EVROPSKI PARLAMENT

2004 *2009*

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

ZAČASNO
2006/2056(INI)

29. 3. 2006

OSNUTEK POROČILA

o strategijah in sredstvih za vključevanje državljanov tretjih držav v Evropsko unijo
(2006/2056(INI))

Odbor za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve

Poročevalec: Stavros Lambrinidis

PR_INI

VSEBINA

Stran

Error! No table of contents entries found.

PREDLOG RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

o strategijah in sredstvih za vključevanje državljanov tretjih držav v Evropsko unijo (2006/2056(INI))

Evropski parlament,

– ob upoštevanju sporočila Komisije o „Skupnem programu za vključevanje. Okvir za vključevanje državljanov tretjih držav v Evropsko unijo“ (KOM(2005)0389),

– ob upoštevanju člena 13 Pogodbe,

– ob upoštevanju Pogodbe ES, ki daje Skupnosti pooblastila in odgovornosti na področju priseljevanja in azila, ter člena 63(3)(a) te pogodbe,

– ob upoštevanju sklepov Predsedstva z zasedanja Evropskega sveta v Tampereju z dne 15. in 16. oktobra 1999, zasedanja Evropskega sveta v Laekenu z dne 14. in 15. decembra 2001, zasedenja Evropskega sveta v Sevilli z dne 21. in 22. junija in z zasedanja Evropskega sveta v Solunu z dne 19. in 20. junija 2003,

– ob upoštevanju Haaškega programa, ki ga je sprejel Evropski svet 4. novembra 2004 in ki določa cilje na področju svobode, varnosti in pravice za obdobje 2005–2010,

– ob upoštevanju neuradnega ministrskega srečanja v Groningenu 9. novembra 2004, kjer so se prvič srečali ministri, odgovorni za politiko vključevanja,

– ob upoštevanju osnovnih načel Skupnosti o vključevanju, ki jih je Svet Evropske unije sprejel 19. novembra 2004,[1]

– ob upoštevanju Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, s posebnim sklicevanjem na člene 18, 20, 21 in 22 Listine,

– ob upoštevanju člena 45 Poslovnika,

– ob upoštevanju poročila Odbora za državljanske svoboščine, pravosodje in notranje zadeve ter mnenj Odbora za zunanje zadeve, Odbora za razvoj, Odbora za zaposlovanje in socialne zadeve ter Odbora za pravice žensk in enakost spolov (A6-0000/2006),

A. ker se ocenjuje, da je v EU 40 milijonov državljanov, rojenih zunaj EU, število njihovih potomcev pa je še za nekaj milijonov višje; to rastoče prebivalstvo je izredno raznoliko, vendar se srečuje s podobnimi težavami: stopnja zaposlenosti je daleč pod povprečjem, tudi njihova uspešnost v šoli opazno zaostaja; srečujejo se z diskriminacijo pri stiku z javnimi in zasebnimi institucijami; na političnem področju imajo na vseh vladnih ravneh premalo predstavnikov, kar velja tudi za politične stranke držav članic in evropske institucije,

B. ker se teh 40 milijonov državljanom, rojenih zunaj EU, lahko obravnava kot 26. država članica EU (in njena 5. največja država) in ker morata biti skrb in prizadevanje EU za

[1] Dokument 14615/04 z dne 19. novembra 2004.

vključevanje tega prebivalstva enaka zavezanosti EU k vključevanju držav pristopnic; vseeno je Unija za premagovanje izziva vključevanja, katerega neuspeh bi lahko socialno, gospodarsko in politično ogrozil EU, dodelila zelo malo sredstev.

