P O R O Č I L A

ZAPOSLOVANJE PROSILCEV ZA AZIL V SLOVENIJI

(POROČILO O RAZISKAVI)

UVOD

Oddelek za Etnologijo in kulturno antropologijo na Filozofski fakulteti pet let s teoretskim in empiričnim raziskovalnim delom aktivno deluje na področju migracij v Sloveniji. Azilna in integracijska politika sta osrednji predmet raziskovanja. Pričujoči tekst je nastal na podlagi letošnjih raziskav v okviru projekta Equal, katerega namen je izboljšati zaposlitveno politiko prosilcev za azil. Pri raziskovanju smo izhajale iz ugotovitve, da je zaposlovanje temeljnega pomena za aktivno vključevanje prosilcev za azil in beguncev v sprejemno družbo; hkrati zaposlovanje omogoča vzpostavljanje njihove enakopravnosti in samostojnosti, vse to pa je izhodišče za uspešno dvosmerno integraciji.

V članku smo zajele pravne vidike zaposlovanja prosilcev za azil v Sloveniji, kratko primerjavo s politikami v državah Evropske Unije, predstavitev izsledkov raziskave med 25-mi prosilci za azil, ki so bivali v azilnem domu v decembru 2004, in povzetek dobre prakse pri zaposlovanju prosilcev za azil, kakor so jo razvile države Evropske Unije.

PRAVNI VIDIKI ZAPOSLOVANJA PROSILCEV ZA AZIL

V Sloveniji zakon o azilu v 43. členu podeljuje prosilcem za azil pravico do dela. Prosilcem za azil je lahko na njihovo prošnjo dovoljeno opravljati začasno ali občasno delo na način in pod pogoji, kot jih določa zakon, ki ureja začasno zatočišče. V času sprejema zakona o začasnem zatočišču je veljal še stari zakon o delovnih razmerjih (ZDR), ki je občasna in začasna dela omejeval na 60 dni v koledarskem letu oziroma 8 ur na teden v primeru kratkotrajnejših del. Novi zakon o delovnih razmerjih pa določa, da se dela, ki se v skladu s starim zakonom o delovnih razmerjih štejejo za začasna in občasna dela, uredijo na podlagi civilnega prava. Naprej novi zakon o delovnih razmerjih v drugem odstavku 11. člena določa, da se v primerih, ko obstajajo elementi delovnega razmerja, delo ne sme opravljati na podlagi pogodb civilnega prava, razen v primerih, ko to določa drug zakon. Na drugi strani pa 21. člen istega zakona določa, da lahko tujec ali oseba brez državljanstva sklene pogodbo o zaposlitvi, če izpolnjuje pogoje, določene s tem zakonom, in pogoje, določene s posebnim zakonom, ki ureja zaposlovanje tujcev. Zadnji določili novega ZDR torej puščata v veljavi določbe zakona o začasnem zatočišču in zakona o azilu.

Pravica do dela prosilcev za azil v zakonu o zaposlovanju tujcev ni navedena, niti je ne urejajo podzakonski akti. Obstoječa zakonodaja v Sloveniji prosilcem za azil sicer omogoča pravico do dela, vendar pa ta ni ustrezno pravnoformalno urejena oziroma ni izrecno podano, kateri zakon oziroma podzakonski akt jo konkretneje določa. Prosilci za azil lahko po zakonu o začasnem zatočišču na podlagi napotnice sklenejo z delodajalcem pogodbo o delu (podjemno pogodbo ali delovršno pogodbo), ki se ureja po obligacijskem zakonu, vendar morajo prosilci za azil pridobiti soglasje sektorja za migracije oziroma azilnega doma. Podjemne pogodbe so namreč zelo obdavčene, prosilci za azil pa so oproščeni plačila davčnih obveznosti. Prav tako se ne izvršujejo 15., 16. in 18. člen pravilnika o načinih in pogojih zagotavljanja pravic prosilcem za azil in tujcem, ki jim je bila priznana posebna oblika zaščite, nejasna pa je tudi časovna omejitev dela. Čeprav je prosilcem za azil omogočena pravica

do dela, so zakonska določila nekonsistentna in nepovezana s področnimi zakoni. Prosilci za azil glede na zakonske določbe niso upravičeni do dodatnega zdravstvenega zavarovanja niti nimajo možnosti pravno regulirane pritožbe, če za opravljeno delo niso dobili plačila.

