



KOMISJA EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 20.7.2011
KOM(2011) 455 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

Europejski program integracji obywateli państw trzecich

{SEK(2011) 957 wersja ostateczna}

SPIS TREŚCI

| | | |
|-----------|--|-----------|
| 1. | INTEGRACJA JAKO SPOSÓB NA WYKORZYSTANIE POTENCJAŁU MIGRACJI | 2 |
| 2. | ZARZĄDZANIE INTEGRACJĄ TO WSPÓLNY OBOWIĄZEK..... | 4 |
| A. | INTEGRACJA POPRZEZ UCZESTNICTWO..... | 4 |
| B. | WIĘCEJ DZIAŁAŃ NA SZCZEBLU LOKALNYM..... | 9 |
| C. | ZAANGAŻOWANIE PAŃSTW POCHODZENIA | 11 |
| 3. | DALSZE PERSPEKTYWY | 12 |

1. INTEGRACJA JAKO SPOSÓB NA WYKORZYSTANIE POTENCJAŁU MIGRACJI

W ostatnich dziesięcioleciach w większości państw członkowskich ma miejsce wzrost migracji. Migranci z państw trzecich stanowią około czterech procent ogółu ludności UE¹. Struktura ludności UE zmienia się zatem, a społeczeństwa europejskie są świadkami wzrastającej różnorodności. Stwarza to nowe uwarunkowania, jeśli chodzi o spójność społeczną i reagowanie rządów na obawy społeczne.

Duży wpływ na sytuację w Europie mają również zmiany demograficzne, w tym starzenie się społeczeństw, dłuższa oczekiwana długość życia oraz spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym². Migracja zarobkowa może pomóc w rozwiązaniu tych problemów, a także zmaksymalizować wykorzystanie siły roboczej i kwalifikacji już dostępnych w UE oraz podnieść wydajność gospodarki UE. Tendencje demograficzne są różne w różnych regionach, dlatego potrzebne są rozwiązania dostosowane do konkretnych sytuacji. Europa musi znaleźć sposób skuteczniejszego radzenia sobie z kwestią różnorodności i wielokulturowości swoich społeczeństw poprzez skuteczniejszą integrację migrantów, jeśli chce w pełni wykorzystać korzyści wynikające z migracji.

Strategia „Europa 2020”³ i program sztokholmski⁴ w pełni uznają potencjał migracji pod względem budowania konkurencyjnej i zrównoważonej gospodarki oraz wyznaczają jasny polityczny cel skutecznej integracji legalnych migrantów w oparciu o zasadę poszanowania i propagowania praw człowieka⁵.

Państwa członkowskie potwierdziły gotowość do dalszego rozwijania zasadniczej koncepcji integracji jako czynnika napędzającego rozwój gospodarczy i spójność społeczną, aby bardziej rozszerzyć wkład migrantów w rozwój gospodarczy i bogactwo kulturowe⁶. Istnieją już ramy współpracy UE w zakresie integracji, tj. wspólne podstawowe zasady dotyczące polityki integracji imigrantów w Unii Europejskiej, przyjęte przez Radę w 2004 r.⁷ W zasadach tych podkreśla się, że integracja jest dynamicznym dwutorowym procesem wzajemnego dostosowania się imigrantów i przyjmujących ich społeczeństw. Zakończono już wszystkie działania UE przedstawione przez Komisję we wspólnej agendzie na rzecz

¹ Struktura ludności według obywatelstwa w 2010 r. wskazuje, że w państwach członkowskich UE-27 mieszkało 32,4 mln obcokrajowców (6,5% ogółu ludności). Z tego 12,3 mln stanowili obywatele UE-27 mieszkający w innym państwie członkowskim, a 20,1 mln obywatele państw spoza UE-27 (4% ogółu ludności), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/introduction>.

² Wzrost ogólnej liczby ludności w UE w ostatnich latach wynikał głównie z migracji netto. Równocześnie w ciągu ostatnich kilku lat Unia odnotowała tendencję spadkową pod względem imigracji (Eurostat, Statistics in focus, 1/2011, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-001/EN/KS-SF-11-001-EN.PDF).

³ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 i 26 marca 2010 r., EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

⁴ Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli (Dz.U. C 115 z 4.5.2010, s. 1).

⁵ W rocznej wizji wzrostu gospodarczego z 2011 r., w której zebrano różne działania niezbędne do odnotowania postępów UE w realizacji celów strategii „Europa 2020”, wykazano potrzebę pilnych reform w celu promowania kwalifikacji i stworzenia zachęt do pracy, zarówno dla ludności krajowej, jak i migrantów; COM(2011) 11 wersja ostateczna, załącznik 2, sprawozdanie makroekonomiczne.

⁶ Konkluzje Rady i przedstawicieli rządów państw członkowskich na temat integracji jako siły napędowej rozwoju i spójności społecznej, dokument Rady 9248/10.

⁷ Dokument Rady 14615/04 z 19.11.2004.

integracji z 2005 r.⁸. Zmieniła się jednak sytuacja gospodarcza i polityczna, a nie wszystkie środki w zakresie integracji doprowadziły do skutecznej realizacji postawionych przed nimi celów. Strategie polityczne w zakresie integracji wymagają również woli i zaangażowania migrantów, aby stać się częścią przyjmujących ich społeczeństw.

