



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 20.7.2011
COM(2011) 455 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Evropski program za vključevanje državljanov tretjih držav

{SEC(2011) 957 konč.}

KAZALO

1.	VKLJUČEVANJE KOT NAČIN URESNIČEVANJA MOŽNOSTI, KI JIH PRINAŠAJO MIGRACIJE	2
2.	UPRAVLJANJE VKLJUČEVANJA JE SKUPNA ODGOVORNOST.....	3
A.	VKLJUČEVANJE Z UDELEŽBO.....	4
B.	VEČ UKREPOV NA LOKALNI RAVNI.....	8
C.	VKLJUČEVANJE DRŽAV IZVORA	10
3.	POT NAPREJ.....	11

1. VKLJUČEVANJE KOT NAČIN URESNIČEVANJA MOŽNOSTI, KI JIH PRINAŠAJO MIGRACIJE

V zadnjih desetletjih se večina držav članic EU srečuje z vse obsežnejšimi migracijami. Migranti iz tretjih držav predstavljajo približno 4 % celotnega prebivalstva EU¹. Sestava prebivalstva EU se torej spreminja in evropske družbe se soočajo z vse večjo raznolikostjo. S tem se ustvarjajo novi pogoji za socialno kohezijo in odzivanje vlad na zaskrbljenost, ki se pojavlja v javnosti.

Na Evropo izrazito vplivajo tudi demografske spremembe, vključno s staranjem prebivalstva, daljšo pričakovano življenjsko dobo in upadanjem števila delovno aktivnega prebivalstva². Zakonite migracije lahko prispevajo k reševanju teh vprašanj, poleg tega pa omogočijo čim boljšo izrabo delovne sile ter znanj in spretnosti, ki so že na voljo v EU, in izboljšajo produktivnost gospodarstva EU. Demografski trendi so od regije do regije različni in zahtevajo prilagojene rešitve. Če želi Evropa v celoti uresničiti koristi, ki jih prinašajo migracije, mora poiskati način, kako se z učinkovitejšim vključevanjem migrantov bolje soočiti z raznolikimi in večkulturnimi družbami.

V strategiji Evropa 2020³ in stockholmskem programu⁴ so v celoti priznane možnosti, ki jih migracije prinašajo za oblikovanje konkurenčnega in trajnostnega gospodarstva, poleg tega pa dokumenta kot jasen politični cilj navajata učinkovito vključevanje zakonitih migrantov, ki temelji na spoštovanju in spodbujanju človekovih pravic⁵.

Države članice so potrdile svojo zavezanost nadaljnjemu razvoju temeljne zamisli o vključevanju kot gibalni gospodarskega razvoja in socialne kohezije za boljši prispevek migrantov h gospodarski rasti in kulturnemu bogastvu⁶. Kot okvir za sodelovanje EU na področju vključevanja že obstajajo skupna osnovna načela politike vključevanja priseljencev v Evropski uniji, ki jih je leta 2004 sprejel Svet⁷. V načelih je poudarjeno, da je vključevanje dinamičen, dvosmeren proces medsebojnega prilagajanja migrantov in družb, ki jih sprejmejo. Vsi ukrepi EU, ki jih je Komisija predstavila v skupnem programu za vključevanje iz leta 2005, so bili dokončani⁸. Vendar so se družbene, gospodarske in politične okoliščine

¹ Pregled prebivalstva po državljanstvu za leto 2010 je pokazal, da je v državah članicah EU-27 živelo 32,4 milijona tujih državljanov (6,5 % celotnega prebivalstva). Med njimi je bilo 12,3 milijona državljanov EU-27, ki so živeli v drugi državi članici, in 20,1 milijona državljanov držav zunaj EU-27 (4 % celotnega prebivalstva), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/introduction>.

² Skupno število prebivalstva EU se je v zadnjih letih povečevalo predvsem zaradi neto priseljevanja. Hkrati se Unija v zadnjih nekaj letih srečuje s trendom upadanja priseljevanja. Eurostat, statistika na kratko, 1/2011, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-001/EN/KS-SF-11-001-EN.PDF.

³ Sklepi Evropskega sveta z dne 25. in 26. marca 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

⁴ Stockholmski program – odprta in varna Evropa, ki služi državljanom in jih varuje (UL C 115, 2010, str. 1).

⁵ Letni pregled rasti za leto 2011, ki združuje različne ukrepe, bistvene za napredek EU pri uresničevanju ciljev iz strategije Evropa 2020, kaže potrebo po nujnih reformah za spodbujanje znanj in spretnosti ter ustvarjanje spodbud za delo tako za domače kot priseljeno prebivalstvo; COM(2011) 11 konč., Priloga 2, makroekonomsko poročilo.

⁶ Sklepi Sveta in predstavnikov vlad držav članic o vključevanju kot gibalni razvoja in socialne kohezije, dokument Sveta 9248/10.

⁷ Dokument Sveta 14615/04 z dne 19. novembra 2004.