V večini evropskih držav prosilci za azil nimajo pravice do zaposlitve ali jim je omejena, zaradi česar sta omejeni možnost samopreživljanja in večje samostojnosti. Najbolj restriktivne države so v tem pogledu Velika Britanija, Francija, Italija, Slovaška in Turčija, saj zaposlovanje prosilcev za azil v teh državah ni dovoljeno. V drugih državah je na različne načine omejeno, pri čemer predvsem sledijo smernicam Evropske Unije.

Direktiva Sveta Evrope 2003/9/ES o minimalnih standardih za sprejem prosilcev za azil z dne 27. januarja 2003 v 11. členu opredeljuje področje zaposlovanja prosilcev za azil. Ta direktiva nalaga, da morajo države članice omejiti časovno obdobje izključenosti prosilcev za azil s trga delovne sile. Če odločitev o statusu begunca ni bila sprejeta v enem letu, mora vsaka država članica določiti pogoje, pod katerimi ima prosilec za azil dostop do zaposlovanja. Razlog za izključevanje prosilcev za azil s trga delovne sile naj bi bila zaščita domače delovne sile. V omenjenih državah je zaposlitev prosilcev za azil bolj izjema kot pravilo, ne glede na to, da prosilci za azil z vložitvijo prošnje za azil pridobijo pravico do začasnega bivanja v državi. Čeprav je njihovo bivanje zakonito, so jim, vsaj kar zadeva pravico do dela, osnovne človekove pravice močno okrnjene.

IZOBRAZBENA STRUKTURA IN MOŽNOSTI ZAPOSLOVANJA PROSILCEV ZA AZIL

Terenska raziskava o izobrazbeni strukturi in možnostih zaposlovanja prosilcev za azil je bila narejena v azilnem domu decembra 2004. V raziskavo je bilo zajetih 25 oseb (5 žensk in 20 moških), kar je bilo v času raziskave približno šestina vseh stanovalcev azilnega doma. Starostna struktura informatorjev je obsegala 19 oseb, mlajših od 50 let, oziroma 13 oseb, mlajših od 40 let; se pravi, tri četrtine informatorjev je bilo mlajših od 50 let oziroma polovica mlajših od 40 let.

Njihovih držav izvira zaradi varovanja osebnih podatkov ne omenjamo, zato smo informatorje razdelile po regijah izvira. Največ prosilcev za azil prihaja iz držav nekdanje Jugoslavije (15 oseb), od tega je polovica Romov. Štirje informatorji prihajajo s področja nekdanje Sovjetske zveze, dva z Bližnjega vzhoda, eden iz Azije in trije iz Afrike. Intervjuji so pokazali, da je zajeta populacija informatorjev razmeroma visoko izobražena; več ko polovica (14 oseb) ima poklicno, srednjo ali univerzitetno izobrazbo, 6 informatorjev pa nižjo od omenjenih. Za 5 informatorjev nimamo podatkov o izobrazbi. Na razmeroma visoko izobrazbo informatorjev je verjetno vplivalo to, da smo v raziskavo zajele tiste prosilke in prosilce za azil, s katerimi smo se lahko sporazumevale. To je v večini primerov pomenilo, da so govorili vsaj en tuj jezik, kar je pogosto povezano s formalno izobrazbo.

