

**Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Skupna politika priseljevanja za Evropo: načela, ukrepi in orodja**

COM(2008) 359 konč.

(2009/C 218/15)

Komisija je 17. junija 2008 sklenila, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

*„Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij – Skupna politika priseljevanja za Evropo: načela, ukrepi in orodja“*

Strokovna skupina za zaposlovanje, socialne zadeve in državljanstvo, zadolžena za pripravo dela Odbora o tej zadevi, je mnenje sprejela 10. decembra 2008. Poročevalec je bil g. PARIZA CASTAÑOS, soporočevalka ga. BONTEA.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 451. plenarnem zasedanju 25. in 26. februarja 2009 (seja z dne 25. februarja) s 130 glasovi za, 1 glasom proti in 4 vzdržanimi glasovi.

## 1. Sklepi: upravljanje priseljevanja

1.1 Evropski ekonomsko-socialni odbor (EESO) je predlagal, naj Svet Evropske unije za politiko priseljevanja opusti pravilo soglasja in sklepe sprejema s kvalificirano večino po postopku soodločanja z Evropskim parlamentom; EESO se zavzema za to, naj Lizbonska pogodba za priseljevanje predvidi redni postopek. Ob upoštevanju sedanjih okoliščin, ki lahko upočasnijo sprejetje Lizbonske pogodbe, EESO ponovno predlaga, naj Svet sprejme premostitveni postopek („*passerelle*“), da bi pospešil uveljavitev sistema kvalificirane večine in soodločanja.

1.2 EESO je v svojih mnenjih vedno zavzemal stališče, da morata politika priseljevanja in zakonodaja za področje priseljevanja v celoti upoštevati **človekove pravice** vseh, enakost obravnave in nediskriminacijo. **EESO predlaga, da se ta cilj okrepi z dvema novima skupnima načeloma: temeljnimi pravicami ter pravno državo in temeljnimi svoboščinami.**

1.3 EESO poudarja, da je treba na ravni Evropske komisije in držav članic vzpostaviti in razviti mehanizem **posvetovanja z vsemi udeleženci**, predvsem s socialnimi partnerji (sindikati in delodajalskimi organizacijami), a tudi s civilno družbo, združenji priseljencev, univerzitetnimi strokovnjaki in mednarodnimi organizacijami. Za strukturiranje te udeležbe in okrepitve

svoje vloge je EESO sprejel mnenje <sup>(1)</sup> o ustanovitvi **Evropskega foruma za vključevanje**.

1.4 Že pred več leti je Komisija predlagala uvedbo **odprte metode usklajevanja**, ki sta jo EESO <sup>(2)</sup> in Parlament sicer podprla, vendar je Svet ni odobril. EESO podpira predlog Komisije o **skupni metodologiji**, ker meni, da je to prvi korak v smeri oblikovanja **odprte metode usklajevanja**. EESO meni, da morajo skupna načela postati **skupni objektivni kazalniki**, ki jih je treba vključiti v **nacionalne profile priseljevanja**. Vsaka država članica pripravi letno poročilo. Komisija pripravi letno zbirno poročilo, ki ga predloži Parlamentu. **EESO meni, da bi se bilo treba posvetovati tudi z njim.** Na podlagi poročila Komisije bo **Evropski svet na spomladanskem zasedanju** sprejel politično oceno in oblikoval priporočila.

1.5 Pri pripravi letnih poročil držav članic bodo v skladu s postopki posameznih držav članic sodelovali socialni partnerji, organizacije civilne družbe in nacionalni parlamenti. EESO poudarja, da je treba ta poročila objavljati, jih promovirati in državljanke ozaveščati o njihovem pomenu.

<sup>(1)</sup> Glej mnenje EESO o elementih za strukturo, organizacijo in delovanje platforme za večjo udeležbo civilne družbe pri spodbujanju politik vključevanja državljanov tretjih držav v EU; poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 27, 3.2.2009).