⁸ COM(2005) 389 konč.; SEC(2010) 357 konč.

spremenile, zato niso bili doseženi cilji vseh ukrepov vključevanja. Politike vključevanja od migrantov tudi zahtevajo voljo in zavezanost, da postanejo del družbe, ki jih sprejme.

Nova pravna določba v zvezi s podporo EU za dejavnosti na področju pospeševanja vključevanja državljanov tretjih držav⁹, ki zakonito prebivajo v državah članicah, uvedena v Pogodbo (člen 79(4) PDEU), omogoča nadaljnje usklajeno ukrepanje, pri čemer je izključeno kakršno koli usklajevanje zakonov in drugih predpisov držav članic. To ukrepanje mora upoštevati dejstvo, da so se demografske, družbene, gospodarske in politične okoliščine spremenile.

Podatki¹⁰ potrjujejo, da med najbolj pereče izzive spadajo:

- prevladujoče nizke stopnje zaposlenosti migrantov, zlasti žensk,
- povečevanje brezposelnosti in veliko število „previsoko kvalificiranih“ oseb,
- vse večje tveganje socialne izključenosti,
- odstopanje pri šolskem uspehu,
- zaskrbljenost javnosti zaradi nezadostnega vključevanja migrantov.

Prenovljeni evropski program za vključevanje državljanov tretjih držav je prispevek k razpravi o tem, kako razumeti in bolje podpirati vključevanje. Zahtevajo se raznoliki pristopi, odvisni od različnih izzivov vključevanja, s katerimi se srečujejo različne kategorije migrantov, nizko in visoko usposobljeni, ter upravičenci do mednarodne zaščite. Evropa potrebuje pozitiven odnos do raznolikosti ter trdna jamstva za temeljne pravice in enako obravnavo, na podlagi medsebojnega spoštovanja različnih kultur in tradicij. Potrebni so tudi ukrepi, usmerjeni na posebno ranljive skupine migrantov.

V tem sporočilu so, upoštevajoč izkušnje iz celotne EU, izpostavljeni evropski izzivi vključevanja. Za reševanje teh izzivov so predlagana priporočila in področja ukrepanja. Sporočilo skupaj s spremnim delovnim dokumentom služb Komisije predstavlja pregled pobud EU v podporo vključevanju državljanov tretjih držav. EU lahko z različnimi instrumenti prispeva k usmerjanju in vodenju prizadevanj držav članic. Vendar evropskega programa za vključevanje ni mogoče izvajati le z evropskimi instrumenti. Vključevanje je dinamičen, dolgotrajen proces, ki zahteva prizadevanje zelo različnih akterjev na različnih področjih politike in različnih ravneh. Zato se priporočila, vključena v to sporočilo, nanašajo na vse akterje v procesu vključevanja.

2. UPRAVLJANJE VKLJUČEVANJA JE SKUPNA ODGOVORNOST

Ob upoštevanju povedanega je jasno, da bi za uresničitev možnosti, ki jih prinašajo migracije, politike vključevanja morale ustvarjati ugodne pogoje za gospodarsko, družbeno, kulturno in politično udeležbo migrantov. Učinkovite rešitve za izzive vključevanja je treba poiskati ob

⁹ Za državljane tretjih držav se štejejo migranti, ki prihajajo iz držav zunaj EU in nimajo državljanstva katere od držav EU. Ta skupina vključuje osebe, rojene v državi zunaj EU, in osebe, ki so bile sicer rojene v EU, vendar nimajo državljanstva katere od držav članic.

¹⁰ Glej spremni delovni dokument služb Komisije.

upoštevanju posameznih nacionalnih in lokalnih okoliščin; ker pa so ti izzivi skupni številnim državam članicam, bi se izkušnje lahko delile. Čeprav EU nima pristojnosti za določanje strategij vključevanja, lahko zagotovi okvir za spremljanje, primerjavo in izmenjavo dobre prakse ter z evropskimi finančnimi instrumenti ustvarja spodbude. Primeri dobre prakse in izmenjave znanja so predstavljeni v spremljajočem delovnem dokumentu služb Komisije.

Vključevanje je povezano z zakonodajnim okvirom ter politiko, ki se določa in usklajuje na ravni EU¹¹. Zagotovitev zakonodajnega okvira za enako obravnavo in dodelitev ustrezne ravni pravic vsem migrantom je del ukrepanja EU v podporo vključevanju. Prednostne naloge glede vključevanja bi bilo treba v celoti upoštevati na vseh ustreznih področjih, da se zagotovi usklajen prispevek k reševanju izzivov vključevanja ter drugih političnih prednostnih nalog.

Vključevanje je nenehno razvijajoč se proces, ki zahteva tesno spremljanje, stalna prizadevanja, inovativne pristope in drzne ideje. Rešitev ni preprosto opredeliti, vendar bo z uspešnim vključevanjem migrantov v EU to pomenilo pomemben prispevek k doseganju ciljev EU, zastavljenih v strategiji Evropa 2020, namreč do leta 2020 povečati stopnjo zaposlenosti na 75 %, zmanjšati stopnjo šolskega osipa na manj kot 10 %, povečati delež prebivalstva, ki je končalo terciarno izobraževanje, in iz revščine ali socialne izključenosti rešiti 20 milijonov ljudi¹².