C. ker je zavezanost Evropske unije vključevanju dolgo zavirala široko razširjena ideja, da je „vključevanje lokalno vprašanje“, čeprav ima vključevanje dejansko svetovne posledice, zlasti kadar je neuspešno,

D. ker bo uspeh vključevanja okrepil gospodarstvo Unije na področju svetovne konkurence; Unija bo pritegnila delavce in podjetnike, ki jih potrebujejo gospodarstva EU, ter znanstvenike in študente, ki so temelj za sposobnost inovativnosti; mesta EU bodo varnejša, skupnosti pa močnejše; ksenofobija se bo zmanjšala, medtem ko se bo okrepilo spoštovanje temeljnih pravic za vse; položaj Evrope v svetu se bo izboljšal,

E. ker morajo imeti lokalni, regionalni in nacionalni organi sposobnost in sredstva za določitev in izvajanje natančnih ukrepov za vključevanje, vseeno morajo države članice in Unija kot celota zavzeto razviti strategije za vključevanje ter spremljati učinkovitost in rezultate teh ukrepov za vključevanje in s tem zagotoviti izvajanje strategij za vključevanje, katerih rezultati izboljšujejo skupne interese Unije,

F. ker je vključevanje „dvosmerni proces“, ki predvideva pripravljenost državljanov EU, da sprejmejo in vključijo migrante, ter vključuje ukrepe za vplivanje na obnašanje priseljencev in skupnosti, ki jih sprejema, na vseh zadevnih ravneh ter za sprostitev sredstev na obeh straneh za izvajanje politike,

G. ker morajo prednostne naloge, ki usmerjajo ukrepe EU na tem področju, vključevati:

- izboljšanje možnosti zaposlitve za priseljence in zmanjšanje vrzeli v zaposlovanju domačinov,

- izboljšanje izobraževalnih in jezikovnih možnosti za priseljence in njihove potomce ter nazadnje odpravo vrzeli v uspešnosti v primerjavi z domačini,

- krepitev politične in državljanske vzgoje, sodelovanje in zastopanje priseljencev na vseh zadevnih področjih uprave, civilne družbe in oblikovanja politike,

- boj proti rasizmu, ksenofobiji in diskriminaciji priseljencev – zlasti na delovnem mestu, v šoli, pri iskanju stanovanj, pri javnih storitvah, v množičnih medijih in politiki – ter večje medsebojno spoštovanje in razumevanje podobnosti in razlik,

H. ker obstaja jasna povezava med uspehom politike vključevanja in oblikovanjem uradne politike priseljevanja na evropski ravni,

1. poziva Komisijo, da zagotovi učinkovito izvajanje obstoječih direktiv v zvezi z vključevanjem;

2. pozdravlja predlog Komisije za ustanovitev Evropskega sklada za vključevanje državljanov tretjih držav za obdobje 2007–2013 in meni, da je treba letno določiti

prednostne ukrepe za dodeljevanje sredstev, pri čemer se vsako leto poudari posebno kritično področje, kot so zaposlovanje, jezik, stanovanjsko vprašanje, ženske ter politično in državljansko sodelovanje;

3. pozdravlja predlog Komisije za spodbujanje letnega foruma za vključevanje;

4. poziva Komisijo, da pojasni, razširi in usklajuje odgovornosti za vključevanje med generalnimi direktorati, vključno z oživitvijo in vzdrževanjem navzkrižne delovne skupine za vključevanje med generalnimi direktorati ter dodelitvijo natančnih odgovornosti v zvezi z vključevanjem za različne generalne direktorate; razen tega poziva k sprejetju ukrepov za dopolnjevanje novega Sklada za vključevanje in Evropskega socialnega sklada;

5. poziva Komisijo, da ustanovi stalno kontaktno skupino verskih vodij, strokovnjakov, migrantov in drugih, ki Komisiji svetujejo pri politiki v zvezi z vključevanjem;

6. poziva Komisijo, da vzpostavi strog spremljevalni mehanizem za ocenjevanje programov vključevanja v različnih državah članicah, vključno s sodelovanjem neodvisnih strokovnjakov, in objavi strogo in praktično dvoletno poročilo o migraciji in vključevanju;

7. zahteva, da Komisija pomnoži pobude za raziskave in analizo, namenjene razumevanju, kaj deluje pri vključevanju, in v sodelovanju z državami članicami in lokalnimi organi ambiciozno razširi učinkovita prizadevanja za širjenje najboljših praks ne le prek predlagane spletne strani, ampak tudi s toliko drugimi razumnimi sredstvi, kot je to mogoče;

8. poudarja pomembnost, da sestava osebja v evropskih institucijah in v javni upravi držav članic kaže sestavo prebivalstva Unije;