<sup>(2)</sup> Glej mnenje EESO o sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o odprti metodi usklajevanja politike Skupnosti na področju priseljevanja in sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o skupni azilni politiki, za katero se uvaja metoda odprtega usklajevanja; poročevalka ga. ZU EULENBURG (UL C 221, 17.9.2002). Opomba prev.: mnenje ni na voljo v slovenščini.

1.6 EESO meni, da je odprta metoda usklajevanja primeren instrument za zagotavljanje skladnosti med nacionalnimi politikami in da bi morala državam članicam omogočati, da skupaj dosegajo cilje, določene v Tampereju, in tako ustvarjajo evropsko območje svobode, varnosti in pravice. Odprta metoda usklajevanja mora **takoj** vzpostaviti **pravni okvir**, predviden v Pogodbi in potrjen na zasedanjih Sveta v Tampereju in Haagu.

1.7 Odbor želi, da bi EU imela ustrezno skupno zakonodajo z visoko stopnjo usklajenosti, da bi priseljevanje usmerjali s pomočjo zakonitih, prožnih in transparentnih postopkov, da bi državljane tretjih držav obravnavali pravično, tako da bi bile njihove pravice in obveznosti primerljive s tistimi, ki jih imajo državljani EU.

1.8 EESO meni, da bo sodelovanje med oblastmi in socialnimi partnerji mnogim, ki danes delajo na črno, omogočilo legalizirati upravni položaj tako, da se bo njihova zaposlitev spremenila v zakonito delovno razmerje.

1.9 Sodelovanje in solidarnost med državami članicami je treba izboljšati in vključiti močno finančno komponento. V ta namen je treba ustrezno uporabiti sredstva iz splošnega programa *Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov* (2007–2013) kot mehanizma za porazdelitev stroškov in dopolnitev nacionalnih proračunskih sredstev držav članic.

## 2. Uvod

2.1 Namen sporočila je, da Svet sprejme več skupnih političnih načel, ki bi vodila razvoj prihodnje skupne politike priseljevanja. Je del širšega političnega procesa, s katerim naj bi pripravili politične osnove za sprejetje novega večletnega programa za področje svobode, varnosti in pravice, ki bo nadomestil haaški program in naj bi bil sprejet med švedskim predsedovanjem Svetu v drugi polovici leta 2009.

2.2 Francosko predsedstvo se je v Svetu zavzelo za sprejetje Evropskega pakta o priseljevanju in azilu<sup>(1)</sup>, da bi temu političnemu področju dali novo spodbudo in izboljšali meddržavno sodelovanje.

<sup>(1)</sup> Glej sklepe Sveta 14368/08.

## 3. Splošne ugotovitve

3.1 EESO pozitivno ocenjuje, da je Evropska komisija to sporočilo pripravila zato, da izboljša sodelovanje in usklajevanje ukrepov na področju politike priseljevanja, in meni, da je treba še naprej krepiti dodano vrednost skupne evropske politike priseljevanja in proaktivno vlogo, ki jo mora imeti Komisija.

3.2 Francosko predsedstvo bi se moralo z EESO posvetovati v zvezi z Evropskim paktom o priseljevanju in azilu. EESO meni, da pristop Komisije poudarja pomen okrepitve metode Skupnosti in da sklepi Sveta poudarjajo meddržavno sodelovanje. EESO pozdravlja izboljšano sodelovanje med vladami in Svetu predlaga, naj bo Komisija pri razvoju politike priseljevanja podprta pri svoji funkciji dajanja pobud, Parlament in EESO pa naj igrata aktivnejšo vlogo.

3.3 Sporočilo navaja, da je skupna politika priseljevanja ključna prednostna naloga EU, ki jo mora voditi usklajen celostni pristop na evropski, nacionalni in regionalni ravni, izvajati pa ga je treba v partnerskem sodelovanju in solidarnosti z državami članicami in Evropsko komisijo. Obenem predlaga sprejetje **politično zavezujočih skupnih načel**, o katerih mora Svet doseči sporazum in ki jih je treba uresničevati s **konkretnimi ukrepi**. Te bi spremljala **mehanizem za spremljanje in skupna metodologija**.