Predlagani ukrepi se osredotočajo na naslednja ključna področja:

A. vključevanje z udeležbo;

B. več ukrepov na lokalni ravni;

C. vključevanje držav izvora.

A. VKLJUČEVANJE Z UDELEŽBO

Vključevanje je proces, ki se začne na terenu, zato bi bilo politike vključevanja treba razvijati v okviru pristopa, ki je resnično „od spodaj navzgor“ in blizu lokalni ravni. Take politike vključujejo ukrepe, kot so pomoč pri učenju jezika, uvajalni ukrepi, dostop do zaposlitve, izobraževanja in poklicnega usposabljanja ter boj proti diskriminaciji, njihov cilj pa je povečati udeležbo migrantov v družbi.

Vključevanje zahteva zavezanost družbe sprejemnice, da bo migrante nastanila, spoštovala njihove pravice in kulturo ter jih obvestila o njihovih obveznostih. Hkrati morajo migranti pokazati voljo za vključevanje ter spoštovati pravila in vrednote družbe, v kateri živijo.

1. Družbeno-gospodarski prispevek migrantov

1.1. Učenje jezika

Splošno sprejeto je, da je pridobitev jezikovnega znanja odločilnega pomena za vključevanje. Boljše znanje jezika vodi k boljšim zaposlitvenim možnostim, neodvisnosti in udeležbi migrantk na trgu dela.

¹¹ Pregled nedavnih pobud EU v podporo vključevanju državljanov tretjih držav je predstavljen v spremnem delovnem dokumentu služb Komisije.

¹² Sklepi Evropskega sveta z dne 25. in 26. marca 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

Jezikovno usposabljanje in uvajalni programi morajo biti finančno in geografsko dostopni. Pomembno je, da se ponudijo jezikovni tečaji na različnih stopnjah, ki temeljijo na znanju udeležencev in pogojih za učenje. Ustrezna je lahko uporaba skupnega evropskega referenčnega okvira za jezike (CEFR), t. j. podlage, ki jo je Svet Evrope razvil za vzajemno priznavanje jezikovnih kvalifikacij pri določanju ravni jezikovne usposobljenosti¹³.

1.2. Udeležba na trgu dela

V številnih državah članicah obstaja precejšen razkorak v stopnjah zaposlenosti med državljani tretjih držav in državljani EU. Leta 2010 je bila stopnja zaposlenosti državljanov tretjih držav med 20 in 64 letom starosti za deset odstotnih točk nižja od stopnje zaposlenosti celotnega prebivalstva v isti starostni skupini na ravni EU¹⁴. Predvsem stopnje zaposlenosti migrantk so znatno nižje od povprečne stopnje zaposlenosti in stopenj zaposlenosti migrantov¹⁵. Ker je udeležba na trgu dela eden najboljših in najkonkretnejših načinov za vključitev v družbo, morajo biti prizadevanja za zmanjšanje tega razkoraka usmerjena na delavce migrante in migrante, ki prihajajo v EU zaradi združitve z družino ali kot upravičenci do mednarodne zaščite.

Previsoka usposobljenost državljanov tretjih držav, zlasti žensk¹⁶, za delo, ki ga opravljajo, je očitna v vseh državah članicah, za katere so podatki na voljo. Brezposelni migranti ali migranti, zaposleni na delovnih mestih, za katera so previsoko usposobljeni, so nezadostno izkoriščen vir in pomenijo izgubo človeškega kapitala. Poleg tega lahko migranti tak položaj občutijo kot ponižujoč. Razviti bi bilo treba storitve, ki bi omogočile priznavanje kvalifikacij in kompetenc, pridobljenih v državi izvora, da se priseljencem olajšajo možnosti zaposlitve na delovna mesta, ki ustrezajo njihovi usposobljenosti.

Prvi korak pri tem bi bilo izboljšanje orodij za pregled pridobljene izobrazbe, preteklih delovnih izkušenj, primerljivosti diplom in kvalifikacij ter ugotavljanje morebitne potrebe po usposabljanju.

Drugič, pomembni sta preglednost informacij o razpoložljivih delovnih mestih in podpora javnih služb za zaposlovanje. Vloga delodajalcev in socialnih partnerjev pri spodbujanju raznolikosti in v boju proti diskriminaciji je ključna. Okrepiti bi bilo treba tudi pomembno vlogo migrantov kot podjetnikov ter njihovo ustvarjalnost in inovativnost¹⁷, in sicer s podporo organov, ki bi zagotavljali informacije o pogojih za ustanovitev podjetja.

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

¹⁴ Leta 2010 je bila povprečna stopnja zaposlenosti celotnega prebivalstva med 20 in 64 letom starosti 68,6 % (v primerjavi z 69,1 % v letu 2009), stopnja zaposlenosti državljanov tretjih držav v isti starostni skupini pa 58,5 % (v primerjavi z 59,1 % v letu 2009).

