees-qualifications>, zadnji pristup 2. ožujka 2023.

270 CY, FI, IE, LV.

271 AT, CY, FI, SK.

272 Klaffenböck, K. i Schuster, N., *Arbeitsbedingungen in der Ernte – Zunahme von Ausbeutung und Menschenhandel im Zeichen von Corona?* 2020., www.vidc.org, zadnji pristup 25. svibnja 2023.; *Anlaufstelle zur gewerkschaftlichen Unterstützung Undokumentierter Arbeitender (UNDOK) – Centar za sindikalnu potporu neprijavljenim radnicima (Arbeit ohne Papiere, aber nicht ohne Rechte! Tätigkeitsbericht - 5 Jahre UNDOK Anlaufstelle)*, 2019., <https://undok.at>, zadnji pristup 10. ožujka 2023.

273 Kohlenberger, J., Zilinskaite, M., Hajro, A., Vafiadis, I. i Bikic, S., *Systemrelevant, aber unsichtbar: Arbeitsbedingungen migrantischer und geflüchteter Amazon Zusteller*in-nen während der COVID-19-Pandemie* 2021., Sveučilište za ekonomiju i poslovanje u Beču, Beč, <https://wien.arbeiterkammer.at>, zadnji pristup 2. ožujka 2023.

274 BE, IE, NL, SK.

275 AT, BE, DE, FI, FR, HU, IE, IT, NL, SK.

276 AT, BE, FR, IT.

tražitelji međunarodne zaštite moraju proći pri podnošenju zahtjeva za pristup tržištu rada djeluje destimulirajuće.²⁷⁷ Belgija je izvijestila da se samo mali broj tražitelja međunarodne zaštite odlučuje na samozapošljavanje zbog strogih zahtjeva.

- **Neizvjesnost u pogledu trajanja razdoblja tijekom kojega tražitelj može raditi, budući da negativna odluka o azilu odmah ukida njihov pristup tržištu rada.** Devet država članica EMN-a istaknulo je da neizvjesnost oko pravnog prava tražitelja međunarodne zaštite na rad u državi članici, dok čekaju ishod odluke o azilu, obeshrabruje poslodavce da ih zapošljavaju.²⁷⁸ To je zato što negativna odluka o zahtjevu za azil automatski dovodi do prestanka prava na rad, a time i samog radnog odnosa. Finska i Slovačka Republika također su izvijestile da, kada tražitelj želi ponovno podnijeti zahtjev za međunarodnu zaštitu nakon negativne odluke, ponovno podliježe svim relevantnim postupcima i uvjetima za pristup tržištu rada (npr. razdoblju čekanja). U Švedskoj osoba čiji je zahtjev za međunarodnu zaštitu odbijen može dobiti privremenu dozvolu za boravak u svrhu rada ako ispuní određene uvjete, poput toga da je bila zaposlena najmanje četiri mjeseca kod istog poslodavca i da će to zaposlenje trajati još najmanje godinu dana. U Nizozemskoj s aspekta poslodavaca zapošljavanje tražitelja međunarodne zaštite može biti neprivlačno zbog udaljenih lokacija prihvatnih centara i neizvjesnosti koliko će dugo tražitelj tamo boraviti (mogući su premještaji između centara). U slučaju pozitivne odluke, smještaj može biti osiguran u udaljenoj općini, što može otežati svakodnevno putovanje na posao.
- **Dodatni administrativni izazovi proizlaze iz koordinacije između ministarstava, regija, javnog i privatnog sektora ili drugih relevantnih dionika.**²⁷⁹ U Belgiji i Njemačkoj, gdje regionalne nadležnosti igraju važnu ulogu u odobravanju pristupa tržištu rada tražiteljima međunarodne zaštite, mogu postojati značajne regionalne razlike u pristupu među

prihvatnim centrima i regionalnim javnim službama za zapošljavanje (PES). Obje su zemlje istaknule da koordinacija između dionika na različitim razinama vlasti ponekad predstavlja izazov. Belgija će procijeniti učinak novoosnovane Međuministarske konferencije za migracije i integraciju te različitih inicijativa koje je pokrenuo Fedasil radi jačanja koordinacije. Njemačka je istaknula postojeće programe koji povećavaju blisku suradnju savjetodavnih službi u vezi s pristupom tržištu rada, poput savjetovanja o migracijama (*Migrationsberatung für erwachsene Zuwanderer* i *Jugendmigrationsdienst*), savjetovanja o zapošljavanju (Savezna agencija za zapošljavanje) i drugih specifičnih programa.

