# EVROPSKI PARLAMENT

*2004* *2009*

*Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve*

ZAČASNO
**2004/2137(INI)**

18.2.2005

# OSNUTEK POROČILA

v zvezi s povezavami med zakonitim in nezakonitim priseljevanjem in vključevanjem priseljencev
(2004/2137(INI))

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalec: Patrick Gaubert

PR_INI

## VSEBINA

**Stran**

PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA ..... 3

OBRAZLOŽITEV ..... 7

## PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

**v zvezi s povezavami med zakonitim in nezakonitim priseljevanjem in vključevanjem priseljencev**
**(2004/2137(INI))**

*Evropski parlament*,

– ob upoštevanju sporočila Komisije z naslovom „Študija o povezavah med zakonitim in nezakonitim priseljevanjem“ (KOM (2004)0412),

– ob upoštevanju sporočila Komisije z naslovom „Prvo letno poročilo o priseljevanju in vključevanju“ (KOM (2004)0508),

ob upoštevanju „Zelene knjige o skupnem pristopu k upravljanju ekonomskih selitev“, ki jo izda Komisija (KOM(2004)0811),

– ob upoštevanju mnenja Ekonomsko-socialnega odbora in Odbora regij, zlasti z dne 15. septembra 2004 in z dne 24. januarja 2005, o sporočilu Komisije z naslovom „Študija o povezavah med zakonitim in nezakonitim priseljevanjem“,– ob upoštevanju Amsterdamske pogodbe, ki Skupnosti podeljuje pristojnosti in odgovornosti na področju priseljevanja in azila, in ob upoštevanju člena 63 Pogodbe ES,

– ob upoštevanju sklepov predsedstva Evropskih svetov iz Tampere 15. in 16. oktobra 1999, 14. in 15. decembra 2001 iz Laekena, 21. in 22. junija 2002 iz Seville in 19. in 20. junija 2002 iz Soluna,

– ob upoštevanju priporočila z dne 14. oktobra 2004 o „Prihodnosti prostora svobode, varnosti in pravice in o pogojih za krepitev njegove legitimnosti in učinkovitosti“[1],

– ob upoštevanju sklepov Evropskega sveta iz Bruslja 4. in 5. novembra 2004 in vključenega programa iz Haaga,

– ob upoštevanju člena 45 svojega Poslovnika,

– ob upoštevanju poročila Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve in mnenj Odbora za razvoj ter Odbora za pravice žensk in politiko enakih možnosti (A6-0000/2005),

A. ob upoštevanju, da je obdobje za realizacijo prostora svobode, varnosti in pravice, ki ga predvideva Evropski Svet iz mesta Tampere končano,

B. ob upoštevanju, da bo sprejem Programa iz Haaga, ki bo izvajan prek akcijskega načrta Komisije, sledil rezultatom programa iz mesta Tampere in odkrival nove izzive za izvajanje prostora svobode, varnosti in pravice,

C. ob upoštevanju, da je sodelovanje med Unijo in njenimi državami članicami z matičnimi in tranzitnimi tretjimi državami bistvenega pomena,

[1] Sprejeto besedilo s tem datumom, P6_TA(2004)0022.

D. ob upoštevanju, da v kontekstu širitve, bolj gotova evropska družba predvideva ostrejši nadzor zunanjih meja,

E. ob upoštevanju, da mora Unija, kot prostor brez notranjih meja, sprejeti skupni pristop v zvezi z upravljanjem zunanjih meja in razviti skupno politiko v zvezi z vizumi, azilom in priseljevanjem,

F. ob upoštevanju, da boj proti nezakonitem preseljevanju ostaja absolutna prednostna naloga razširjene Unije in da mora biti komercialno izkoriščanje priseljencev strogo kaznovano,

G. ob upoštevanju, da ekonomsko priseljevanje predstavlja nov izziv za Unijo v smislu, začetka razprave o zeleni knjigi v zvezi z upravljanjem ekonomskega priseljevanja, ki se bo odvijala konec leta 2005 v okviru akcijskega načrta,