3.4 EESO na splošno te cilje podpira.

3.5 EESO je predlagal<sup>(2)</sup>, da Svet Evropske unije pri sprejemanju zakonodaje o priseljencih opusti pravilo soglasja in odloča s kvalificirano večino po postopku soodločanja z Evropskim parlamentom.

3.6 EESO je v svojih mnenjih zavzel stališče, da morata politika priseljevanja in zakonodaja za področje priseljevanja v celoti upoštevati **človekove pravice** vseh, enakost obravnave in nediskriminacijo, zato soglaša s Komisijo, da mora politika priseljevanja temeljiti „na **univerzalnih vrednotah** človekovega dostojanstva, enakosti in solidarnosti, ki jih podpira EU, vključno s popolnim spoštovanjem Listine o temeljnih pravicah in Evropske konvencije o človekovih pravicah.“

<sup>(2)</sup> Glej mnenje EESO o sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu *Haaški program: Deset prednostnih nalog za naslednjih pet let – Partnerstvo za evropsko prenovalo na področju svobode, varnosti in pravice*, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 65, 17.3.2006).

3.7 Uveljavitev Lizbonske pogodbe zahteva – prvič v zgodovini evropskega združevanja – uradno priznanje, da je za države članice in institucije Skupnosti Listina o temeljnih pravicah pravno zavezujoča. Tako institucije EU kot države članice bi morale zagotoviti, da se pri vseh političnih ukrepih, vključno z ukrepi na področju svobode, varnosti in pravice, spoštujejo temeljne pravice.

3.8 Poleg tega Lizbonska pogodba (v členu 47 PEU) priznava, da je Unija pravna oseba, člen 6(2) PEU pa zato, ker je postala nova pravna oseba, določa, da „Unija pristopi k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.“

3.9 EESO je Komisiji, Evropskemu parlamentu in Svetu predlagal <sup>(1)</sup>, naj na področju zunanje politike spodbudijo **mednarodni pravni okvir za migracije**, ki bi temeljil na Splošni deklaraciji o človekovih pravicah, paktu o državljanskih in političnih pravicah ter paktu o gospodarskih, socialnih in kulturnih pravicah. Ta mednarodni pravni okvir mora vključevati najpomembnejše konvencije Mednarodne organizacije dela in Mednarodno konvencijo Združenih narodov o varstvu pravic vseh delavcev in njihovih družin, ki je države članice EU še niso ratificirale, čeprav je EESO sprejel mnenje na lastno pobudo <sup>(2)</sup>, v katerem je predlagal ratifikacijo konvencije.

3.10 EESO predlaga okrepitev tega cilja **tako, da se mu dodata dve novi skupni načeli: temeljne pravice ter pravna država in temeljne svoboščine.**

#### 4. Posebne ugotovitve o temeljnih načelih

4.1 Komisija predlaga **deset skupnih načel** za razvoj skupne politike priseljevanja. Uvrščena so v tri razdelke: **blaginja, solidarnost in varnost.**

4.2 Vendar EESO ugotavlja, da manjkajo načela, izpeljana iz temeljnih pravic; ker morata politika in zakonodaja EU in njenih držav članic o priseljevanju (dostop, meje, vizumi, vračanje,

bivalne razmere itd.) spoštovati človekovo dostojanstvo in temeljne pravice, EESO predlaga, da se doda nov razdelek **Človekove pravice, ki bi vseboval dve novi načeli:**

#### Načelo A: temeljne pravice

4.3 Politika in zakonodaja EU in njenih držav članic o priseljevanju morata spoštovati Listino EU o temeljnih pravicah za boj proti rasizmu in diskriminaciji ter krepitev načela enake obravnave. Spoštovanje teh načel mora biti temelj za pripravo zakonodaje EU o priseljevanju.