Na kraju, neke države članice EMN-a izvijestile su da se tražitelji međunarodne zaštite mogu suočiti sa **zakonodavnim izazovima**. Ti se izazovi navodno odnose na nedosljednosti i pogrešna tumačenja unutar zakonodavnog, regulatornog i političkog okvira (vidi odjeljak 3). Glavni utvrđeni izazovi uključuju:

- **Mogućnost traženja dodatne dokumentacije od tražitelja međunarodne zaštite radi ostvarivanja prava na rad.** Tri države članice EMN-a izvijestile su o nedostatku jasnoće u pogledu dokumentacije koja se može zahtijevati.²⁸⁰ U Finskoj i Grčkoj poslodavci mogu tražiti dodatne dokumente izvan onoga što je zakonom propisano. U Finskoj poslodavci mogu besplatno provjeriti pravo na rad svojih zaposlenika kontaktiranjem Finske službe za imigraciju, ali zakonodavni okvir ne propisuje kako i koliko često poslodavac to smije tražiti. U Irskoj, iako je postupak podnošenja zahtjeva relativno jednostavan, neke nevladine organizacije izvijestile su o nejasnoćama u vezi sa zahtjevima za identifikaciju. S druge strane, Jedinica za pristup tržištu rada pri Ministarstvu pravosuđa navela je da su poteškoće u utvrđivanju identiteta tražitelja same po sebi izazov.

277 BE, FR.

278 AT, BE, FI, FR, HU, IE, LU, NL, SK.

279 BE, DE, SK.

280 EL, FI, IE.

5. ZAKLJUČCI

Ova studija daje pregled pristupa tržištu rada tražitelja međunarodne zaštite u 24 države članice EMN-a. Uključuje uvjete, ograničenja i postupke (npr. provjere tržišta rada, ograničenja sektora u kojima tražitelji mogu raditi, postupke priznavanja kvalifikacija i sustave socijalne sigurnosti) koji mogu utjecati na pristup tržištu rada. Također donosi primjere dobrih praksi integracijskih mjera koje olakšavaju integraciju tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada.

Iz studije se mogu izvući sljedeći zaključci:

- **Podaci pokazuju da je većina tražitelja međunarodne zaštite u EU bila prvi put podnositelj zahtjeva radne dobi. To upućuje na njihov potencijalni doprinos tržištu rada.**

Od 2017. do 2022. podneseno je više od tri milijuna zahtjeva za međunarodnu zaštitu, a najveći broj zabilježen je 2022. godine. Većina tražitelja bila je radne dobi, što upućuje na moguću radnu snagu za tržišta rada država članica EMN-a. Međutim, trenutačno postoje samo ograničeni podaci o njihovom statusu zaposlenja i samozapošljavanja.

- **Države članice EMN-a u različitoj mjeri prikupljaju statističke podatke i/ili prate stanje zapošljavanja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. To otežava mjerenje u kojoj se mjeri podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu uključuju na tržište rada nakon što im se dopusti rad.**

Samo neke države članice EMN-a prikupljaju podatke o situaciji zaposlenosti tražitelja međunarodne zaštite. Dok neke prikupljaju podatke o statusu zaposlenja, druge bilježe broj zahtjeva za pristup tržištu rada koji su podneseni, odobreni ili odbijeni. Ovi ograničeni podaci otežavaju procjenu položaja tražitelja međunarodne zaštite na tržištima rada država članica EMN-a.

- **Javne rasprave o integraciji tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada bile su usredotočene na olakšavanje pristupa tržištu rada, ali i na zabrinutost zbog mogućih zlouporaba ili diskriminacije.**

Javne rasprave uglavnom su se bavile razdobljem čekanja prije nego što tražitelji mogu pristupiti tržištu rada – neke države članice EMN-a to su razdoblje skratile, a druge razmatraju dodatna skraćivanja.

Rasprave su se odnosile i na ograničenja pristupa, poput zahtjeva za odobrenje, provjere tržišta rada i ograničenja određenih sektora. Neke su zemlje nastojale promicati učinkovit pristup kroz tečajevne jezika i integraciju u različite sektore gospodarstva. Istaknute su i zabrinutosti u vezi sa zlouporabom sustava azila te mogućnošću nesigurnih radnih uvjeta i diskriminacije tražitelja međunarodne zaštite na radnom mjestu.