9. poziva Komisijo, da uporabi določbo „*passerelle*“ v skladu z drugo alineo člena 67(2) Pogodbe, da Parlamentu dodeli pooblastila za soodločanje v zvezi z vključevanjem in zakonito migracijo ter glasovanje po načelu kvalificirane večine v Svetu;

10. poziva Svet, da uvede stalna letna srečanja ministrov za vključevanje, ki ga je prvič organiziralo nizozemsko predsedstvo EU v Groningenu novembra 2004;

11. poziva Svet, da ponovno obravnava predlog Komisije za uporabo odprte metode za usklajevanje politike vključevanja; v zvezi s tem poziva Evropski parlament, da sodeluje v celotnem postopku;

12. poziva Svet, da oblikuje obsežno in v prihodnost usmerjeno okvirno direktivo o zakonitih migracijah;

13. spodbuja države članice, da odgovornost za nadzor politike vključevanja priseljencev dodelijo enemu ministru za zagotavljanje, da se ta politika vključuje v agencije na vseh vladnih ravneh, ter da razmislijo o imenovanju visokega komisarja za vključevanje ali varuha človekovih pravic za vključevanje v vsaki državi, da usklajuje izvajanje politik, razširja informacije migrantom in obravnava pritožbe migrantov ter ukrepa za odpravo

težav;

14. poziva vsako državo članico, da zagotovi revizijo vseh vladnih agencij na vsaki ravni, ki imajo (ali bi morale imeti) odgovornosti v zvezi z vključevanjem priseljencev;

15. poziva države članice, da spodbujajo politično sodelovanje priseljencev ter odvračajo od njihove politične in družbene izolacije s, med drugim, proučevanjem načinov za dajanje volilne pravice na lokalnih in občinskih volitvah priseljencem z dolgoročnim stalnim prebivališčem v EU;

16. poziva države članice, da oblikujejo pregledne, človeške, hitre in razumne postopke za dodelitev dolgoročnega statusa bivanja ter za naturalizacijo priseljencev z dolgoročnim stalnim prebivališčem in njihovih otrok, zlasti če so ti otroci rojeni na ozemlju države članice;

17. spodbuja politične stranke, sindikate in civilno družbo kot celoto na nacionalni ravni, da vključi priseljence kot polnopravne člane na vseh ravneh njihovih zadevnih struktur;

18. spodbuja države članice, da okrepijo protidiskriminacijsko in protirasistično zakonodajo ter izvajajo obstoječo ter obravnavajo ustrezno zakonodajo za zagotavljanje enakopravnosti migrantov na področjih, kot sta izobraževanje in zaposlovanje;

19. poudarja pomembnost razvoja obsežnega okvira za evropsko civilno državljanstvo s sodelovanjem Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije;

20. poudarja pomembnost uvedbe letnih obravnav vključevanja, na katerih sodelujejo Evropski parlament in nacionalni parlamenti;

21. naroči svojemu predsedniku, da to resolucijo posreduje Komisiji, Svetu in državam članicam.

OBRAZLOŽITEV

I. Uvod

Mora EU sprejeti več priseljencev in če, koliko? Ta vprašanja so upravičeno glavna tema stalnih javnih razprav v mnogih državah članicah. Nedavne raziskave kažejo, da stalno priseljevanje, če se pametno upravlja, prinaša precejšnje gospodarske in socialne prednosti. Vseeno je priseljevanje za mnoge vse bolj tudi vir zaskrbljenosti in negotovosti.

V nasprotju je vprašanje, ali bi morali vključiti priseljence, ki že živijo in delajo pri nas, ter ne ovirajo našega življenja, ampak ga izboljšujejo, samoumevno. Postati morajo polnopravni člani evropske družbe in na koncu dobiti državljanstvo. Če se kaj od tega ne bi uresničilo, bi to pomenilo, da Unija uveljavlja dvotirno družbo, pojem, ki krši naše temeljne vrednote.

To poročilo temelji na prepričanju, da je vključevanje vprašanje, ki je enako pomembno kot uspešna širitev EU ali svetovno gibanje za pravice žensk. V zvezi s tem izzivom je bilo delovanje Unije zelo brezbrižno. Evropske družbe se, namesto da bi priseljence učinkovito vključevale v šole, na delovna mesta in v politične sisteme, z več vidikov vračajo v stanje „razkrajanja“.