ANALIZA ZAPOSLENOSTI ISKALCEV AZILA V SLOVENIJI

Sem smo vključile 17 od zgoraj omenjenih 25 informatorjev. Polovica jih je v državah izvira opravljala poklic, za katerega so se izšolali. V času raziskave je bilo (vsaj občasno) zaposlenih 9 moških in 2 ženski. Moški so se zaposlovali zlasti v gradbeništvu, krovstvu in kot priložnostni fizični delavci, ženske pa kot čistilke.

Po navedbah prosilcev za azil je bila variabilnost poklicev v državah izvira večja. Intervjuji so pokazali, da so bili informatorji v državah izvira zaposleni kot avtomehaniki, dekoraterji, slikopleskarji, parketarji, kaligrafi, prodajalci tekstila, zdravil, plošč, trgovci in prodajalci na tržnici, pisatelji, kuharji, glasbeniki, menedžerji, varnostniki itn.

Prosilci za azil v Sloveniji uporabljajo različne strategije iskanja zaposlitve. V veliko pomoč so jim različna poznanstva v azilnem domu ali izven njega. Pogosto delodajalci sami iščejo delovno silo v azilnem domu. Najredkeje pa prosilci za azil dobijo zaposlitev prek oglasov ali na sami lokaciji zaposlitve.

Razlogi, zakaj prosilci za azil ne želijo ali ne morejo delati, so različni. Raziskava je pokazala, da so zelo pogosti vzroki nezaposlenosti neobveščenost o možnostih zaposlitve, neznanje slovenščine, barva kože, strah pred neplačilom opravljenega dela in neodobravanje dela na črno. Razloga za nezaposlenost ženske populacije

azilnega doma sta neurejeno varstvo za otroke in različno pojmovanje ženske zaposlitve v kulturnem okolju, iz katerega izhajajo.

Ugotavile smo, da zainteresiranost za izobraževanje in zaposlovanje variira glede na dolžino bivanja v azilnem domu in glede na predhodno izobrazbo. Prosilci za azil, ki v Sloveniji bivajo kratek čas, imajo zamisli, kako uporabiti svoja znanja in sposobnosti, medtem ko dolgo čakanje na pridobitev statusa begunca povzroči apatijo in izgubo iniciative za zaposlovanje.

Po mnenju prosilcev za azil je eden glavnih problemov nezaposlenosti neinformiranost glede omenjene teme. K izboljšanju zaposlitvenih možnosti bi po njihovem mnenju prispevalo ustrezno seznanjanje z zaposlitveno politiko tujcev v Sloveniji in svetovanje glede strok, v katerih so možnosti za zaposlovanje tujcev večje.

Konkretno rešitev svoje trenutne zaposlitvene problematike informatorji vidijo v strokovnih tečajih, s katerimi bi pridobili strokovno izobrazbo oziroma se izučili obrti. To bi jim olajšalo iskanje zaposlitve in spopadanje s konkurenco na trgu delovne sile. Predlagali so tudi stike ali sodelovanje med azilnim domom in zavodom za zaposlovanje. Oseba, zaposlena na zavodu za zaposlovanje, bi lahko prosilce za azil informirala o zaposlovanju v Sloveniji.

Nekateri naši predlogi za olajšanje zaposlovanja prosilcev za azil so:

- Davčna olajšava za delodajalce, ki zaposlujejo prosilce za azil (in begunce).
- Izobraževanje prosilcev za azil za deficitarne poklice v slovenskem gospodarstvu (npr. steklarstvo, krovstvo, lončarstvo itn.).
- Izobraževanje prosilcev za azil o trženju svojih kultur in jezikov. Vendar ne smemo spregledati antropološke kritike trženja kultur. Trženje kulture pomeni ustvarjanje konstruktov in izumljanje tradicij, ki jih sprejemna družba dojema kot nekaj originalnega, avtohtonega, pristnega. Dolgoročno gledano ima popačena slika za poznavanje in sprejemanje raznolikih kultur ravno nasproten učinek. Sprejemna družba lahko na skupine, katerih kultura se trži, gleda kot na eksotiko, kar ustvarja in reproducira mentalne in družbene pregrade. Raziskave so pokazale, da so v preteklosti v nekaterih zahodnih državah migranti lažje dobili zaposlitev zaradi svojih »eksotičnih« znanj kot zaradi poklica, za katerega so bili usposobljeni, kar je svojevrstna oblika diskriminacije. To ne pripomore k dvosmerni integraciji in enakopravnemu odnosu med sprejemno družbo in skupino migrantov, čeprav je trženje »eksotike« predvsem za slednje s finančnega vidika pozitivna in donosna tržna niša.