4.4 EESO je v enem nedavnih mnenj <sup>(3)</sup> ugotovil, da so pravice in obveznosti državljanov tretjih držav, ki jih predvideva predlog direktive o enotnem postopku (COM(2007) 638 konč.) glede plač, delovnih razmer, svobode združevanja, izobraževanja in poklicnega usposabljanja, dobra podlaga za prihodnjo skupno zakonodajo o priseljevanju.

#### Načelo B: pravna država in temeljne svoboščine

4.5 Ob upoštevanju obveznosti držav članic, da EU pristopi k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, EESO meni, da je treba med pravna jamstva v tej konvenciji vključiti tudi skupna načela za politiko priseljevanja, da bi vsem priseljencem v času njihovega bivanja v EU zagotovili dejanski dostop do pravic in jamstev pravne države.

#### 5. Skupna temeljna načela za nadaljnji razvoj skupne politike priseljevanja (predlog Evropske komisije)

5.1 **Blaginja:** prispevek zakonitega priseljevanja k socialno-ekonomskemu razvoju EU

5.2 Sporočilo Komisije navaja prispevek zakonitega priseljevanja k socialno-ekonomskemu razvoju EU. EESO je že večkrat opozoril na pozitivne učinke priseljevanja za evropske družbe gostiteljice ob upoštevanju izzivov lizbonske strategije. V skladu s tem EESO upa, da bodo omejitve, ki veljajo v prehodnih obdobjih za državljane novih držav članic, kmalu odpravljene.

<sup>(1)</sup> Glej mnenje EESO o politiki EU za priseljevanje in sodelovanje z matičnimi državami za spodbujanje razvoja, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 44, 16.2.2008).

<sup>(2)</sup> Glej mnenje EESO o Mednarodni konvenciji o migrantih, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 302 z dne 7.12.2004).

<sup>(3)</sup> Glej mnenje EESO o predlogu direktive Sveta o enotnem postopku obravnavanja vlog za enotno dovoljenje za državljane tretjih držav, da lahko prebivajo in delajo na ozemlju države članice, ter o skupnih pravicah za delavce iz tretjih držav, ki zakonito prebivajo v državi članici; poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 27, 3.2.2009).

5.3 Razdelek **blaginja** zajema tri načela:

#### **Načelo 1: jasna pravila in enaki pogoji**

5.4 Odbor želi, da bi EU lahko imela ustrezno skupno zakonodajo z visoko stopnjo usklajenosti, da bi priseljevanje usmerjali s pomočjo zakonitih, prožnih in transparentnih postopkov, da bi bili državljani tretjih držav obravnavani pravično, tako da bi bile njihove pravice in obveznosti primerljive s tistimi, ki jih imajo državljani EU.

5.5 Za boljše obvladovanje migracijskih tokov je sodelovanje med EU in državami izvora nujno. Odbor je pred kratkim sprejel dve mnenji <sup>(1)</sup>, v katerih je predlagal izboljšanje sodelovanja med državami izvora in evropskimi državami gostiteljicami.

5.6 Skupno vizumsko politiko je treba izvajati prožneje, ker pogosto otežuje upravljanje zakonitih migracijskih tokov.

#### **Načelo 2: usklajevanje kvalifikacij in potreb**

5.7 V okviru lizbonske strategije mora priseljevanje iz ekonomskih razlogov upoštevati skupno oceno potreb trgov dela v EU na podlagi potreb, ob upoštevanju vseh sektorjev in kvalifikacijskih ravni, pri čemer je treba spoštovati načelo prednostne obravnave v Skupnosti.

5.8 Glede ocene potreb po „kvalificiranih delavcih“ v EU in državah članicah do leta 2020 je EESO v enem svojih nedavnih mnenj <sup>(2)</sup> oblikoval več predlogov v zvezi z direktivo o modri karti EU.

5.9 Glede priprave „profilov priseljevanja“, ki dajejo informacije o udeležbi priseljencev na nacionalnem trgu dela, EESO meni, da je treba izboljšati nacionalne in evropske podatke o migracijskih tokovih in trgih dela, da pa bi bilo treba pojem „profili priseljevanja“ razumeti prožneje, ob upoštevanju sposobnosti poklicnega prilagajanja.