Vseeno je Unija za premagovanje izziva vključevanja, katerega neuspeh bi lahko socialno, gospodarsko in politično ogrozil EU, dodelila zelo malo sredstev.

Čeprav je Evropski svet v Tampereju leta 1999 jasno izrazil svojo obveznost vključevanja priseljencev in v Solunu leta 2003 ponovno poudaril to prepričanje, pričakovanja dejansko niso bila izpolnjena.

Čeprav je neuspešno vključevanje vzrok za številne težave, bo uspeh okrepil EU na temeljnih področjih: naši skupni dosežki pri vključevanju bodo okrepili gospodarstvo Unije glede na globalno konkurenco; pritegnili bodo delavce in podjetnike, ki jih potrebujejo naša gospodarstva, ter znanstvenike in študente, ki so temelj za sposobnost inovativnosti; naša mesta bodo varnejša, skupnosti pa močnejše. Prednosti vključevanja presegajo rast BDP, močnejše pokojninske sisteme in zmanjšanje nemirov. Evropski priseljenci so lahko most, ki povezuje Unijo in globaliziran svet z izboljšanjem trgovinskih obetov, okrepitvijo socialnih omrežij in potrjevanjem položaja Unije kot globalne vodilne sile, sposobne premagovanja kulturnih in verskih razlik.

Z izzivom vključevanja priseljencev smo se srečevali že prej. Evropska unija se je dejansko najuspešneje lotila vključevanja priseljencev v zgodovini. Pred četrt stoletja je bila večina priseljencev, ki so živeli v takratni Evropski skupnosti, iz Južne Evrope. Danes je Južna Evropa uspešen del Unije, njeni državljani pa ne štejejo več za priseljence, čeprav so jih včasih mnogi imeli za tuje in „nesposobne vključevanja“. Njihov pristop k Uniji je okrepil EU kot celoto. Tudi Vzhodnoevropejci so zdaj polnopravni člani EU.

Priseljenci v zadnjih 50. letih pa so imeli večje prednosti kot današnji: prihajali so predvsem iz držav z neposrednimi možnostmi za članstvo v Uniji.

Zato je morda koristno, da o teh več kot 40 milijonih državljanov, rojenih zunaj EU,

razmišljamo kot o 26. državi članici EU (in peti največji). Potem se lahko vprašamo: kako se naša prizadevanja za vključevanje tega prebivalstva lahko primerjajo z našimi obveznostmi vključevanja držav pristopnic? Za uspešno vključevanje je potrebno obsežno zagotavljanje človeških in finančnih virov. Unijo in svet je treba tudi spodbuditi k praksam, ki lahko znatno povečajo uspeh pri vključevanju priseljencev. Povečati moramo tudi sredstva za učinkovito širjenje takih idej.

Nazadnje je morda najpomembnejše vprašanje v zvezi z vključevanjem priseljencev tisto, o katerem se najmanj razpravlja: v kakšno družbo želimo vključiti ljudi? Najpomembnejši razlog za vključevanje evropskih priseljencev je, da bomo z nevključevanjem opustili vrednote in načela, na katerih temelji Unija. Naš odziv na priseljence prevečkrat izraža našo ozko, vase usmerjeno, pristransko in nazadnjaško miselnost. Tudi s širitvijo naše družbe prevzemajo te značilnosti.

Vključevanje ne more obstajati brez tistih, ki vključujejo, in tistih, ki so vključeni. To pomeni, da vključevanje migrantov predpostavlja našo pripravljenost za sprejem in vključevanje migrantov. Zato morajo naše politike postopek naselitve izvajati z vplivanjem na odnos priseljencev in skupnosti, ki so jih sprejele, ter z zbiranjem sredstev na obeh straneh za uspešno izvajanje politik.

II. Utemeljitev sodelovanja EU pri vključevanju

Zakaj mora EU sodelovati pri vključevanju priseljencev? Ker ima lahko neuspešno izvajanje politike vključevanja posamezne države članice negativne posledice za Unijo kot celoto.