H. ob upoštevanju, da so za uspeh politik zakonitega priseljevanja potrebne bolj proaktivne politike vključevanja, ki temeljijo na pravicah in obveznostih, ki izhajajo iz prebivalcev tretjih držav in družbe, ki jih sprejme,

1. vztraja na dejstvu, da je treba v zvezi s priseljevanjem sprejeti globalni in celotni pristop, ki temelji na široki sinergiji med različnimi politikami in obžaluje preveč sektorski evropski pristop; zato se veseli pobude Komisije in trenutnega predsedstva Sveta za vzpostavitev skupnega informacijskega in obveščevalnega sistema med odgovornimi za politike migracij in azila v državah članicah in predlaga sodelovanje Evropskega parlamenta;

2. poziva Komisijo, da v sodelovanju s Parlamentom začne razmišljati o boljši koordinaciji vseh struktur za upravljanje tokov priseljevanja in da nadzoruje dobro upravljanje in razdeljevanje financiranih programov;

3. poziva Komisijo, države članice in matične države, da pri prebivalcih začnejo z izvajanjem kampanj osveščanja o politikah priseljevanja;

4. ocenjuje, da je nujno kar najbolj razviti potencial priseljevanja v okviru evropske politike in sodelovanja pri razvoju, ki vključuje matično družbo, družbo ki osebo sprejme in diasporo;

5. spodbuja vključevanja v povezavi z vprašanjem priseljevanja na vseh področjih zunanje politike EU, zlasti na področju pomoči za razvoj in njenih ekonomskih partnerjev, da se bo mogoče spopasti z globokimi vzroki izseljevanja;

6. poziva zainteresirane države, da okrepijo število zaposlenih ter materialna in finančna sredstva konzularnih predstavništev tretjih držav, da kandidate za izselitev obvestijo o možnostih vstopa za namene zaposlitve; ocenjuje, da sodelovanje med sodelujočimi državami omogoča prepoznavanje države, ki jo zanima profil priseljenca; med drugim predlaga uporabo programom ARGO in AENEAS;

7. ocenjuje, da mora izvajanje integriranega sistema upravljanja zunanjih meja temeljiti na usklajevanju na področju viz, na aktivnem vključevanju Evropske agencije za meje, na

ustanovitvi sklada Skupnosti za meje in na okrepljenem konzularnem sodelovanju, ki bo vodil k ustvarjanju skupnih konzularnih delovnih mest;

8. je prepričan, da je treba priseljencem, žrtvam trgovine z ljudmi posvetiti posebno pozornost in se veseli prihodnjega akcijskega načrta Komisije o tej zadevi

9. ponovno opozarja, da so ustrezna odgovornost prevoznikov, krepitev kadra represivnih organov boja proti organiziranim nelegalnim prehodom meja in boj proti delu na črno glavni deli boja proti nezakonitem priseljevanju;

10. poziva Svet in Komisijo, da obravnavata ponovni sprejem nezakonitih priseljencev, ki so že opravljali delo v državi, v zvezi z učinkovitostjo sprejetih sporazumov in s smernicami prihodnjih sporazumov; spodbuja evropsko politiko vračanja, ki spoštuje dostojanstvo in telesno nedotakljivost priseljencev, ter ustvarjanje integriranih programov „vračanja“;

11. s Komisijo deli mnenje, da mora ideja o ureditvi skupine nelegalnih priseljencev ohraniti izjemni in enotni značaj; poziva Komisijo, da analizira izvajanje v državah članicah;

12. ocenjuje, zaradi demografskih in ekonomskih razlogov ter za zmanjšanje nelegalnega preseljevanja, v državah članicah, po zmožnostih sprejema za vsako posamezno državo, nujno organizirati legalne kanale za priseljevanje;

13. poziva države članice, da sodelujejo pri obravnavi, ki jo je o stopnji koordinacije za doseganje dodatne vrednosti pri sprejemanju evropske zakonodaje, ob upoštevanju nacionalnih pristojnosti pri določanju števila sprejetih priseljencev, v zeleni knjigi začela Komisija;