- **Većina država članica EMN-a ima kraće razdoblje čekanja za ulazak na tržište rada od onoga propisanog Preinačenom direktivom o uvjetima prihvata.**

Većina država članica EMN-a trenutačno primjenjuje kraće razdoblje čekanja od devet mjeseci, koliko propisuje Preinačena direktiva o uvjetima prihvata, prije nego što tražitelji međunarodne zaštite mogu ostvariti pristup tržištu rada. To je prvenstveno s ciljem da se tražiteljima međunarodne zaštite omogući brže postizanje samostalnosti i integracija u društvo nakon, odnosno u slučaju, odobrenja međunarodne zaštite. Ova je praksa u skladu s kraćim razdobljem čekanja predviđenim prijedlogom za preinaku Direktive o uvjetima prihvata (2013/33/EU).

- **Većina država članica EMN-a zahtijeva da tražitelji međunarodne zaštite dobiju dozvolu za rad ili neki drugi oblik odobrenja za pristup tržištu rada, a neke primjenjuju i test tržišta rada.**

Nekoliko država članica EMN-a zahtijeva dozvole za rad za sve državljane trećih zemalja, dok ih druge zahtijevaju isključivo za tražitelje međunarodne zaštite. U nekima tražitelji moraju pribaviti potvrdu prije pristupa tržištu rada. Neke države članice EMN-a primjenjuju test tržišta rada, a pristup zapošljavanju može biti uvjetovan različitim ograničenjima i uvjetima, poput ograničenja vrste zaposlenja, trajanja rada te poštovanja radnog zakonodavstva. Osim toga, neke države ograničavaju kategorije tražitelja međunarodne zaštite koji mogu podnijeti zahtjev. Dokumentacija koja se zahtijeva znatno se razlikuje među državama. Većina država članica EMN-a dopušta samozapošljavanje, koje u većini slučajeva podliježe istim uvjetima i postupcima kao i redovito zapošljavanje. Međutim, od tražitelja se može zahtijevati dokaz o kvalifikacijama i registracija djelatnosti, što je uobičajena praksa za svaku osobu koja osniva poduzeće ili obavlja samostalnu djelatnost, bez obzira na državljanstvo ili status boravka.

- **Vrlo se mali broj država članica EMN-a u svojim politikama integracije na tržištu rada posebno usredotočuje na tražitelje međunarodne zaštite.** Većina država članica EMN-a ima šire politike ili strategije usmjerene na integraciju, a gotovo polovica ih ima posebne strategije ili politike za integraciju državljana trećih zemalja na tržište rada. Samo mali broj tih politika izričito uključuje tražitelje međunarodne zaštite, dok druge primjenjuju integrirani pristup, u kojem se integracija na tržište rada uključuje u šire politike zapošljavanja i integracije.
- **Novi ili revidirane politike donesene između 2017. i 2022. uglavnom su bile usmjerene na potporu integraciji državljana trećih zemalja na tržište rada. Politike koje su se posebno odnosile na tražitelje međunarodne zaštite pokazuju trend poticanja njihova pristupa tržištu rada.** Politike često imaju širi cilj – olakšavanje integracije državljana trećih zemalja – te samo neizravno podupiru pristup zapošljavanju za tražitelje međunarodne zaštite koji se već nalaze na državnom području. Promjene koje su se odnosile isključivo na tražitelje međunarodne zaštite uključivale su skraćivanje razdoblja čekanja za pristup tržištu rada i ukidanje uredbi koje su ograničavale njihov pristup određenim vrstama poslova. Ove promjene politika pokazuju trend prema inkluzivnijim i poticajnijim mjerama za državljane trećih zemalja koji traže zaposlenje u državama članicama EMN-a.
- **Postoje ograničene upravljačke strukture koje izravno podupiru integraciju tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada, dok većina obuhvaća sve državljane trećih zemalja.** Nadležnost za integraciju državljana trećih zemalja na tržište rada obično je podijeljena između nacionalne, regionalne i lokalne razine, uz suradnju s različitim dionicima, poput javnih službi za zapošljavanje (PES), sindikata, udruga poslodavaca, policije, graničnih službi i nevladinih organizacija. Ključni dionici koji vode procese integracije na tržište rada uglavnom su ministarstva i agencije odgovorne za integraciju.

Socijalni partneri, poput udruga poslodavaca i sektorskih udruga, kao i prihvatni centri i nevladine organizacije, također imaju važnu ulogu u nekim državama članicama EMN-a.