Wprowadzenie do Traktatu nowych zapisów dotyczących pomocy UE przeznaczonej na wspieranie integracji obywateli państw trzecich⁹ przebywających legalnie w państwach członkowskich UE (art. 79 ust. 4 TFUE) pozwala na dalsze uzgodnione działania, wykluczając harmonizację. Działania te muszą uwzględniać fakt, że zmieniła się sytuacja demograficzna, społeczna, gospodarcza i polityczna.

Dane¹⁰ potwierdzają, że najpilniejsze wyzwania to między innymi:

- powszechny niski poziom zatrudnienia migrantów, zwłaszcza kobiet;
- wzrastające bezrobocie oraz wysoki wskaźnik posiadania nadmiernych kwalifikacji;
- wzrastające ryzyko wykluczenia społecznego;
- braki w zakresie poziomu wykształcenia;
- obawy społeczne dotyczące braku integracji migrantów.

Nowy europejski program integracji obywateli państw trzecich stanowi wkład w debatę pomagającą zrozumieć i lepiej wspierać integrację. Pożądana jest różnorodność podejść w zależności od różnych wyzwań w zakresie integracji, z jakimi borykają się różne grupy migrantów, zarówno nisko- jak i wysoko wykwalifikowanych, oraz beneficjenci ochrony międzynarodowej. Europa potrzebuje pozytywnego podejścia do kwestii różnorodności oraz solidnych gwarancji praw podstawowych i prawa do równego traktowania na gruncie wzajemnego poszanowania różnych kultur i tradycji. Niezbędne są również działania skierowane do szczególnie zagrożonych grup migrantów.

Opierając się na doświadczeniach w całej UE, niniejszy komunikat podkreśla wyzwania w zakresie integracji europejskiej. Aby zmierzyć się z tymi wyzwaniami, w komunikacie przedstawia się zalecenia i dziedziny podejmowania działań. Niniejszy komunikat wraz z towarzyszącym dokumentem roboczym służb Komisji stanowią przegląd inicjatyw UE na rzecz wspierania integracji obywateli państw trzecich. UE może uczestniczyć w kierowaniu tym procesem i wyznaczaniu jego kierunków poprzez różne instrumenty. Europejski program integracji nie może być jednak wdrażany jedynie za pomocą instrumentów europejskich. Integracja jest dynamicznym i długoterminowym procesem, który wymaga wysiłków ze strony szeregu podmiotów w różnych dziedzinach polityki i na różnych szczeblach. Z tego względu zalecenia zawarte w niniejszym komunikacie dotyczą wszystkich podmiotów uczestniczących w procesie integracji.

⁸ COM(2005) 389 wersja ostateczna; SEC(2010) 357 wersja ostateczna.

⁹ Za obywateli państw trzecich uznaje się migrantów przybyłych z państw spoza UE i nieposiadających obywatelstwa żadnego z państw UE. Grupa ta obejmuje zarówno osoby urodzone w państwie nienależącym do UE, jak i osoby urodzone w UE, lecz nieposiadające obywatelstwa żadnego z państw członkowskich.

¹⁰ Zob. towarzyszący dokument roboczy służb Komisji.

2. ZARZĄDZANIE INTEGRACJĄ TO WSPÓLNY OBOWIĄZEK

W świetle powyższych rozważań wyraźnie widać, że polityki w zakresie integracji powinny stwarzać korzystne warunki do zwiększania udziału migrantów w życiu gospodarczym, społecznym, kulturalnym i politycznym, tak aby wykorzystać potencjał migracji. Należy znaleźć skuteczne rozwiązania dla wyzwań w zakresie integracji w konkretnych uwarunkowaniach na szczeblu krajowym i lokalnym, jednak jako że wyzwania te są wspólne dla wielu państw członkowskich, możliwa jest również wymiana doświadczeń. Chociaż określanie strategii w zakresie integracji nie należy do prerogatyw UE, Unia może zapewniać ramy do monitorowania, porównywania i wymiany dobrych praktyk, a także stwarzać zachęty za pomocą europejskich instrumentów finansowych. W towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji przedstawiono przykłady wymiany dobrych praktyk i wiedzy.

Integracja powiązana jest z ramami prawnymi i politycznymi, które są definiowane i koordynowane na szczeblu UE¹¹. Zapewnienie ram prawnych w zakresie równego traktowania i przyznania wszystkim migrantom odpowiedniego poziomu praw jest częścią działań UE na rzecz wsparcia procesu integracji migrantów. We wszystkich adekwatnych dziedzinach należy w pełni uwzględnić priorytety w zakresie integracji, tak aby przyczynić się w spójny sposób do sprostania wyzwaniom w zakresie integracji oraz realizacji innych priorytetów politycznych.

Integracja jest procesem podlegającym ciągłej ewolucji, co wymaga jej ścisłego monitorowania, ciągłych starań, innowacyjnych podejść i odważnych pomysłów. Nie jest łatwo zdefiniować odpowiednie rozwiązania, jednak skuteczna integracja migrantów w UE będzie stanowiła znaczący wkład na rzecz osiągnięcia przez UE celów wyznaczonych w strategii „Europa 2020”, a mianowicie wzrostu zatrudnienia do poziomu 75% do 2020 r., obniżenia wskaźnika przedwczesnego kończenia nauki do poziomu poniżej 10%, zwiększenia odsetka ludności, która zdobyła wykształcenie wyższe, oraz wydobycia 20 milionów ludzi ze stanu ubóstwa lub wykluczenia społecznego¹².