¹⁵ Stopnja zaposlenosti državljanek tretjih držav v najbolj delovno aktivnem obdobju, tj. med 25 in 54 letom starosti, je bila leta 2010 za skoraj 20 odstotnih točk nižja od povprečne stopnje zaposlenosti vseh žensk v tej starostni skupini. Eurostat, raziskava o delovni sili EU, četrletni podatki o stopnjah zaposlenosti po spolu, starostni skupini in državljanstvu – primerjava stopenj zaposlenosti med državljani EU in državljani držav zunaj EU-27: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database.

¹⁶ Etnična manjšina in romske ženske v Evropi: vprašanje enakosti spolov? Zbirno poročilo, pripravljeno za Evropsko komisijo v letu 2009.

¹⁷ Nedavni statistični podatki, ki jih je zagotovila gospodarska zbornica dežele Lombardija, kažejo, da 60 % novih podjetij v deželi ustanovijo migranti, www.lom.camcom.it.

Tretjič, organizirati bi bilo treba uvajalne programe za pomoč novo prispelim migrantom pri zaposlovanju in vključevanju na drugih ključnih področjih življenja v družbah sprejemnicah. Uvajalni ukrepi se lahko določijo v pogodbenem dogovoru, da se zagotovi zavezanost ter vključijo obveznosti in pravice obeh strani.

1.3. Prizadevanja v izobraževalnem sistemu

V večini držav EU se povečuje delež učencev iz migrantskih okolij¹⁸. Šolski sistemi se morajo prilagoditi vse večji raznolikosti učencev, da se zagotovi kakovostno izobraževanje za vse in izkoristijo možnosti, ki jih ta raznolikost prinaša. Za lažje uspešno učenje jezika so koristni ukrepi, namenjeni otrokom v zgodnji starosti, že v predšolskem obdobju.

Povprečna stopnja izobrazbe državljanov tretjih držav je nižja kot pri državljanih EU¹⁹. Za mlade iz migrantskih okolij obstaja večje tveganje, da bodo izstopili iz sistema izobraževanja in usposabljanja, preden dosežejo izobrazbo na višji sekundarni ravni. Potrebna so dodatna prizadevanja za preprečevanje osipa pri mladih migrantih²⁰.

Učitelje in drugo osebje bi bilo treba usposablјati za upravljanje raznolikosti. Zaposlovanje migrantov kot učiteljev ali vzgojiteljev je lahko koristno tudi za spodbujanje učenja v razredih z velikim številom migrantov ter kot način, da se nacionalni izobraževalni sistemi bolj odprejo drugim evropskim in neevropskim kulturam. Primer koristnih ukrepov so jezikovni tečaji za starše v povezavi z usmerjanjem, mentorstvom in vodenjem njihovih otrok pri šolanju. Šole na posebno prikrajsanih območjih z veliko koncentracijo mladih migrantov bi lahko razvile specializirane programe, sisteme mentorstva in dostop do usposabljanja, s čimer bi imele konkurenčno prednost.

1.4. Zagotavljanje boljših življenjskih pogojev

Cilj ukrepov za vključevanje v družbo, usmerjenih na migrante, bi moral biti odpravljanje morebitnih ovir za njihov učinkovit dostop do socialnih in zdravstvenih storitev ter boj proti revščini in izključenosti najbolj ranljivih oseb²¹. Posebno pozornost je treba nameniti vključevanju upravičencev do mednarodne zaščite. Pogosto so doživeli travmatične dogodke, zaradi katerih potrebujejo posebno socialno in psihološko oskrbo. Zato bi potrebovali politike, ki čim bolj zmanjšujejo izolacijo upravičencev do mednarodne zaščite in omejitve njihovih pravic ter zagotavljajo učinkovito učenje jezika, dostop do nastanitve in dostop do zdravstvene oskrbe v zdravstvenih sistemih, ki spodbujajo vključevanje in različnim kulturam prilagojene programe za spodbujanje zdravja. Prav tako bi bilo treba ciljno obravnavati dostop do poklicnega usposabljanja in pomoči pri iskanju zaposlitve.

Posebno pozornost je treba nameniti položaju državljanov tretjih držav, ki zakonito prebivajo v EU in so romskega porekla.

¹⁸ Poročilo o napredku, SEC(2011) 526. V EU delež nedržavljanov v starostni skupini od 6 do 17 let znaša 5,7 %, v starostni skupini od 18 do 24 let pa 7,9 %. Delež otrok med 6 in 17 letom starosti, ki niso državlјani, v Nemčiji in Avstriji presega 9 %, v Španiji in na Irskem 11 %, v Luksemburgu pa celo 45 %.

¹⁹ Raziskava EU o delovni sili kaže, da so migranti precej slabo zastopani pri srednji stopnji izobrazbe in izrazito preveč zastopani pri najnižji stopnji izobrazbe. Hkrati je leta 2009 stopnja previsoke usposobljenosti državljanov tretjih držav znašala 45 %, v primerjavi z 29 % za državlјane EU, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database.