- Velika brezposelnost priseljencev ne slabi le posameznih gospodarstev, ampak tudi gospodarstvo celotne Unije.
- Visoko in nizko kvalificirani delavci, ki jih potrebujejo naša gospodarstva, lahko, če se jim zdi Evropa negostoljubna, ostanejo prepuščeni sivi ekonomiji ali evropskim gospodarskim tekmecem.
- Odsotnost učinkovitih politik vključevanja lahko povzroči negativno zaznavanje priseljencev in stereotipov v zvezi z njimi ter nenazadnje obrambno politiko priseljevanja;
- Strah državljanov lahko ogrozi spoštovanje človekovega dostojanstva, svobodo, demokracijo, enakost, pravno državo in spoštovanje človekovih pravic, vključno s pravicami oseb, ki pripadajo manjšinam.
- Odtujevanje bi lahko v bolj skrajni obliki povzročilo radikalizem, ki lahko ogrozi splošni občutek varnosti državljanov EU;
- Negativni stereotipi o nevključenih priseljencih lahko preprečijo uspešno širitev Unije.

Glede na zgornja dejstva je bila Unija kljub vsemu dolgo ohromljena s splošno razširjeno idejo, da je „vključevanje lokalno“. Vsekakor se pobude za vključevanje izvajajo lokalno. Lokalne šole, zveze, podjetja, svetišča in druge ustanove opravljajo težko nalogo povezovanja priseljencev in domačinov za izgradnjo skupnosti in izboljšanje življenja. Vseeno ima vključevanje globalne posledice, zlasti če je neuspešno.

Medtem ko morajo lokalni, regionalni in nacionalni organi določiti natančne ukrepe

vključevanja, ki so bili izvedeni, morajo države članice izvajati učinkovite strategije vključevanja, katerih rezultati koristijo splošnim interesom Unije. Institucije EU lahko in morajo postati dejavnejše ter zlasti učinkovite pri spremljanju teh rezultatov.

III. Pretekli in prihodnji ukrepi – priporočila poročevalca

Prejšnja predsedstva EU in Evropska komisija so opravili pomembno delo na področju izboljšanja politike vključevanja. Vseeno so bila skupna prizadevanja EU na ravni izvajanja zelo neustrezna – tudi na zelo omejenem področju, za katerega je odgovorna Komisija. To dejstvo poudarjata dva primera: Evropski center za spremljanje migracij, ki so ga glasno napovedovali leta 2003, ni bil ustanovljen. Uvodna izdaja letnega poročila o priseljevanju in vključevanju, ki ga Evropski svet vsako leto zahteva od Komisije, je pravočasno izšla leta 2004[1], vendar bi morala aprila 2006 iziti druga izdaja.

Leta 2006 in od takrat naprej bodo imele Evropska komisija in druge evropske institucije izjemno veliko priložnosti vplivanja na vključevanje priseljencev. Te je treba kar najbolj izkoristiti in povečati.

Vseeno je pomembno, da se pred lotevanjem novih poslov, ki zmanjšujejo pozornost in sredstva Unije, zagotovi učinkovito izvajanje obstoječih direktiv v zvezi z vključevanjem priseljencev. Dolžnost Komisije je, da strožje spremlja prenos direktiv v zvezi z vključevanjem in učinkovitost upravnih praks, s katerimi se izvaja ustrezna zakonodaja v vsakodnevnem življenju priseljencev.

Morda je najpomembnejša pobuda na novo ustanovljen Evropski sklad za vključevanje državljanov tretjih držav. To poročilo predlaga, da Komisija upošteva šest načel za dodelitev sredstev iz novega sklada EU za vključevanje:

a. Ena letna točka mora opredeliti izplačila; področja letnih ciljno usmerjenih naložb morajo vključevati zmanjševanje vrzeli v zaposlovanju med domačini in priseljenci; izboljšanje uspeha priseljencev v izobraževanju; izboljšanje možnosti izobraževanja in zaposlovanja žensk; jezikovni in uvajalni programi; ter okrepitev političnega sodelovanja priseljencev;
b. sklad mora dajati prednost pobudam z največjo možnostjo za širšo uporabo v Uniji;
c. Komisija mora vsako leto nameniti primeren in določen odstotek sredstev sklada za podporo ocenam neodvisnih strokovnjakov o učinkovitosti programov, ki jih financira Komisija;
d. ko ti strokovnjaki opredelijo obetavne programe, je nujno dati prednost razširjanju in sprejemanju teh programov za uporabo v drugih državah članicah, s strani mest in lokalnih organov;
e. treba je podpreti pobude držav članic za usklajevanje prizadevanj za vključevanje in izmenjavo najboljših praks;
f. programi, namenjeni priseljencem, morajo biti glavni cilj financiranja; vseeno morajo biti sredstva dodeljena programom, namenjenim drugi in tretji generaciji potomcev priseljencev.