Proponowane działania skupiają się na następujących kluczowych dziedzinach:

A. Integracja poprzez uczestnictwo.

B. Więcej działań na szczeblu lokalnym.

C. Zaangażowanie państw pochodzenia.

A. INTEGRACJA POPRZEZ UCZESTNICTWO

Integracja to proces, który rozpoczyna się na szczeblu lokalnym, a strategię polityczne w zakresie integracji powinny być opracowywane z zastosowaniem rzeczywistego podejścia oddolnego, jak najbliżej szczebla lokalnego. Te strategię polityczne obejmują takie działania, jak wsparcie w zakresie nauki języka, środki wprowadzające, dostęp do zatrudnienia, kształcenie i szkolenia zawodowe oraz zwalczanie dyskryminacji; wszystkie te działania mają na celu zwiększenie uczestnictwa migrantów w życiu społeczeństw.

¹¹ Przegląd ostatnich inicjatyw UE wspierających integrację obywateli państw trzecich jest przedstawiony w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji.

¹² Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 25 i 26 marca 2010 r., EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

Integracja wymaga zaangażowania ze strony społeczeństwa przyjmującego pod względem odpowiedniego przyjęcia migrantów, poszanowania ich praw i kultury oraz informowania ich o ich obowiązkach. Równocześnie migranci muszą okazywać gotowość do integracji oraz poszanowanie zasad i wartości społeczeństwa, w którym żyją.

1. Wkład społeczno-gospodarczy migrantów

1.1. Opanowanie języka

Panuje powszechna zgodność co do faktu, że w celu integracji niezbędne jest opanowanie języka. Pogłębiona znajomość języka zwiększa szanse zatrudnienia, daje niezależność oraz aktywizuje migrujące kobiety na rynku pracy.

Szkolenia językowe, a także programy wprowadzające, muszą być dostępne finansowo i geograficznie. Ważne jest zapewnienie oferty kursów językowych na różnych poziomach, w zależności od wiedzy uczestników i ich warunków do nauki. Przy określaniu poziomu znajomości języka wskazane może być skorzystanie z europejskiego systemu opisu kształcenia językowego (CEFR), który jest platformą stworzoną przez Radę Europy w celu wzajemnego uznawania kwalifikacji językowych¹³.

1.2. Aktywność na rynku pracy

W wielu państwach członkowskich występuje znacząca luka między poziomem zatrudnienia obywateli państw trzecich i obywateli UE. W 2010 r. na szczeblu UE poziom zatrudnienia obywateli państw trzecich w wieku 20-64 lata był o 10 pkt proc. niższy niż ogółu ludności w tej samej grupie wiekowej¹⁴. W szczególności wskaźniki zatrudnienia dla migrujących kobiet są znacząco niższe zarówno od średniego wskaźnika zatrudnienia, jak i od wskaźników zatrudnienia migrujących mężczyzn¹⁵. Jako że obecność na rynku pracy jest jednym z najlepszych i najbardziej konkretnych sposobów integracji w społeczeństwie, starania w kierunku ograniczenia tej luki muszą dotyczyć zarówno migrantów pracujących, jak i migrantów, którzy przyjeżdżają do UE w ramach łączenia rodzin lub jako beneficjenci ochrony międzynarodowej.

We wszystkich państwach członkowskich, dla których dostępne są dane, zauważalny jest wysoki wskaźnik posiadania przez obywateli państw trzecich nadmiernych kwalifikacji w stosunku do wykonywanej pracy, zwłaszcza wśród kobiet¹⁶. Migranci niezatrudnieni i migranci zatrudnieni na stanowiskach poniżej ich kwalifikacji stanowią niewykorzystane zasoby i oznaczają marnotrawstwo kapitału ludzkiego. Ponadto sytuacja taka może być

¹³ Zob. CEFR, http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre_en.asp.

¹⁴ W 2010 r. średni wskaźnik zatrudnienia dla ogółu ludności w wieku 20-64 lata wynosił 68,6% (dla porównania w 2009 r. – 69,1%), natomiast wskaźnik ten dla obywateli państw trzecich w wieku 20-64 lata wynosił 58,5% (dla porównania w 2009 r. – 59,1%).

¹⁵ W 2010 r. wskaźnik zatrudnienia kobiet będących obywatelkami państw trzecich w podstawowym wieku produkcyjnym (25-54 lata) był o prawie 20 pkt proc. niższy niż średni wskaźnik zatrudnienia wszystkich kobiet w tej grupie wiekowej. Eurostat, EU Labour Force Survey (badanie struktury zatrudnienia w UE), dane kwartalne dotyczące zatrudnienia według płci, grup wiekowych i obywatelstwa – porównanie wskaźników zatrudnienia obywateli UE-27 i obywateli państw trzecich: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database.

¹⁶ Ethnic minority and Roma women in Europe: A case for gender equality? (Mniejszość etniczna i kobiety narodowości romskiej w Europie: przypadek do analizy w kwestii równości płci?) Sprawozdanie podsumowujące sporządzone dla Komisji Europejskiej, 2009 r.

postrzegana przez migrantów jako poniżająca. Należy rozwinąć usługi mające na celu umożliwienie uznawania kwalifikacji i kompetencji nabytych w państwach pochodzenia, zwiększających szansę na znalezienie przez imigrantów zatrudnienia odpowiadającego ich kwalifikacjom.