²⁰ COM(2010) 296; COM(2011) 18.

²¹ COM(2010) 758.

1.5. Boljša uporaba finančnih sredstev EU

Boljša uporaba obstoječih instrumentov EU bi morala podpreti udeležbo migrantov in izvajanje politik vključevanja od spodaj navzgor. Evropski sklad za vključevanje državljanov tretjih držav in Evropski sklad za begunce podpirata ukrepe, kot so sheme za sprejem in uvajanje, udeležba v družbenem in državljanskem življenju ter enak dostop do storitev. Dopolnjujejo jih ukrepi za lažji dostop do trga dela in vključevanje vanj, ki se financirajo iz Evropskega socialnega sklada, poleg tega pa lahko tudi Evropski sklad za regionalni razvoj v okviru regionalnega razvoja podpre veliko različnih ukrepov vključevanja.

Priporočila

Države članice bi morale zagotoviti:

- *posebne jezikovne tečaje, ki odražajo različne potrebe migrantov na različnih stopnjah procesa vključevanja;*
- *organizacijo uvajalnih programov za novo prispele migrante, vključno z jezikovnimi tečaji in tečaji državljanske vzgoje. Ti programi bi morali upoštevati posebne potrebe migrantk, da bi spodbudili njihovo udeležbo na trgu dela in okrepili njihovo ekonomsko neodvisnost;*
- *ukrepe za pregled in oceno potreb posameznika ter potrjevanje kvalifikacij in poklicnih izkušenj;*
- *večjo udeležbo migrantov na trgu dela z aktivnimi politikami trga dela;*
- *prizadevanja v šolskih sistemih, da bi bili učitelji in ravnatelji šol usposobljeni za upravljanje raznolikosti; zaposlovanje učiteljev z migrantskim poreklom; in vključevanje otrok migrantov v izobraževanje v zgodnjem otroštvu; ter*
- *posebno pozornost posebnim potrebam ranljivih skupin migrantov.*
- *Komisija bi morala podpreti:*
- *izmenjavo praks in usklajevanje politik na področju zaposlovanja, izobraževanja in socialnih zadev;*
- *ter boljšo uporabo obstoječih finančnih instrumentov EU v podporo udeležbi migrantov.*

2. Pravice in obveznosti – doseganje enake obravnave in občutka pripadnosti

Spoštovanje univerzalnih vrednot in temeljnih človekovih pravic je zapisano v Pogodbi. Okrepiti bi bilo treba prizadevanja za boj proti diskriminaciji in migrantom zagotoviti instrumente, da se seznanijo s temeljnimi vrednotami EU in njenih držav članic.

Udeležba migrantov v demokratičnem procesu je pomembna za njihovo vključevanje. Čim bolj je treba odpraviti ovire, ki v zakonodajnem in strukturnem smislu omejujejo politično udeležbo migrantov. Izboljšati bi bilo treba vključenost predstavnikov migrantov, tudi žensk, v oblikovanje ter izvajanje politik in programov vključevanja.

Programi ozaveščanja in delovna praksa lahko prispevajo h krepitvi zmogljivosti znotraj organizacij migrantov ter spodbujajo in podpirajo udeležbo teh organizacij na lokalni ravni, kot so šolski odbori, odbori za stanovanjske zadeve itd.

Ukrepi za povečanje demokratične udeležbe lahko vključujejo usposabljanje in mentorje, dodelitev dostopa migrantom do volilne pravice na lokalnih volitvah, ustanavljanje lokalnih, regionalnih in nacionalnih posvetovalnih organov ter spodbujanje podjetništva, ustvarjalnosti in inovacij²².

Priporočila

Države članice bi morale zagotoviti:

- *ukrepe za izvajanje načela enake obravnave v praksi ter preprečevanje institucionalne in vsakodnevne diskriminacije; ter*
- *prizadevanja za odstranitev ovir, ki omejujejo politično udeležbo migrantov. Nadalje bi bilo treba izboljšati vključenost predstavnikov migrantov v oblikovanje ter izvajanje politik in programov vključevanja.*

Komisija bi morala zagotoviti:

- *celovito in pravilno izvajanje obstoječih direktiv na področju nediskriminacije in zakonitih migracij.*

B. VEČ UKREPOV NA LOKALNI RAVNI

Pri oblikovanju in izvajanju politik vključevanja bi morali dejavno sodelovati lokalni organi. Lokalni organi so odgovorni za širok nabor storitev in dejavnosti ter imajo pomembno vlogo pri oblikovanju interakcije med migranti in družbo sprejemnico.