14. podpira možnost, ki jo, z namenom vzpostavitve skupnega okvira najnižjih meril za sprejem oseb iz tretjih držav v delovno razmerje in samostojno zaposlitev, v zeleni knjigi predlaga Komisija;

15. ocenjuje, da je nujno, da se politika preseljevanja bolj prilagodi trgom, na katerih se uporablja, in poziva države članice, da povežejo regionalne zaposlovalne agencije in socialne partnerje pri odločitvah v zvezi s številom tujih delavcev, ki jih lahko sprejmejo;

16. poziva države članice, da uvedejo posebno kombinirano dovoljenje za bivanje in delo, ki bi poenostavilo zaposlovanje začasnih delavcev in zagotovilo njihovo vračanje v matično državo ter tako preprečilo njihovo trajno in nezakonito namestitev;

17. predlaga krepitev zmogljivosti organov tretjih držav v zvezi s tujo delovno silo in ustreznimi kvalifikacijami priseljencev za evropske potrebe, pa tudi v zvezi z izobraževanjem pred odhodom iz matične države;

18. poziva države članice, da začnejo z razpravo o določitvi kvot za posamezne sektorje in da Komisijo redno obveščajo o izvajanju nacionalnih politik v zvezi s to zadevo;

19. ponovno opozarja na nacionalno pristojnost v zvezi z integracijo; poziva države članice, da s pomočjo metode usklajevanja uskladijo nacionalne politike, na podlagi skupnih načel, ki jih je pred kratkim sprejel Svet;

20. poudarja, da je službo, ki bo priseljenca, pomembno spodbujati k izvajanju pouka jezika ter organizaciji tečajev državljanske vzgoje in izobraževalnih programov, med drugim o enakosti moških in žensk ter krepitvi integracije prek dela; je naklonjen programom uvajanja, ki jih izvajajo nekatere države članice, ki priseljenca sprejmejo in namenjen priseljencem, ki v to državo pridejo prvič; predlaga evropsko razpravo o možnostih in naravi mogočih sankcij v primeru neuspeha na testih integracije, ki jih nekatere države že izvajajo;

21. ocenjuje, da je boj proti diskriminaciji, rasizmu in ksenofobiji osnovni sestavni del integracijske politike; poziva države članice, da v najkrajšem mogočem roku sprejmejo dve direktivi o tej zadevi[1] in se veseli pobude predsednika Sveta o ponovnem predlogu okvirnega sklepa v zvezi z bojem proti rasizmu in ksenofobiji[2];

22. naroči svojemu predsedniku, naj to resolucijo posreduje Svetu in Komisiji ter državam in parlamentom držav članic.

[1] Direktiva 2000/43/ES Sveta z dne 29. junija 2000 v zvezi z izvajanjem načela enake obravnave oseb brez razlikovanja na podlagi rase ali etničnega izvora (UL L 180 z dne 19.7.2000, str. 22); Direktiva 2000/78/ES Sveta z dne 27. novembra 2000 o ustanovitvi splošnega okvira za enako obravnavo v zvezi z delom (UL L 303 z dne 2.12.2000, str. 16);
[2] Dok. 5734/05.

# OBRAZLOŽITEV

## Contexte

Au vu du bilan mitigé du programme de Tampere, le Conseil européen de novembre 2004 a fixé le programme pluriannuel de La Haye qui a mis en œuvre les dispositions du Traité d'Amsterdam sur la majorité qualifiée et la codécision en matière d'immigration et d'asile. Il sera mis en œuvre par un Plan d'action de la Commission auquel le Parlement européen peut, dans le cadre de ce rapport, y contribuer.

La Commission a publié récemment deux études, l'une sur les liens entre l'immigration légale et l'immigration illégale, suivie d'un livre vert de janvier 2005 relançant le débat sensible de l'immigration aux fins d'emplois; l'autre sur la migration et l'intégration suivie de l'adoption au Conseil JAI de novembre 2004 des principes de base commun en matière d'intégration des ressortissants des pays tiers.