Pierwszym krokiem byłoby rozwinięcie naszych narzędzi pozwalających na gromadzenie i prezentację takich danych, jak zdobyte wykształcenie, dotychczasowe doświadczenie zawodowe, porównywalność dyplomów i kwalifikacji, a także ustalanie potencjalnych potrzeb szkoleniowych.

Po drugie, ważna jest również przejrzystość w zakresie informacji na temat dostępnych miejsc pracy oraz wsparcie ze strony publicznych służb ds. zatrudnienia. Niezmiernie ważna jest rola pracodawców i partnerów społecznych w zakresie wspierania różnorodności i zwalczania dyskryminacji. Należy również podkreślić rolę migrantów jako przedsiębiorców¹⁷ oraz ich potencjał pod względem kreatywności i innowacyjności, między innymi poprzez wsparcie ze strony organów publicznych zapewniających informacje o warunkach założenia własnej firmy.

Po trzecie, należy organizować programy wprowadzające, wspierające wejście nowo przybyłych migrantów na rynek pracy i uczestnictwo w innych ważnych dziedzinach życia społeczeństw przyjmujących. Środki wprowadzające mogą być ujęte w formie porozumienia umownego w celu zapewnienia zaangażowania obu stron oraz uwzględnienia praw i obowiązków obu stron.

1.3. Starania w zakresie systemów kształcenia

Większość państw UE ma coraz większy odsetek uczniów wywodzących się z rodzin imigrantów¹⁸. Systemy nauczania w szkołach muszą przystosować się do rosnącej różnorodności wśród uczniów, aby zapewniać wysokiej jakości kształcenie dla wszystkich i wykorzystywać potencjał tkwiący w różnorodności. Aby ułatwić skuteczną naukę języka, korzystne jest podejmowanie działań skierowanych do bardzo małych dzieci, począwszy od szczebla przedszkolnego.

Przeciętny poziom wykształcenia obywateli państw trzecich jest niższy niż obywateli UE¹⁹. Młodzież pochodząca ze środowisk migrantów jest również bardziej narażona na opuszczenie systemu kształcenia i szkoleń bez uzyskania kwalifikacji na poziomie wykształcenia

¹⁷ Ostatnie dane statystyczne przedstawione przez izbę handlową regionu Lombardia pokazują, że 60% nowo powstałych przedsiębiorstw w regionie zostało utworzonych przez migrantów (www.lom.camcom.it).

¹⁸ Sprawozdanie monitorujące SEC (2011) 526: w całej UE odsetek obywateli państw trzecich w grupie wiekowej 6-17 lat wynosi 5,7%, a w grupie wiekowej 18-24 lat odpowiednio 7,9%. W Niemczech i Austrii ponad 9% dzieci w wieku 6-17 lat nie jest obywatelami tych państw, w Hiszpanii i Irlandii odsetek ten wynosi 11%, natomiast w Luksemburgu ponad 45%.

¹⁹ Badanie „UE Labour Force Survey” (badanie struktury zatrudnienia w UE) pokazuje, że migranci są w zdecydowanie niewystarczającym stopniu reprezentowani na poziomie wykształcenia średniego i w znacznie większym stopniu nadmiernie reprezentowani na najniższych poziomach wykształcenia. Równocześnie wskaźnik posiadania nadmiernych kwalifikacji wynosi w przypadku obywateli państw trzecich 45% w 2009 r., w porównaniu z 29% w przypadku obywateli UE; http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database.

średniego II stopnia. Niezbędne są dodatkowe starania w celu zapobiegania zjawisku przedwczesnego kończenia nauki przez młodzież ze środowisk migrantów²⁰.

Nauczyciele i pozostały personel powinni odbywać szkolenia z zarządzania różnorodnością. Zatrudnianie migrantów jako nauczycieli lub pracowników w służbach opieki nad dziećmi może być również użytecznym sposobem zachęcenia do nauki w klasach o dużej koncentracji migrantów oraz szerszego otwarcia krajowych systemów kształcenia na inne kultury europejskie i pozaeuropejskie. Przykładami pożytecznych działań mogą być kursy językowe dla rodziców powiązane z poradnictwem, mentoringiem i opieką dydaktyczną w zakresie nauczania szkolnego ich dzieci. Szkoły położone na obszarach szczególnie zagrożonych i o dużej koncentracji młodzieży ze środowisk migrantów mogłyby opracowywać specjalistyczne programy, systemy mentoringu i ofertę szkoleniową w celu zachowania konkurencyjności.

1.4. Zapewnienie lepszych warunków życia

Środki integracji społecznej skierowane do migrantów powinny mieć na celu usuwanie przeszkód blokujących skuteczny dostęp do usług socjalnych i zdrowotnych, a także zwalczanie ubóstwa i wykluczenia najbardziej zagrożonych grup społecznych²¹. Szczególnej uwagi wymaga kwestia integracji beneficjentów ochrony międzynarodowej. Często doświadczyli oni traumatycznych przeżyć, przez co wymagają szczególnej opieki społecznej i psychologicznej. Dlatego należy opracować strategie polityczne mające na celu minimalizację izolacji beneficjentów ochrony międzynarodowej i ograniczania ich praw oraz zapewnienie skutecznych szkoleń w zakresie nauki języka, dostępu do zakwaterowania, opieki zdrowotnej w systemach opieki zdrowotnej wspierających integrację i dostosowane kulturowo programy propagowania zdrowia. Należy również zająć się zapewnieniem dostępu do szkoleń zawodowych oraz pomocy w poszukiwaniu zatrudnienia.