5.10 EESO želi opozoriti na pomen znanja jezikov in poklicnega usposabljanja delavcev migrantov; oboje je temeljnega pomena za dostop do zaposlitve in izboljšanje sposobnosti

<sup>(1)</sup> Glej mnenji EESO z dne

— o politiki EU za priseljevanje in sodelovanje z matičnimi državami za spodbujanje razvoja, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 44, 16.2.2008) in

— o migraciji in razvoju: priložnosti in izzivi, poročevalec g. SHARMA (UL C 120, 16.5.2008).

<sup>(2)</sup> Glej mnenje EESO o zeleni knjigi o prihodnjem skupnem evropskem azilnem sistemu, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 27, 3.2.2009).

prilagajanja na spremembe na trgih dela; opozoriti želi tudi na priznavanje poklicnih kvalifikacij, pridobljenih zunaj EU.

5.11 EESO soglaša s Komisijo, da je cilj spodbujanje podjetniškega duha priseljencev, zato je treba preseči številne ovire, ki še vedno obstajajo v nacionalnih zakonodajah o priseljevanju.

5.12 Ker je tveganje, da izgubijo delo, za priseljence večje, je treba razviti ukrepe za izboljšanje vključevanja v trg dela, pri čemer bi bilo treba posebno pozornost namenjati položaju žensk in ljudi s posebnimi potrebami.

5.13 EESO meni, da se je treba boriti proti nezakonitemu priseljevanju, in sicer ne več s pomočjo ukrepov iz direktive o kaznih za delodajalce, ki zaposlujejo državljane tretjih držav, temveč s spodbudami in aktivnimi ukrepi za ureditev in legalizacijo delovnih razmer priseljencev. Zato morajo biti predpisi o priseljevanju, tako na nacionalni ravni kot na ravni EU, prožnejši in tesneje povezani s težnjami na trgu dela, ker je treba razviti in utrditi posvetovanje s socialnimi partnerji in socialni dialog kot takšen.

5.14 Treba je zagotoviti izpolnjevanje predpisov Svetovne organizacije dela, zlasti konvencij Svetovne organizacije dela o delavcih migrantih (C 97 in C 143).

#### **Načelo 3: vključevanje je ključ za uspešno priseljevanje**

5.15 EESO je pripravil več mnenj <sup>(3)</sup> za spodbujanje ukrepov politike vključevanja, zato izraža zadovoljstvo, da je vključevanje eno od načel politike priseljevanja. **Skupna temeljna načela**, ki jih je sprejel Svet leta 2004, morajo biti temelj ukrepov politike

<sup>(3)</sup> Glej mnenja EESO z dne

— o elementih za strukturo, organizacijo in delovanje platforme za večjo udeležbo civilne družbe pri spodbujanju politik vključevanja državljanov tretjih držav v EU, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 27, 3.2.2009);

— o priseljevanju, vključevanju in vlogi organizirane civilne družbe, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS, soporočevalec g. MELÍCIAS (UL C 125, 27.5.2002); opomba prev.: mnenje ni na voljo v slovenščini;

— o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o priseljevanju, vključevanju in zaposlovanju, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 80, 30.3.2004); opomba prev.: mnenje ni na voljo v slovenščini;

— o sodelovanju civilne družbe v boju proti organiziranemu kriminalu in terorizmu, poročevalci g. RODRÍGUEZ GARCÍA-CARO, g. PARIZA CASTAÑOS in g. CABRA DE LUNA (UL C 318, 23.12.2006).

vključevanja, in prvo od teh načel se nanaša na dvosmerno oziroma vzajemno naravo vključevanja (med priseljenci in družbo gostiteljico). EESO soglaša s Komisijo in zato spoštuje cilj, da morajo evropske družbe „povečati svojo zmožnost upravljanja raznolikosti, povezano s priseljevanjem, in povečati socialno kohezijo.“