1. Obravnava posebno prikrajšanih mestnih območij

Veliko migrantov se naseli v mestnih območjih, kjer se srečujejo s posebnimi izzivi vključevanja. Politike vključevanja morajo posebej obravnavati izzive prikrajšanih sosesk, da bi mestna območja lahko spodbujala gospodarsko in kulturno dejavnost ter prispevala k socialni koheziji. V več državah članicah so bile uspešno sklenjene pogodbe ali drugi sporazumi med nacionalnimi, regionalnimi in lokalnimi organi v podporo mestnemu razvoju. Bistveno je vključevanje predstavnikov lokalnih organizacij in prebivalcev v take sporazume. Za učinkovito vključevanje so potrebni tudi podporni ukrepi, s katerimi se zagotovi obstoj socialne infrastrukture in prenova mest, in sicer na podlagi integriranega pristopa, da se prepreči segregacija.

2. Izboljšanje sodelovanja na več ravneh

Čeprav so ukrepi vključevanja predvsem v rokah lokalnih organov, je zaradi usklajevanja zagotavljanja, financiranja in ocenjevanja storitev pomembno tesno sodelovanje med različnimi ravni upravljanja. Učinkovito vključevanje je mogoče uresničiti le v partnerstvu z vrsto

²² Zbirno poročilo četrtega srečanja Evropskega foruma o vključevanju z dne 6. in 7. decembra 2010, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_812142537.pdf.

zainteresiranih strani, kot so evropske institucije, države članice ter nacionalni, regionalni in lokalni akterji. EU lahko zagotovi okvir za spremljanje, primerjavo in izmenjavo dobre prakse med različnimi ravni upravljanja ter za ustvarjanje spodbud v podporo dobrim lokalnim in regionalnim modelom.

„Ozemeljski pakti“ med zadevnimi zainteresiranimi stranmi na različnih ravneh bi morali vsem udeležencem zagotoviti potrebno prožnost sredstev za doseganje določenih ciljev politike, hkrati pa omogočiti racionalizacijo instrumentov politike ter načinov in postopkov financiranja. V zvezi s tem bi lahko imel pomembno vlogo Odbor regij.

Primeri:

S projektom *INTI-Cities* naj bi bile na podlagi primerjave ocenjene lokalne politike, prakse in ureditve vključevanja. Uspešno je bil preskušen v občinah Helsinki, Rotterdam, Malmö, Düsseldorf, Genova in Lyon. Poleg tega je bil razvit projekt *DIVE*, ki naj bi ocenil, kako občine uporabljajo načela raznolikosti in enakosti, kadar so v vlogi delodajalcev, kupcev blaga in storitev, oblikovalcev politik ter ponudnikov storitev. Merilo uspešnosti *DIVE* se je v praksi uporabilo v Amsterdamu, Leedsu, Berlinu in Rimu. Mesta, ki so sodelovala v projektu *DIVE*, so sprejela listino o vključevanju mest (*Charter on Integrating Cities*)²³.

V Valencii imajo pravni okvir, ki zagotavlja dejavno sodelovanje med vrsto akterjev pri vključevanju novo prispelih migrantov. Poleg tega so regionalna vlada, sindikati in združenja delodajalcev podpisali „pakt za priseljevanje“, namenjen upravljanju raznolikosti na delovnem mestu in spodbujanju dejavne udeležbe delavcev migrantov. „Lokalni pakt za vključevanje“ pa združuje javne organe na lokalni, pokrajinski in regionalni ravni, da bi spodbudili sodelovanje in zagotovili skladnost ukrepov v podporo vključevanju, oblikovanih na različnih področjih.

3. Finančna podpora EU za lokalne ukrepe

Evropski sklad za vključevanje državljanov tretjih držav se je izkazal kot dragocen pri podpori prizadevanjem držav članic, da državljanom tretjih držav omogočijo izpolnjevanje pogoje za bivanje in olajšajo njihovo vključevanje²⁴. Komisija predlaga, da se v naslednjem finančnem okviru poenostavi struktura odhodkovnih instrumentov, tako da se število programov zmanjša na dva stebra, vključno s skladom za migracije in azil²⁵. En element bodo ukrepi v podporo vključevanju državljanov tretjih držav. Financiranje bo imelo tudi zunanjo razsežnost, ki bo zajemala ukrepanje tako v EU kot v tretjih državah.

Prihodnje financiranje EU na področju vključevanja bi se moralo osredotočiti na lokalni, bolj ciljno usmerjen pristop v podporo skladnim strategijam, oblikovanim posebej za spodbujanje vključevanja na lokalni ravni. Te strategije bi izvajali predvsem lokalni ali regionalni organi in nedržavni akterji, pri čemer bi se upošteval njihov posebni položaj. Njihov prispevek k splošnemu cilju okrepljene udeležbe bi se ocenjeval na podlagi naslednjih meril: 1) višje stopnje zaposlenosti; 2) višje stopnje izobrazbe; 3) boljše socialne vključenosti; in 4) aktivnega državljanstva.

Priporočila

²³ Glej spletišče Integrating Cities, <http://www.integratingcities.eu>.

²⁴ Odločba Sveta z dne 25. junija 2007 o ustanovitvi Evropskega sklada za vključevanje državljanov tretjih držav za obdobje 2007–2013 v okviru splošnega programa „Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov“ (2007/435/ES). Za celotno obdobje je na voljo 825 milijonov EUR.