Szczególnej uwagi wymaga sytuacja legalnie przebywających w UE Romów będących obywatelami państw trzecich.

1.5. Lepsze wykorzystanie środków finansowych UE

Lepsze wykorzystanie istniejących instrumentów UE powinno zatem wspierać aktywność migrantów i wdrażanie oddolnych strategii politycznych w zakresie integracji. Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich oraz Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców wspierają działania, takie jak programy wprowadzające, uczestnictwo w życiu społecznym i obywatelskim, równy dostęp do usług itp. Uzupełniają je działania na rzecz ułatwienia dostępu do rynku pracy i integracji na rynku pracy, finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego, natomiast Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego może zapewniać wsparcie na rzecz szerokiego spektrum działań integracyjnych w kontekście rozwoju regionalnego.

Zalecenia

Państwa członkowskie powinny zapewnić:

- *ofertę kursów językowych, dostosowanych do różnych potrzeb migrantów na różnych etapach procesu integracji;*

²⁰ COM(2010) 296, COM(2011) 18.

²¹ COM(2010) 758.

- *organizację programów wprowadzających dla nowo przybyłych migrantów, takich jak kursy językowe i kursy kształtujące świadomość obywatelską. Programy te powinny realizować konkretne potrzeby migrujących kobiet, tak aby wspierać ich aktywność na rynku pracy oraz umacniać ich niezależność ekonomiczną;*
- *środki w celu ustalenia i oceny potrzeb poszczególnych osób oraz uznawania kwalifikacji i doświadczenia zawodowego;*
- *zwiększenie aktywności migrantów na rynku pracy poprzez aktywne strategie polityczne w zakresie rynku pracy;*
- *starania w ramach systemów kształcenia zmierzające do wyposażenia nauczycieli i dyrektorów szkół w umiejętności z zakresu zarządzania różnorodnością, rekrutację nauczycieli ze środowisk migrantów, a także udział dzieci migrantów we wczesnej edukacji; oraz*
- *wyjątkowe zainteresowanie szczególnymi potrzebami najbardziej zagrożonych grup migrantów.*

Komisja powinna wspierać:

- *wymianę praktyk oraz koordynację strategii politycznych w dziedzinie zatrudnienia, edukacji i spraw społecznych; oraz*
- *lepsze wykorzystanie istniejących instrumentów finansowych UE w taki sposób, aby wspierały one aktywność migrantów.*

2. Prawa i obowiązki – zapewnienie równego traktowania i poczucia przynależności

Poszanowanie uniwersalnych wartości i podstawowych praw człowieka jest zapisane w Traktacie. Należy wzmocnić starania w zakresie zwalczania dyskryminacji oraz stworzyć migrantom instrumenty pozwalające im zaznajamiać się z podstawowymi wartościami UE i jej państw członkowskich.

Uczestnictwo migrantów w procesie demokratycznym jest ważne dla ich integracji. Konieczne jest przewyciężenie w możliwie największym stopniu przeszkód legislacyjnych i strukturalnych utrudniających uczestnictwo migrantów w życiu politycznym. Należy jeszcze bardziej zwiększyć zaangażowanie przedstawicieli migrantów, w tym kobiet, w opracowywanie i wdrażanie strategii politycznych i programów w zakresie integracji.

Programy informacyjne i staże zawodowe mogą być pomocne przy tworzeniu potencjału organizacji migrantów, mogą one również propagować i wspierać aktywność tych organizacji na szczeblu lokalnym, na przykład w radach szkolnych, administracjach wspólnot mieszkaniowych itp.

Środki zwiększające uczestnictwo w procesie demokratycznym mogą obejmować szkolenia i mentoring, przyznawanie migrantom praw do głosowania w wyborach lokalnych,

ustanawianie lokalnych, regionalnych i krajowych organów konsultacyjnych, zachęcanie do rozwoju przedsiębiorczości, kreatywności i innowacyjności²².

Zalecenia

Państwa członkowskie powinny zapewnić:

- *środki pozwalające na praktyczne wprowadzenie zasady równego traktowania oraz zapobieganie dyskryminacji instytucjonalnej i dyskryminacji w życiu codziennym; oraz*
- *starania na rzecz usunięcia przeszkód utrudniających migrantom uczestnictwo w życiu politycznym. Należy jeszcze bardziej zwiększyć zaangażowanie przedstawicieli migrantów w proces opracowywania i wdrażania strategii politycznych w zakresie integracji i programów integracji;*

Komisja powinna zapewnić:

- *pełne i prawidłowe wdrożenie istniejących dyrektyw dotyczących niedyskryminacji oraz w dziedzinie legalnej migracji.*

B. WIĘCEJ DZIAŁAŃ NA SZCZEBLU LOKALNYM

Strategie polityczne w zakresie integracji powinny być formułowane i wdrażane przy aktywnym udziale władz lokalnych. Władze lokalne są odpowiedzialne za szereg usług i działań oraz odgrywają ważną rolę w procesie kształtowania interakcji między migrantami a społeczeństwem przyjmującym.