Relevant la tendance à lier systématiquement terrorisme et insécurité avec immigration, votre rapporteur estime primordial de rejeter cet amalgame et d'inciter les Etats membres à ne pas inscrire leurs politiques dans le sens du tout sécuritaire ou du tout libéral. Il est nécessaire de travailler au delà des divergences nationales afin de dépassionner le débat et de développer une politique européenne d'immigration équilibrée, humaine et efficace.

Votre rapporteur se félicite de l'opportunité qui lui a été offerte de présenter un rapport global sur l'immigration légale, illégale et l'intégration des migrants et, dans la mesure où il déplore l'approche européenne souvent trop sectorielle, il se réjouit que la Commission et la Présidence luxembourgeoise anticipent certaines de ses propositions tendant à cette approche globale.

## Propositions générales

Le rapporteur invite la Commission en collaboration avec le Parlement européen à réfléchir à la mise en place d'un cadre législatif cohérent en matière d'immigration à quatre niveaux impliquant:

- une étroite synergie entre les politiques européennes telles que l'emploi, les politiques sociales, le développement et les relations extérieures;
- le système d'information mutuelle et d'alerte préalable entre les décideurs nationaux en matière d'immigration et d'asile tel que discuté au Conseil JAI du 24 février 2005;
- une coordination de l'ensemble des structures tant européennes que nationales impliquées dans la gestion des flux migratoires[1] afin de remédier aux risques de chevauchements pouvant exister dans un même domaine d'activité du fait d'une insuffisance de consultation.
- une bonne diffusion et utilisation des programmes financiers. Les crédits alloués dans le cadre de fonds communautaires ne sont pas toujours utilisés dans leur totalité. Ainsi les fonds exceptionnellement importants pour l'année 2004 du programme ARGO n'ont pas été utilisés

[1] Telles que le Comité sur l'asile et l'immigration, le réseau européen des migrations, le réseau d'information et de coordination sécurisé accessible sur le net pour les services nationaux, EMIN, le réseau de points de contacts nationaux, le Centre d'information, de réflexion et d'échanges en matière de franchissement des frontières et d'immigration (CIREFI), le Centre d'information, de réflexion et d'échange en matière d'asile (CIREA) et la future Agence des frontières extérieures.

notamment par manque d'information auprès des autorités nationales.

Votre rapporteur propose aussi des campagnes d'information et de sensibilisation dont le but est pour les Etats membres de présenter aux citoyens européens les apports de l'immigration et la politique menée par l'UE et leurs gouvernement respectifs, et pour les pays d'origine de prévenir leurs populations des dangers de l'immigration clandestine et des possibilités d'immigration légale.

**Coopération avec les pays tiers**

Votre rapporteur juge essentielle une coopération avec les pays d'origine et de transit en mobilisant toutes les politiques européennes extérieures, (notamment l'aide au développement et les accords de partenariat ou d'association) à deux niveaux:

1) En matière de gestion des flux migratoires, les pays tiers doivent être soutenus dans la surveillance de leurs frontières, la prévention et la lutte contre l'immigration illégale, la réintégration des immigrés expulsés et l'accueil des immigrés pour les pays de transit.

2) Concernant la lutte contre les causes profondes d'émigration, une politique active de co-développement influera sur la prévention des conflits, le respect des droits de l'Homme, le renforcement des capacités institutionnelles, de bonne gouvernance et les échanges commerciaux. Le potentiel de l'immigration doit aider au développement partagé des pays d'accueil et d'origine. Aussi les envois de fonds des immigrés à leurs pays d'origine doivent-ils être sécurisés, leur coût réduit et être orientés dans des projets de développement local. Concernant la "fuite des cerveaux" qui pénalise le développement de ces pays, votre rapporteur juge primordial d'encourager les migrants qualifiés à conserver des liens économiques, sociaux et financiers avec leurs pays et à terme leur retour.