[1] KOM(2004)0508.

Pomemben je tudi namen Komisije, kot je opisano v ravno izdanem „načrtu politike o zakoniti migraciji“, da naredi osnutek splošne okvirne direktive o zakoniti migraciji ter direktiv za okrepitev sposobnosti Unije, da pritegne visoko kvalificirane priseljence, sezonske delavce in pripravnike. Ta načrt je velik korak k priznavanju, da sta priseljevanje in vključevanje povezana ter da ne moreta uspeti eden brez drugega. Načrt mora biti osnovan bolj jasno in mora priznati, da se potrebe vključevanja različnih kategorij priseljencev zelo razlikujejo.

Medtem je Komisija navedla tudi, da želi ustvariti prototipno spletno mesto za razširjanje najboljših praks v zvezi z vključevanjem. Čeprav je tako spletno mesto pomembno, morajo prizadevanja Komisije za določanje, analiziranje in spodbujanje najboljših praks vključevati mnogo več in to na več kritičnih področjih (kot so jezikovno usposabljanje, nastanitev, izobraževanje, mediji, medkulturni dialog itd.).

Pomembno je tudi izboljšanje upravljanja vključevanja priseljencev s strani Komisije in organov držav članic. Zato poročilo poziva Komisijo, da pojasni, razširi in usklajuje odgovornosti za vključevanje med generalnimi direktorati, vključno z oživitvijo navzkrižne delovne skupine za vključevanje med generalnimi direktorati ter določitvijo natančnih odgovornosti v zvezi z vključevanjem za različne generalne direktorate. Razen tega poziva k sprejetju ukrepov za dopolnjevanje novega Sklada za vključevanje in Evropskega socialnega sklada.

Poročilo spodbuja države članice, da odgovornost za nadzor politike vključevanja priseljencev ter zagotavljanje skladnosti politike na vseh vladnih ravneh in ravneh interesnih skupin dodelijo enemu ministru. Poziva jih tudi, da razmislijo o imenovanju visokega komisarja za vključevanje ali varuha človekovih pravic za vključevanje, ki bo spremljal izvajanje politike, razširjal informacije in obravnaval pritožbe migrantov.

Brez dejavnega sodelovanja migrantov ni mogoče razviti nobene resne politike vključevanja. Zato poročilo poziva Komisijo, da ustanovi stalno kontaktno skupino verskih vodij, strokovnjakov, in zlasti migrantov, da Komisiji svetuje pri politiki v zvezi z vključevanjem.

Nenazadnje je jasno, da je najpomembnejše sredstvo za vključevanje nemoteno zagotavljanje državljanstva. Medtem ko državljanske pravice sodijo na suvereno področje delovanja držav članic, je treba razviti koncept „civilnega državljanstva“ – okvirni paket pravic in odgovornosti, ki bi lahko bil predhodnik državljanstva, za katerega se zavzema Komisija. Poročilo poziva države članice, da spodbujajo politično sodelovanje priseljencev ter odvračajo od njihovo politično in družbeno izolacijo, *med drugim*, s proučevanjem načinov za dajanje volilne pravice na lokalnih in občinskih volitvah priseljencem z dolgoročnim stalnim prebivališčem v EU; da oblikujejo pregledne, človeške, hitre in razumne postopke za dodelitev dolgoročnega statusa bivanja ter za naturalizacijo priseljencev z dolgoročnim stalnim prebivališčem in njihovih otrok; ter da spodbujajo politične stranke, sindikate in civilno družbo kot celoto na nacionalni ravni, da vključi priseljence kot polnopravne člane na vseh ravneh zadevnih struktur.