CELOSTNI PRISTOP K IZOBRAŽEVANJU IN ZAPOSLOVANJU PROSILCEV ZA AZIL IN BEGUNCEV

V nadaljevanju predstavljamo model integracije, katerega temeljni vidik je zaposlovanje prosilcev in prosilk za azil. Nastal je na podlagi uspešnih programov in praks v posameznih državah Evropske Unije. Predstavljeni model integracije je hkrati predlog, na katerega bi se Republika Slovenija lahko oprla pri urejanju zaposlovanja prosilcev in prosilk za azil.

Primer dobre prakse je zakonsko urejena možnost prostovoljnega dela, ki je prosilcem za azil omogočeno v Avstriji in Veliki Britaniji. Zlasti v Veliki Britaniji, ki prosilcem za azil ne daje zakonske možnosti zaposlovanja, se je ta model z vidika integracije izkazal za uspešnega. To je eden od načinov, da prosilci za azil pridobijo nove izkušnje in znanja, ki jim lahko koristijo v prihodnosti, ne glede na to, ali jim je prošnja za azil odobrena ali ne.

Ta model zelo poudarja pomembnost socialnih mrež in javnega, medijskega ozaveščanja. S tem lahko v javni in privatni (družinski) sferi dosežemo razumevanje položaja, v katerem so prosilci za azil.

Celostni pristop k izobraževanju in zaposlovanju prosilcev za azil (in beguncev) je začrtan v petih točkah, ki so na kratko orisane.

1. UČENJE JEZIKA

Učenje jezika je eden najpomembnejših dejavnikov integracije in pogoj pri pridobitvi zaposlitve. Učenje jezika bi moralo potekati čim daljše obdobje, v idealnih okoliščinah pa bi tečaj potekal od trenutka, ko posameznik ali posameznica v sprejemni državi zaprosi za status begunca. Da bi prosilci za azil lažje obvladovali trg delovne sile, je pomembno, da učenje jezika poteka vzporedno z drugim izobraževanjem in poklicnim

usposabljanjem. Prosilci za azil bi se na ta način vzporedno naučili terminologije, ki je potrebna pri posameznih poklicih.

2. PSIHOSOCIALNO SVETOVANJE

Svetovanje je namenjeno posameznikom in skupinam, ki ga potrebujejo. Veliko psihosocialnega svetovanja poteka v skupinah. Ena od njegovih prednosti je ustvarjanje socialnih mrež, ki imajo pomemben dvosmerni integracijski učinek. Namenjena so tudi delodajalcem, ki zaposlujejo prosilce za azil (in begunce) pa tudi prosilcem za azil in beguncem, ki so že zaposleni.

3. UČENJE UPORABNIH ZNANJ

V ta sklop sodijo znanja, ki omogočajo funkcionalno pismenost in dostop do različnih podatkov, ki jih potrebujejo prosilci za azil in begunci. Sem sodijo računalniška znanja in uporaba interneta, kjer je mogoče dobiti informacije o sprejemni državi ali regiji, kulturi, družbi, skupnosti itn. Podatke o možnostih izobraževanja in izobraževalnem sistemu in o možnostih zaposlitve in prekvalifikacije v sprejemni državi jim lahko da v prvi vrsti zavod za zaposlovanje, v sistem obveščanja pa se lahko vključijo tudi nevladni sektor in sindikati.