Votre rapporteur estime qu'une partie de la solution au problème de l'immigration illégale doit être trouvée dans et en coopération avec les régions d'origine. Il propose aux Etats membres intéressés d'adapter et de coordonner entre elles leurs autorités diplomatiques afin d'identifier les possibilités d'emploi dans un Etat pour le candidat à l'immigration eu égard à son profil professionnel et aux besoins économiques du pays. Ces projets supposent la collaboration des personnels diplomatiques entre eux et avec leurs services nationaux chargés de l'immigration, les autorités locales et des acteurs tels que l'Organisation Internationale pour les Migrations et le réseau des Officiers de Liaison Immigration. A long terme, les bureaux communs de demandes de visas s'ils se concrétisent devront y être associés.

**Lutte contre l'immigration illégale**

Parce qu'au moins 500 000 immigrés clandestins arrivent chaque année dans l'Union européenne[1], la lutte contre l'immigration illégale, sous tous ses aspects et en collaboration avec les pays tiers en amont, doit demeurer une priorité.

La politique européenne des visas concourt en ce sens avec les futurs VIS, SIS II[2] dont l'opérabilité va être étudiée et la sécurisation des documents de voyage. Votre rapporteur sera

[1] Selon l' Office Européen de Police, http://www.europol.eu.int
[2] Système d'Information des Visas et Système d'Information Schengen seconde génération

attentif au fonctionnement de l'Agence européenne des frontières qui permettra de soutenir la coopération opérationnelle entre Etats.

La directive sur l'aide aux victimes de la traite des êtres humains coopérant avec la justice[1] constitue un pas positif dans la protection des immigrés et votre rapporteur suivra, en la matière, la présentation d'un plan d'action tendant à des normes communes et mécanismes de prévention. En matière de lutte contre le travail illégal, une coopération entre Etats doit permettre de s'attaquer sérieusement à ce problème par le contrôle renforcé des secteurs exposés, des sanctions sévères contre les entreprises et le soutien des victimes.

Une politique européenne de retour est indispensable à la crédibilité de la lutte contre l'immigration illégale. Le programme de La Haye envisage l'instauration de normes procédurales communes, d'un Représentant spécial et d'un fonds communautaire avec des "programmes intégrés de retour" incitant l'immigré à s'installer durablement dans son pays.

Concernant les accords de réadmission, le Conseil entend les utiliser davantage de manière plus cohérente avec les partenariats noués avec les pays tiers, avec un suivi régulier de leur efficacité et des propositions de nouvelles négociations. Avec la Constitution européenne, le PE participera à l'élaboration de ces accords.

Votre rapporteur constate que, d'exceptionnelles, les régularisations de masse d'immigrés clandestins sont devenues, dans certains pays, récurrentes révélant les limites des politiques d'immigration et l'existence d'une économie souterraine dynamique. Il est important que les Etats réfléchissent ensemble sur ce processus ayant des répercussions dans toute l'Union dans le cadre du système d'information et d'alerte envisagé.

**Immigration légale**

Votre rapporteur estime qu'une réglementation trop stricte des voies légales d'immigration peut contraindre les immigrés déboutés à emprunter des canaux illégaux. Entre 2010 et 2030 le déclin de la population active de l'Europe des 25 réduira de 20 millions le nombre de travailleurs[2] aux conséquences inévitables sur la croissance économique. L'immigration légale doit donc être organisée pour réduire les flux illégaux, répondre aux besoins économiques des Etats membres et satisfaire les objectifs de Lisbonne. Votre rapporteur soutient l'option de la Commission présentée dans son livre vert, proposant un cadre commun de normes minimales pour l'admission des ressortissants de pays tiers aux fins d'emplois, indispensable à la création d'un espace sans frontières de libre circulation. Par ailleurs l'organisation de l'immigration légale ne porte pas préjudice aux ressortissants des nouveaux Etats membres qui ont priorité sur les ressortissants extra-communautaires dans l'accès au marché du travail européen.