²⁵ COM(2011) 500 konč.

Države članice bi morale zagotoviti:

- *celovite strategije vključevanja, v oblikovanje in izvajanje katerih bi morale biti učinkovito vključene vse lokalne in regionalne zainteresirane strani, na podlagi pristopa „od spodaj navzgor“.*

Akterji na vseh ravneh upravljanja bi morali podpreti:

- *ozemeljske pakte“, ki bi bili okvir za sodelovanje med zadevnimi zainteresiranimi stranmi na različnih ravneh pri oblikovanju in izvajanju politik vključevanja.*

Komisija bi morala podpreti:

- *vključevanje lokalnih in regionalnih akterjev v opredeljevanje politik vključevanja v okviru programov EU, in sicer prek strateškega partnerstva z Odborom regij ter evropskimi omrežji mest in regij; in*
- *večjo usklajenost programiranja obstoječih finančnih instrumentov EU za lokalno ukrepanje. To bi bilo treba storiti z uporabo Evropskega sklada za vključevanje državljanov tretjih držav, Evropskega sklada za begunce, Evropskega socialnega sklada in Evropskega sklada za regionalni razvoj.*

C. VKLJUČEVANJE DRŽAV IZVORA

Države izvora lahko proces vključevanja podprejo na tri načine: 1) s pripravo na vključevanje že pred odhodom migrantov; 2) s podporo migrantom, ko so v EU, na primer s podporo prek veleposlaništev; 3) s pripravo na začasno ali trajno vrnitev migrantov, ki so pridobili izkušnje in znanja.

1. Ukrepi v podporo vključevanju pred odhodom

Države izvora lahko migrantom pred njihovim odhodom pomagajo z informacijami, na primer v zvezi s potrebnimi vizumi in delovnimi dovoljenji, ter tudi s poučevanjem jezika ali zagotovitvijo poklicnega usposabljanja za izboljšanje njihovih znanj in spretnosti. V ta namen bi bilo treba tretjim državam zagotoviti podporo, tako glede ukrepov pred odhodom kot tudi za izboljšanje postopkov v zvezi s priznavanjem kvalifikacij ter znanj in spretnosti migrantov.

Da bi Komisija pomagala ljudem, ki želijo migrirati v EU, pri dostopu do potrebnih informacij o postopkih glede vlog, bo pozneje v tem letu vzpostavila „portal EU o priseljevanju“.

2. Koristni stiki med skupnostmi v diaspori in njihovimi državami izvora

Nakazila ter prenos spretnosti, inovacij in znanja lahko spodbudijo trajnostne naložbe in razvoj v državah izvora.

Spodbujanje nadnacionalnega podjetništva z bolj dinamično strategijo bo dajalo prednost podjetnikom, ki delujejo v državah članicah EU in partnerskih državah. Taka podjetja lahko ustvarjajo delovna mesta v državah izvora ter prinašajo koristi v smislu vključevanja migrantov in spodbujanja trgovine med državami.

3. Krožne migracije in razvoj v državah izvora

Podpreti bi bilo treba začasne in krožne migrante, in sicer z okvirom, ki temelji na pravicah ter lahko zagotovi jasen pravni status in olajša mobilnost. Partnerstva za mobilnost s partnerskimi državami bi lahko bila ustrezen okvir za spodbujanje pobud glede vključevanja v državah članicah EU, ki koristijo tudi državam izvora. Pozitivna politična sporočila z obeh strani bi lahko pomagala ustvariti ugodnejše okolje za vključevanje ter tudi za začasne in krožne migracije.

Priporočila

Države članice in države izvora bi morale zagotoviti:

- *podporo migrantom pred odhodom za lažje vključevanje, ki bi morala biti del okvira za dialog in sodelovanje med EU in partnerskimi državami. Ključni element pri tem je izboljšanje postopkov v zvezi s priznavanjem kvalifikacij ter znanj in spretnosti migrantov.*

3. POT NAPREJ

Upravljanje vključevanja je ključen vidik za uresničevanje vseh možnosti, ki jih migracije prinašajo za migrante in EU. Učinkovite politike vključevanja so temeljne za usklajevanje gospodarske rasti s socialno kohezijo ter obvladovanje vse bolj raznolikih evropskih družb. Ta proces zahteva strukturirano razpravo, ki bo temeljila na dejstvih. Potrebne so skladne strategije, da bi dosegli boljšo udeležbo migrantov v družbah, v katerih živijo.

3.1. Okrepljeno sodelovanje, posvetovanje in usklajevanje

Izzive vključevanja bo treba reševati v partnerstvu med nacionalnimi vladami ter regionalnimi in lokalnimi organi, hkrati pa zagotavljati dialog z zadevnimi zainteresiranimi stranmi na vseh ravneh upravljanja. Potrebno je tudi tesnejše sodelovanje z državami izvora. Okrepili bi lahko pristop trismernega procesa, ki vključuje migrante, družbe sprejemnice in države izvora. EU bi morala zagotoviti potrebno podporo temu procesu.