4. POKLICNO USMERJANJE IN ISKANJE ZAPOSLITVE

Različni pristopi, ki jih izvajajo posamezne države Evropske unije, omogočijo prosilcem za azil (in beguncem) »mehak« vstop na trg delovne sile v sprejemni državi, delodajalce pa spodbujajo, da zaposlujejo to skupino ljudi.

Tak pristop je tudi mentorstvo pri iskanju zaposlitve, ki zajema seznanjanje s temeljnimi pravili zaposlovanja in konkretnimi poklici, pomaga pri usposabljanju za poklic in pri pisanju prošenj za zaposlitev ter informacije, o lokalnem trgu delovne sile, ponudbi na trgu delovne sile itd.

Zaposlovanje prosilcev za azil in beguncev v nevladnem sektorju, zlasti na delovnih mestih, ki svetujejo in pomagajo različnim skupinam tujcev, je primer dobre zaposlitvene prakse, ki se uveljavlja tudi v slovenskem prostoru. Na podlagi lastnih izkušenj in znanja, ki so ga prosilci za azil in begunci dobili v postopku pridobivanja azila, lahko dobro svetujejo skupinam ljudi, ki so se znašli v podobnih situacijah.

Neposreden stik med potencialnim delodajalcem in delavcem (prosilcem za azil ali beguncem) se je izkazal za učinkovitega. Srečanja, okrogle mize in delavnice so dober način soočanja potencialnih delodajalcev in prosilcev za azil oz. beguncev, ki potrebujejo zaposlitev. Omenjeni pristop vzporedno ozavešča delodajalce in javnost o migracijski in integracijski problematiki ter jih seznanja o znanjih, sposobnostih in delovnih izkušnjah beguncev in prosilcev za azil (npr. širše poznavanje trga in gospodarstva, znanje tujih jezikov, ki je na evropskem trgu delovne sile redko, a koristno, itn.).

Pomoč pri samozaposlovanju je zaposlitvena možnost, ki se je na področju zaposlovanja beguncev tudi v Sloveniji izkazala za uspešno. V nekaterih državah Evropske Unije spodbujajo to obliko zaposlovanja z davčnimi olajšavami, ugodnimi krediti in podobnim pri ustanovitvi podjetja oziroma izvajanju podjetniške dejavnosti. Pomoč pri kreiranju poslovnih idej, proučevanju prednosti in slabosti v začetni fazi snovanja podjetja, informiranje o pravnih možnostih, davkih, zavarovanju, menedžmentu itn. so strokovne spodbude, ki motivirajo prosilce za azil in begunce za ustanovitev podjetniške dejavnosti.

Tudi finančna spodbuda delodajalcem pri zaposlovanju beguncev in prosilcev za azil bi lahko prosilcem za azil (in beguncem) omogočala dolgoročno zaposlitev, delodajalce pa finančno spodbudila, da jih zaposlujejo na daljši rok. Delodajalci, ki omogočijo brezposelni osebi – konkretno prosilcu za azil in/ali beguncu – dolgoročno zaposlitev, prejemajo za določeno obdobje (ponavadi leto do dve) državne subvencije, po preteku subvencioniranega obdobja pa lahko prosilec za azil ali begunec začne prejemati dohodek, ki ga v celoti izplača delodajalec.