1. Środki dotyczące szczególnie zagrożonych obszarów miejskich

Wielu migrantów osiedla się w miastach, gdzie czeka na nich wiele szczególnych wyzwań związanych z integracją. Strategie polityczne w zakresie integracji muszą w konkretny sposób odpowiadać na wyzwania ubogich dzielnic mieszkaniowych, aby obszary miejskie mogły pobudzać aktywność gospodarczą i kulturalną oraz przyczyniać się do wzrostu spójności społecznej. W wielu państwach członkowskich pomyślnie opracowano kontrakty i inne umowy między organami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, wspierające rozwój obszarów miejskich. Bardzo istotne jest zaangażowanie w opracowanie takich umów przedstawicieli lokalnych organizacji oraz mieszkańców. Skuteczna integracja wymaga również środków wspierających, aby zapewnić rewitalizację infrastruktury społecznej i miejskiej w oparciu o podejście zintegrowane w celu uniknięcia zjawiska segregacji.

2. Poprawa współpracy na wielu szczeblach

Mimo że środki w zakresie integracji przeznaczone są głównie dla władz lokalnych, ważna jest ścisła współpraca między podmiotami sprawującymi władzę na różnych szczeblach w celu koordynacji świadczenia, finansowania i oceny usług. Skuteczną integrację można osiągnąć jedynie we współpracy z szeregiem zainteresowanych podmiotów, takich jak instytucje europejskie, państwa członkowskie i podmioty działające na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. UE może zapewnić ramy do monitorowania, porównywania i wymiany dobrych

²² Sprawozdanie podsumowujące z czwartego posiedzenia Europejskiego Forum Integracji, 6-7 grudnia 2010 r.: http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_812142537.pdf.

praktyk między różnymi poziomami sprawowania rządów, a także ramy do stwarzania zachęt wspierających odpowiednie modele lokalne i regionalne.

„Pakty terytorialne” między zainteresowanymi podmiotami na różnych szczeblach powinny zapewniać wszystkim uczestnikom niezbędną elastyczność środków służących do realizacji określonych celów politycznych, a jednocześnie stwarzać możliwość optymalizacji instrumentów politycznych oraz kanałów i procedur finansowania. W tej kwestii ważną rolę mógłby odegrać Komitet Regionów.

Przykłady:

Projekt *INTI-Cities* został stworzony w celu oceny lokalnych strategii politycznych, praktyk i mechanizmów sprawowania rządów w zakresie integracji, na podstawie ram odniesienia; projekt ten został pomyślnie przetestowany w gminach miejskich Helsinki, Rotterdam, Malmö, Düsseldorf, Genua i Lyon. Ponadto opracowano projekt *DIVE* w celu oceny, jak gminy miejskie stosują zasadę różnorodności i równości, działając jako pracodawcy, nabywcy dóbr i usług, autorzy strategii politycznych i usługodawcy. Ramy odniesienia *DIVE* zostały zastosowane w wymiarze praktycznym w Amsterdamie, Leeds, Berlinie i Rzymie. Miasta uczestniczące w projekcie *DIVE* zobowiązały się do przestrzegania karty integracji miast (ang. Charter on Integrating Cities)²³.

Region Walencja posiada ramy prawne, które przewidują aktywną współpracę między szeregiem różnych podmiotów w celu integracji nowo przybyłych. Ponadto rząd regionalny, związki zawodowe i stowarzyszenia pracodawców podpisały „pakt na rzecz imigracji” mający na celu zarządzanie różnorodnością w miejscu pracy oraz zachęcanie migrantów do aktywności na rynku pracy, natomiast „lokalny pakt na rzecz integracji” skupia władze publiczne na szczeblu lokalnym, prowincji i regionu, aby pobudzać współpracę i zapewniać spójność działań podejmowanych w różnych dziedzinach w celu wspierania integracji.

3. Wsparcie finansowe UE na rzecz działań lokalnych

Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich okazał się wartościowym narzędziem wspierającym wysiłki państw członkowskich, jeśli chodzi o umożliwianie obywatelom państw trzecich spełnienie warunków pobytu na terenie państw członkowskich i ułatwianie ich integracji²⁴. W odniesieniu do kolejnych wieloletnich ram finansowych Komisja proponuje uproszczenie struktury instrumentów dokonywania wydatków poprzez ograniczenie liczby programów do struktury składającej się z dwóch filarów, z uwzględnieniem Funduszu Migracji i Azylu²⁵. Jednym z elementów będą działania wspierające integrację obywateli państw trzecich. Finansowanie będzie miało również wymiar zewnętrzny, obejmując działania w UE oraz w państwach trzecich.

Przyszłe środki finansowe przeznaczane przez UE na integrację powinny skupiać się na podejściu lokalnym i ściśle ukierunkowanym, zapewniającym wsparcie dla spójnych strategii zaprojektowanych specjalnie w celu propagowania integracji na szczeblu lokalnym. Strategie te byłyby wprowadzane w życie głównie przez władze lokalne i regionalne oraz podmioty niepaństwowe z uwzględnieniem ich szczególnej sytuacji. Wyniki byłyby mierzone pod

²³ Zob. stronę internetową poświęconą kwestii integracji miast, <http://www.integratingcities.eu>.

²⁴ Decyzja Rady z dnia 25 czerwca 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich na lata 2007–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” (2007/435/WE). Kwota 825 mln EUR jest dostępna na cały ten okres.

²⁵ COM(2011) 500 wersja ostateczna.

kątem ich wkładu w realizację ogólnego celu zwiększenia uczestnictwa na podstawie czynników, takich jak 1) wzrost wskaźnika bezrobocia, 2) wyższy poziom wykształcenia, 3) lepsza integracja społeczna; i 4) aktywna postawa obywatelska.