Votre rapporteur encourage les Etats membres à s'informer mutuellement ainsi que la Commission dans le cadre du système d'alerte et d'information envisagé sur, entres autres, les programmes de recrutement de main d'œuvre tant hautement que moins qualifiée et les quotas nationaux afin de mieux évaluer les besoins du marché européen du travail et de rendre le

1 Directive du Conseil Directive 2004/81/CE du Conseil du 29 avril 2004 relative au titre de séjour délivré aux ressortissants de pays tiers qui sont victimes de la traite des êtres humains ou ont fait l'objet d'une aide à l'immigration clandestine et qui coopèrent avec les autorités compétentes

2 Livre vert de la Commission sur une «approche communautaire de la gestion des migrations économiques» - COM(2005) 811 final du 11 janvier 2005

processus migratoire plus transparent. Votre rapporteur désapprouve les quotas par nationalité qui ont un effet discriminatoire néfaste sur les pays avec lesquels aucun accord n'est signé.

Votre rapporteur est d'avis de promouvoir l'immigration temporaire. A cette fin il invite les Etats membres à l'organiser autour de services publics ou de sociétés de recrutement privées soigneusement sélectionnées et de veiller au retour effectif des travailleurs temporaires dans leur pays d'origine à la fin de la période autorisée. Le permis unique combinant le séjour et le travail sous un même format faciliterait les procédures et le recrutement des migrants dont les étudiants étrangers, et serait ainsi l'outil adéquat pour encourager l'immigration temporaire.

Votre rapporteur estime nécessaire de renforcer les capacités des pays tiers à anticiper les besoins de main d'œuvre étrangère en créant des centres de formation dans les pays d'origine pour les qualifications correspondant à un besoin européen pour favoriser la formation pré départ des migrants.

Votre rapporteur rappelle que les politiques d'admission et d'intégration sont indissociables et se renforcent mutuellement.

**Politiques d'intégration**

Il invite les Etats membres à élaborer des politiques d'intégration volontaristes et coordonnées à partir des principes de base communs sur l'intégration des migrants légalement résidents. Votre rapporteur considère que la réussite des mesures d'intégration repose sur la définition d'objectifs, d'indicateurs et de mécanismes d'évaluation.

Votre rapporteur propose que les programmes d'introduction pour les primo arrivants incluant une formation linguistique, civique et une orientation professionnelle soient généralisés. Concernant les sanctions contre les immigrés échouant aux tests d'intégration, votre rapporteur souhaite un débat sur la question tout en précisant qu'elles ne doivent pas être la première solution. En cas de succès, des certificats de réussite sous un format connu des employeurs et des institutions d'éducation doivent être délivrés.

Votre rapporteur rappelle que l'intégration implique en premier lieu la lutte contre les discriminations, le racisme et la xénophobie par l'égalité de traitement et des chances, l'organisation de cours de langues car la maîtrise de la langue est à la base de la relation entre l'immigré et la société d'accueil, et de cours d'éducation civique pour que l'immigré connaisse les droits et les devoirs dans la société d'accueil, son histoire et sa culture.

Votre rapporteur considère que l'accès à l'éducation, l'intégration par le travail, l'intégration culturelle et cultuelle sont des composantes essentielles d'une intégration réussie. Pour assurer la compatibilité aux valeurs démocratiques européennes de certaines pratiques des sociétés d'origine, les Etats membres doivent veiller à ce qu'elles n'enfreignent pas les droits fondamentaux de chaque migrant et adopter des mesures coercitives si nécessaire notamment en cas d'excision ou de polygamie.

L'intégration se déroulant principalement au niveau local, la participation des acteurs locaux, dont les villes, doit être renforcée en matière d'accueil des primo arrivants et d'urbanisme. Enfin le processus d'intégration doit impliquer plus largement la société civile dont les ONG, leurs responsabilités par rapport à celles incombant aux Etats membres devant être mieux

définies.