Komisija ima pomembno vlogo pri spodbujanju dialoga med zadevnimi akterji o glavnih izzivih vključevanja. Izmenjava znanja in dobre prakse med državami članicami poteka v okviru mreže nacionalnih kontaktnih točk za vključevanje, ki bi se lahko nadalje razvijale prek tematskih srečanj in dejavnosti primerjave. Usklajevanje in spremljanje razvoja politik v obstoječih okvirih institucij EU in v tesnem sodelovanju z državami članicami lahko prispeva k izboljšanju učinkovitosti in uspešnosti politik vključevanja.

Predstavniki civilne družbe iz držav članic in na ravni EU se srečujejo v okviru Evropskega foruma za vključevanje, ki ga je ustanovila Komisija v sodelovanju z Evropskim ekonomsko-socialnim odborom. Postopke posvetovanja bi bilo treba dodatno okrepiti s strateškimi srečanji, na primer z Odborom regij in združenji mest. Evropski forum bi lahko podprli nacionalni, regionalni ali lokalni forumi. Evropsko spletišče o vključevanju, na katerem se zbirajo pomembne informacije, ki jih prispevajo različne kategorije zainteresiranih strani, zagotavlja interaktivno orodje za izmenjavo informacij, ki se bo dodatno razvijalo prek spletnih profilov.

3.2. Razvoj prožne evropske zbirke pristopov

Za okrepitev usklajevanja in izmenjave znanja se razvija prožna evropska zbirka pristopov, v kateri lahko organi držav članic izberejo ukrepe, ki se bodo najverjetneje izkazali za učinkovite v njihovem okolju. Oblikujejo se t. i. „evropski moduli“ v podporo politikam in praksam. Moduli temeljijo na izkušnjah držav članic in drugih akterjev ter jih je mogoče prilagoditi potrebam posameznih držav članic, regij ali mest²⁶. Moduli bi predstavljali evropski referenčni okvir za oblikovanje in izvajanje praks vključevanja v državah članicah. Razvijajo se na treh tematskih področjih: 1) uvajalni in jezikovni tečajji; 2) močna zavezanost družbe sprejemnice; in 3) dejavna udeležba migrantov na vseh področjih skupnega življenja.

3.3. Spremljanje rezultatov

Migracijska politika in politika vključevanja sta glede oblikovanja politike in spremljanja rezultatov močno odvisni od kakovostnih statističnih podatkov. Institucije EU in države članice bi si morale skupaj prizadevati za razvoj okvira, ki bi omogočil združevanje statističnih podatkov o migracijah, ter za izboljšanje zmogljivosti zbiranja in objavljanja statističnih podatkov o migrantih in njihovem družbeno-gospodarskem položaju.

Na štirih področjih, pomembnih za vključevanje, so bili razviti skupni evropski „kazalniki“: zaposlovanje, izobraževanje, socialna vključenost in aktivno državljanstvo²⁷. Ti kazalniki se bodo uporabljali za spremljanje rezultatov politik vključevanja, da bi povečali njihovo primerljivost in izboljšali evropski učni proces. Skupni kazalniki bodo omogočili oceno prizadevanj v podporo vključevanju v zvezi z evropskimi cilji na področju zaposlovanja, izobraževanja in socialne vključenosti ter s tem izboljšanje usklajevanja nacionalnih politik in politik EU. Komisija bo spremljala dogajanje in prek dialoga z državami članicami oblikovala priporočila.

Priporočila

Komisija bi morala podpreti:

- *nadaljnjo uporabo in usklajevanje evropskih platform za posvetovanje in izmenjavo znanja (vključno z nacionalnimi kontaktnimi točkami za vključevanje, Evropskim forumom za vključevanje in evropskim spletiščem o vključevanju), da bi se izboljšal njihov prispevek k političnemu odločanju ter spremljanju in usklajevanju politik;*
- *nadaljnji razvoj prožne zbirke pristopov, vključno z „evropskimi moduli“, v podporo nacionalnim in lokalnim politikam ter praksam. Uporabljali jo bodo nacionalni, regionalni in lokalni organi ter civilna družba v strateškem sodelovanju z Odborom regij; in*

²⁶ Moduli so naravno nadaljevanje „Priročnika o vključevanju za oblikovalce politik in strokovne delavce“, (tretja izdaja priročnika je na voljo na evropskem spletišču o vključevanju: http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=12892).

²⁷ Sklepi Sveta za pravosodje in notranje zadeve z dne 3. in 4. junija 2010, dokument Sveta 9248/10. Metodologije in delovni dokumenti Eurostata, kazalniki o vključevanju priseljencev – pilotna študija,

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-030.

- *skupne evropske „kazalnike“ na področju zaposlovanja, izobraževanja, socialne vključenosti in aktivnega državljanstva, ki bodo omogočili spremljanje rezultatov politik vključevanja ter se uporabljali kot podlaga za sistematično nadaljnje ukrepanje.*