Zalecenia

Państwa członkowskie powinny zapewnić:

- *kompleksowe strategie integracji opracowywane i wdrażane przy efektywnym udziale wszystkich zainteresowanych stron na szczeblu lokalnym i regionalnym, na podstawie podejścia oddolnego;*

Podmioty na wszystkich szczeblach sprawowania rządów powinny wspierać:

- *„pakty terytorialne” jako ramy współpracy między zainteresowanymi podmiotami na różnych szczeblach, opracowywane w celu zaplanowania i wdrażania strategii politycznych w zakresie integracji.*

Komisja powinna wspierać:

- *udział podmiotów lokalnych i regionalnych w procesie definiowania strategii politycznych w zakresie integracji w ramach programów UE poprzez strategiczne partnerstwo z Komitetem Regionów i europejskimi sieciami miast i regionów; oraz*
- *wyższy stopień koordynacji programów w ramach istniejących instrumentów finansowych UE, aby były one skierowane do podmiotów lokalnych. Zalecenie to należy realizować poprzez wykorzystanie Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich, Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.*

C. ZAANGAŻOWANIE PAŃSTW POCHODZENIA

Państwa pochodzenia odgrywają ważną rolę w zakresie wsparcia procesu integracji w trzech wymiarach: 1) przygotowanie integracji jeszcze przed wyjazdem migrantów z ich terytorium, 2) wspieranie migrantów podczas ich pobytu w UE, np. poprzez pomoc ze strony ambasady, 3) przygotowanie czasowego lub ostatecznego powrotu migrantów, którzy zdobyli doświadczeni i wiedzę.

1. Wspierające integrację środki poprzedzające wyjazd

Państwa pochodzenia mogłyby pomagać migrantom poprzez udzielanie im informacji przed wyjazdem, na przykład o wymaganych wizach i pozwoleniach na pracę, ale również poprzez nauczanie języka lub ofertę kursów szkoleniowych, aby pogłębić umiejętności posiadane przez migrantów. W tym celu należy zapewnić wsparcie państwom trzecim w zakresie środków poprzedzających wyjazd, a także w celu poprawy metod uznawania kwalifikacji i umiejętności migrantów.

W celu zapewnienia osobom, które chcą migrować do UE, dostępu do informacji o procedurach składania wniosków Komisja jeszcze w tym roku założy portal UE poświęcony imigracji.

2. Korzystne kontakty między diasporami imigrantów a państwami pochodzenia

Przelewy pieniężne oraz transfer umiejętności, innowacji i wiedzy mogą sprzyjać trwałym inwestycjom i rozwojowi państw pochodzenia.

Propagowanie przedsiębiorczości w wymiarze transnarodowym poprzez bardziej dynamiczną strategię będzie sprzyjać przedsiębiorcom działającym zarówno w państwach członkowskich UE, jak i w państwach partnerskich. Tego rodzaju przedsiębiorstwa mogą tworzyć miejsca pracy w państwach pochodzenia oraz przynosić korzyści w formie integracji migrantów oraz wzrostu wymiany handlowej między państwami.

3. Migracja cyrkulacyjna oraz rozwój w państwach pochodzenia

Migranci tymczasowi i cyrkulacyjni powinni otrzymywać wsparcie w ramach odpowiednio ugruntowanych ram zapewniających im jasny status prawny i ułatwiających mobilność. Partnerstwa na rzecz mobilności z państwami partnerskimi mogłyby stanowić odpowiednie ramy wspierania w państwach członkowskich UE inicjatyw w zakresie integracji, które przynosiłyby korzyści również państwom pochodzenia. Pozytywne sygnały polityczne z obu stron mogłyby pomóc w stworzeniu środowiska bardziej sprzyjającego integracji, ale również migracji tymczasowej i cyrkulacyjnej.

Zalecenia

Państwa członkowskie i państwa pochodzenia powinny zapewnić:

- *poprzedzające wyjazd środki wsparcia dla migrantów w celu ułatwienia ich integracji, stanowiące element ram dialogu i współpracy między UE a państwami partnerskimi. Kluczowym elementem w tym kontekście jest poprawa metod uznawania kwalifikacji i umiejętności migrantów.*

3. DALSZE PERSPEKTYWY

Zarządzanie integracją jest kluczowe dla wykorzystania pełnego potencjału migracji, zarówno przez migrantów, jak i UE. Skuteczne strategie polityczne w zakresie integracji są podstawą pogodzenia wzrostu gospodarczego ze spójnością społeczną oraz sprostania wyzwaniom wynikającym z coraz większej różnorodności społeczeństw europejskich. Proces ten wymaga zorganizowanej i opartej na faktach debaty. Potrzebne są spójne strategie polityczne, aby osiągnąć wyższy stopień uczestnictwa migrantów w życiu społecznym państw, w których mieszkają.

3.1. Wzmocniona współpraca, konsultacje i koordynacja

Wyzwania w zakresie integracji będą wymagać podjęcia działań we współpracy z władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, przy zapewnieniu dialogu z odpowiednimi zainteresowanymi podmiotami na wszystkich szczeblach sprawowania rządów. Niezbędna jest również ściślejsza współpraca z państwami pochodzenia. Możliwe jest również wzmocnienie podejścia trójtorowego, z udziałem migrantów, społeczeństw przyjmujących i państw pochodzenia. UE powinna zapewnić niezbędne wsparcie dla tego procesu.