5.16 EESO podpira predloge Komisije in meni, da bodo za konsolidacijo evropskega okvirnega programa za vključevanje potrebne nove politične spodbude v Svetu. EESO je predlagal „državlansko vključevanje“, ki temelji na „postopnem izenačevanju priseljencev z drugim prebivalstvom (ob upoštevanju načel o enakih možnostih in enaki obravnavi), tako glede njihovih pravic in dolžnosti kot tudi njihovega dostopa do blaga, storitev in možnosti za državljansko udeležbo“<sup>(1)</sup>. Zato je temeljnega pomena povečati socialno in politično udeležbo priseljencev na lokalni, nacionalni in evropski ravni. Odbor je za Evropsko konvencijo<sup>(2)</sup> pripravil mnenje o spodbujanju dostopa priseljencev do državljanstva, v katerem je predlagal, da se državljanom tretjih držav, ki dolgo časa bivajo v eni od držav EU, podeli **državljanstvo EU**.

5.17 Trenutno obstaja mreža nacionalnih kontaktnih točk, ki jo usklajuje Komisija; izkušnje s to mrežo so zelo pozitivne. EESO poudarja, da sta potrebni izmenjava in ocena izkušenj in dobrih praks oblasti držav članic; potrebno pa je tudi, da Svet uvede **odprto metodo usklajevanja**. Za to je treba razviti **skupne kazalnike in primerne statistične sisteme**, ki jih morajo uporabljati države članice za ocenjevanje rezultatov ukrepov politike vključevanja.

5.18 Razviti je treba „programe vključevanja“ za „nove priseljence“. Ti programi naj bi obsegali jezikovno (pridobivanje jezikovnega znanja), kulturno in državljansko razsežnost (priznavanje temeljnih evropskih vrednot), in sicer v okviru „posebnih nacionalnih postopkov“, kot so npr. „učni načrti za vključevanje, izrecne obveznosti vključevanja, programi dobrodošlice, nacionalni načrti za državljanstvo ter uvajalni ali orientacijski tečaji državljanstva.“

5.19 EESO je v sodelovanju z Dublinsko fundacijo in socialnimi partnerji raziskal delovne razmere delavcev migrantov<sup>(3)</sup> in ugotovil, da različnost na delovnem mestu povečuje možnosti za podjetja in delavce ter da se morajo zakonodaja in javne politike na področju zaposlovanja dopolnjevati s sodelovanjem socialnih partnerjev.

5.20 EESO je v več mnenjih predlagal, da je treba v evropskih pravnih predpisih upoštevati tudi pravice priseljencev in da

je treba priseljence seznaniti z njihovimi pravicami in dolžnostmi (spoštovanjem zakonov države gostiteljice).

5.21 Ob upoštevanju dejstva, da so v državah članicah nekatere pravice vezane na trajanje bivanja priseljencev, EESO soglaša s Komisijo, da je treba priseljencem zagotoviti dejanski in nediskriminatorski dostop do zdravstvenega in socialnega varstva ter do pokojninskih pravic in pravic socialnega zavarovanja. Tudi Evropski pakt za priseljevanje in azil določa, da je treba zagotoviti nekatere pravice, kot so „dostop do izobraževanja, zaposlitve, varnosti ter javnih in socialnih storitev.“

5.22 EESO je že v svojem mnenju o zeleni knjigi predlagal, naj bi priznali tudi različne pravice<sup>(4)</sup>.

5.23 EESO je v več mnenjih<sup>(5)</sup> predlagal, da je treba spremeniti Direktivo 2003/86/ES o pravici do združitve družine, ker je zelo omejevalna, ne spoštuje temeljnih pravic in ovira vključevanje.

5.24 Poleg tega je treba pred marcem 2009 ustanoviti **Evropski forum za vključevanje**, ki ga je predlagal EESO<sup>(6)</sup> in podprla pripravljala konferenca aprila 2008. Države članice morajo članom foruma pomagati pri opravljanju nalog.