SKLEP

Obstoječe možnosti na področju zaposlitve v Sloveniji in druge uresničljive ideje omogočajo prosilcem za azil in beguncem na trgu delovne sile enakopravnejšo pozicijo. Ideje za reševanje

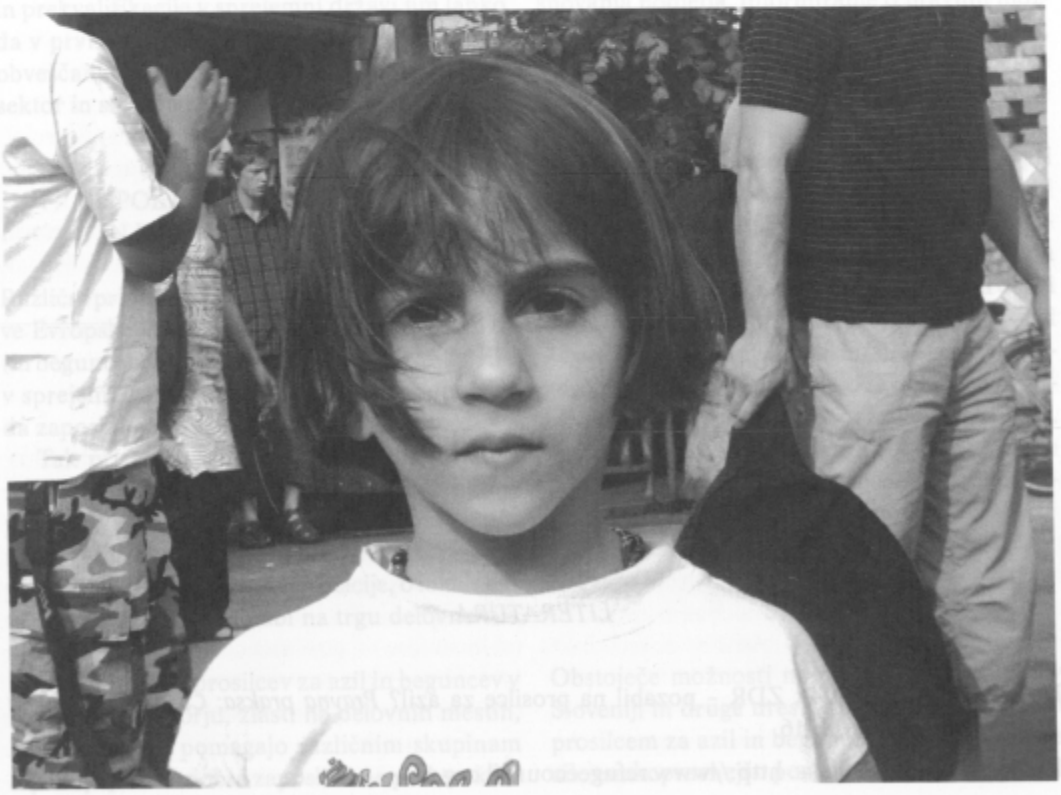
omenjene problematike lahko črpamo iz izkušenj »tradicionalnih« sprejemnih držav Evropske Unije (Velike Britanije, Francije, Nemčije itn.).

Treba je osvetliti fenomen globalne kulturne heterogenosti, ker je na ta način mogoče predstaviti migracijo kot večen, neustavljiv in predvsem pozitiven fenomen sodobnih družb. Na tej točki lahko začnemo spreminjati dojemanje azilne in begunske problematike v javni in privatni sferi slovenske sprejemne družbe.

Vedno poudarjamo, da vsako vključevanje prinese tudi izključevanje. Enosmerno vključevanje oziroma integracija prosilcev za azil in beguncev dolgoročno ni učinkovita, ker omogoči samo popolno vključevanje ali popolno izključevanje iz družbe. V prvem primeru gre za proces asimilacije, ki ne dopušča kulturne pestrosti, v drugem pa za družbeno izključitev ljudi, ki se iz različnih razlogov ne podredijo mehanizmom asimilacije. Integracijo je treba dojemati in izvajati kot dvosmerni proces.

Laura Lukavačkić
Katarina Kromar
Nina Grosek

LITERATURA

DOVŽAN, Matjaž (2004), ZDR - pozabil na prosilce za azil? *Pravna praksa: Časopis za pravna vprašanja*, 23, 7: 14-16.

REFUGEE COUNCIL ONLINE. http://www.refugeecouncil.org.uk