Komisja pełni ważną funkcję, skupiając odpowiednie podmioty w dialogu na temat głównych wyzwań w zakresie integracji. Wymiana wiedzy i dobrych praktyk między państwami

członkowskimi odbywa się w ramach sieci krajowych punktów kontaktowych ds. integracji, którą można by bardziej rozwinąć poprzez specjalne spotkania i ustalanie ram odniesienia w celach porównawczych. Koordynacja i monitorowanie zmian strategii politycznych w ramach istniejących ram politycznych przez instytucje UE, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, może przyczynić się do zwiększenia skuteczności i wydajności strategii politycznych w zakresie integracji.

Przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu państw członkowskich i UE spotykają się w ramach europejskiego forum integracji utworzonego przez Komisję we współpracy z Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym. Procedury konsultacyjne można dodatkowo wzmocnić poprzez spotkania strategiczne, na przykład z udziałem Komitetu Regionów i stowarzyszeń miast. Wspomniane forum można by wspierać poprzez fora krajowe, regionalne lub lokalne. Europejska strona internetowa poświęcona integracji skupia ważne informacje pochodzące od różnych rodzajów zainteresowanych podmiotów oraz stanowi interaktywne narzędzie wymiany informacji, które będzie dalej rozwijane poprzez profile internetowe.

3.2. Opracowanie elastycznego europejskiego zestawu narzędzi

Aby wzmocnić koordynację i wymianę wiedzy, opracowywany jest elastyczny europejski zestaw narzędzi, umożliwiający władzom w państwach członkowskich wybór środków, które stwarzają wysokie prawdopodobieństwo skuteczności w ich konkretnej sytuacji. Opracowuje się tzw. „europejskie moduły” wspierające strategie polityczne i praktyki. Moduły te oparte są na doświadczeniach państw członkowskich i innych podmiotów oraz mogą być dostosowywane do potrzeb poszczególnych państw członkowskich, regionów i miast²⁶. Moduły stanowiłyby europejskie ramy odniesienia do opracowywania i wdrażania praktyk w zakresie integracji w państwach członkowskich. Rozwijane są one w trzech obszarach tematycznych: 1) kursy wprowadzające i językowe, 2) duże zaangażowanie ze strony społeczeństwa przyjmującego, i 3) aktywne uczestnictwo migrantów we wszystkich aspektach życia społecznego.

3.3. Monitorowanie wyników

Strategie polityczne w zakresie migracji i integracji uzależnione są w ogromnej mierze od dostępu do wysokiej jakości danych statystycznych służących formułowaniu polityki i monitorowaniu wyników. Instytucje UE i państwa członkowskie powinny wspólnie opracować ramy umożliwiające włączenie danych dotyczących migracji w główny nurt danych statystycznych, a także wspólnie poprawiać zdolności w zakresie gromadzenia i publikacji danych statystycznych na temat migrantów i ich sytuacji społeczno-ekonomicznej.

Wspólne europejskie „wskaźniki” zostały ustalone w czterech dziedzinach istotnych pod względem integracji: zatrudnienie, edukacja, włączenie społeczne i aktywne obywatelstwo²⁷.

²⁶ Moduły te są naturalnym rozwinięciem „Podręcznika integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki” (trzecie wydanie podręcznika jest dostępne na europejskiej stronie internetowej poświęconej integracji: http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=12892).

²⁷ Konkluzje Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z dnia 3-4 czerwca 2010 r., dokument Rady 9248/10. Eurostat Methodologies and Working Papers, Indicators of Immigrant Integration - A Pilot Study (Eurostat – metodologie i dokumenty robocze, wskaźniki integracji imigrantów – badanie pilotażowe),

Będą one wykorzystywane do monitorowania wyników strategii politycznych w zakresie integracji w celu zwiększenia ich porównywalności oraz wzmocnienia europejskiego procesu uczenia się. Wspólne wskaźniki umożliwią ocenę wysiłków na rzecz wspierania w odniesieniu do europejskich celów w dziedzinie zatrudnienia, edukacji i włączenia społecznego, a dzięki temu pozwolą na zwiększenie koordynacji krajowych i unijnych strategii politycznych. Komisja będzie monitorować rozwój sytuacji i formułować zalecenia we współpracy z państwami członkowskimi.

Zalecenia

Komisja powinna wspierać:

- *dalsze wykorzystanie i koordynację europejskich platform konsultacji i wymiany wiedzy (z uwzględnieniem krajowych punktów kontaktowych ds. integracji, europejskiego forum integracji i europejskiej strony internetowej poświęconej integracji), aby zwiększyć ich wkład w proces decyzyjny oraz monitorowanie i koordynację strategii politycznych;*
- *dalsze opracowywanie elastycznego zestawu narzędzi, obejmującego m.in. „europejskie moduły”, w celu wspierania strategii politycznych i praktyk na szczeblu krajowym i lokalnym. Będzie on wdrażany w ramach współpracy strategicznej z Komitetem Regionów przez władze krajowe, regionalne i lokalne oraz społeczeństwo obywatelskie; oraz*
- *wspólne europejskie „wskaźniki” w dziedzinie zatrudnienia, edukacji, włączenia społecznego i aktywnego obywatelstwa, ułatwiające monitorowanie wyników realizacji strategii politycznych w zakresie integracji, a także stanowiące podstawę do systematycznych działań następczych.*