- **Mjere potpore koje su predložile države članice EMN-a uglavnom su bile usmjerene na sve državljane trećih zemalja. Tamo gdje su se mjere izravno odnosile na tražitelje međunarodne zaštite, one su se uglavnom usredotočile na strukovno obrazovanje i osposobljavanje (VET), jezičnu obuku i procjenu vještina.**

Mjere za tražitelje međunarodne zaštite u velikoj su mjeri usmjerene na potporu pristupu tržištu rada putem VET-a, zatim kroz učenje jezika, procjenu vještina i druge mjere, uključujući pružanje informacija i savjetovanja, poticaje poslodavcima te potporu samozapošljavanju. Dobre prakse uključuju dopunske tečajeve jezika u prihvatnim centrima, obuku u obrtničkim zanimanjima ili procjenu vještina u suradnji s poslodavcima (vidi odjeljak 4).

Ključni izazovi u pristupu tržištu rada za tražitelje međunarodne zaštite uglavnom su praktične prirode, uz ograničene zakonodavne poteškoće

Glavne prijavljene praktične prepreke odnose se na jezik, priznavanje kvalifikacija, diskriminaciju, rizik od iskorištavanja i troškove povezane s pristupom tržištu rada. Složenost, neizvjesnost i/ili neučinkovitost određenih aspekata administrativnog postupka za dobivanje pristupa tržištu rada također predstavljaju značajne praktične izazove. Postoji samo ograničen broj zakonodavnih prepreka, među kojima su nejasnoće u vezi s dodatnom dokumentacijom koju poslodavci mogu zahtijevati i nesporazumi oko razdoblja čekanja za pristup tržištu rada.

Općenito, države članice EMN-a poduzimaju korake za promicanje integracije tražitelja međunarodne zaštite na tržište rada, uključujući skraćivanje razdoblja čekanja i provedbu mjera potpore integraciji. Međutim, i dalje postoje značajne prepreke pristupu tržištima rada, uključujući praktične probleme poput nedovoljnog poznavanja jezika ili poteškoća u priznavanju prethodnih kvalifikacija. Omogućavanje lakšeg pristupa tržištu rada tražiteljima međunarodne zaštite moglo bi poboljšati njihovu integraciju i pomoći u rješavanju manjka radne snage u državama članicama EMN-a.



Za više informacija

EMN mrežna stranica: <http://ec.europa.eu/emn>

EMN LinkedIn stranica: <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network>

EMN račun na platformi X: <https://twitter.com/emnmigration>

EMN YouTube kanal: <https://www.youtube.com/@EMNMigration>

Nacionalne kontaktne točke EMN-a

Austrija www.emn.at/en/

Belgija <https://emnbelgium.be>

Bugarska www.emn-bg.com

Hrvatska <https://emn.gov.hr/en>

Cipar www.moi.gov.cy/moi/crmd/emnncpc.nsf/home/home?opendocument

Češka www.emncz.eu

Danska www.justitsministeriet.dk/

Estonija www.emn.ee/

Finska <https://emn.fi/en/>

Francuska www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM3/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM2

Njemačka <https://www.bamf.de/EN/Themen/EMN/emn-node.html>

Grčka <http://emn.immigration.gov.gr/en/>

Mađarska www.emnhungary.hu/en

Irska www.emn.ie/

Italija www.emnitalyncp.it/

Latvija www.emn.lv/en/home/

Litva www.emn.lt/en/

Luksemburg <https://emnluxembourg.uni.lu/>

Malta <https://emn.gov.mt/>

Nizozemska <https://www.emnnetherlands.nl/>

Poljska <https://www.gov.pl/web/europejska-siec-migracyjna>

Portugal <https://rem.sef.pt/>

Rumunjska <https://www.mai.gov.ro/>

Španjolska <https://www.emnspain.gob.es>

Slovačka Republika <https://emn.sk/en/>

Slovenija <https://emnslovenia.si>

Švedska <http://www.emnsweden.se/>

Norveška <https://www.udi.no/en/statistics-and-analysis/european-migration-network---norway>

Gruzija https://migration.commission.ge/index.php?article_id=1&clang=1

Republika Moldavija <http://bma.gov.md/en>

Ukrajina <https://dmsu.gov.ua/en-home.html>

Crna Gora <https://www.gov.me/en/mup>

Armenija <https://migration.am/?lang=en>

Srbija <https://kirs.gov.rs/cir>