- <sup>(4)</sup> Pravica do socialne varnosti, vključno z zdravstveno oskrbo;
- pravica do dostopa do blaga in storitev, vključno do stanovanja, pod enakimi pogoji kot državljani države članice;
  - dostop do izobraževanja in poklicnega usposabljanja;
  - priznavanje diplom, certifikatov in spričeval v okviru zakonodaje Skupnosti;
  - pravica do izobraževanja mladoletnikov, vključno s pomočmi za študij in štipendijami;
  - pravica do poučevanja in znanstvenih raziskav v skladu s predlogom direktive;
  - pravica do brezplačne pravne pomoči v primeru potrebe;
  - pravica do brezplačne pomoči pri iskanju dela (javna storitev);
  - pravica do učenja jezika skupnosti, v kateri priseljenec živi;
  - spoštovanje kulturne raznolikosti;
  - pravica do prostega gibanja in bivanja v državi članici.

- <sup>(5)</sup> Glej mnenja EESO z dne
- o sporočilu Komisije Svetu, Evropskemu parlamentu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o priseljevanju, vključevanju in zaposlovanju, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 80, 30.3.2004); opomba prev.: mnenje ni na voljo v slovenščini.
  - o zeleni knjigi o pristopu EU do urejanja ekonomske migracije, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 286, 17.11.2005).
  - o priseljevanju v EU in politikah vključevanja: sodelovanje med regionalnimi in lokalnimi oblastmi ter organizacijami civilne družbe, poročevalec g. Pariza Castaños (UL C 318, 23.12.2006).
  - o predlogu direktive Sveta o pogojih za vstop in prebivanje državljanov tretjih držav zaradi zaposlitve za visokokvalificirane delavce, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 27, 3.2.2009).

- <sup>(6)</sup> Glej mnenje EESO o elementih za strukturo, organizacijo in delovanje platforme za večjo udeležbo civilne družbe pri spodbujanju politik vključevanja državljanov tretjih držav v EU, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 27, 3.2.2009).

<sup>(1)</sup> Glej mnenje EESO o priseljevanju, vključevanju in vlogi organizirane civilne družbe, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS, soporočevalec g. Melicias (UL C 125, 27.5.2002). Opomba prev.: mnenje ni na voljo v slovenščini.

<sup>(2)</sup> Glej mnenje EESO o dostopu do državljanstva Evropske unije, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 208, 3.9.2003). Opomba prev.: mnenje ni na voljo v slovenščini.

<sup>(3)</sup> Glej mnenje EESO o priseljevanju v EU in politikah vključevanja: sodelovanje med regionalnimi in lokalnimi oblastmi ter organizacijami civilne družbe, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 318, 23.12.2006).

5.25 **Solidarnost:** usklajevanje med državami članicami in sodelovanje s tretjimi državami

5.26 Komisija predlaga izboljšanje politične solidarnosti. Ta razdelek – Solidarnost in priseljevanje – zajema tri načela:

#### **Načelo 4: preglednost, zaupanje in sodelovanje**

5.27 Skupna politika priseljevanja mora temeljiti na visoki ravni politične in operativne solidarnosti, vzajemnem zaupanju, preglednosti, skupni odgovornosti in skupnih prizadevanjih Evropske unije in njenih držav članic. EESO s temi načeli soglaša in opozarja, da je treba preseči meddržavno področje, da bi bile institucije EU udeležene v skupni politiki priseljevanja.

5.28 Treba je izboljšati razširjanje informacij, utrjevati vzajemno zaupanje in sprejeti bolj usklajene pristope, nadzorovati učinke nacionalnih ukrepov prek nacionalnih meja ter – ob upoštevanju dejavnosti Evropskega sistema za nadzor meja EUROSUR – razvijati skupne operativne sisteme.

5.29 V enem svojih nedavnih mnenj<sup>(1)</sup> je EESO podprl pobude Evropske komisije, da bi države izboljšale svoje statistike o priseljevanju.

#### **Načelo 5: učinkovita in usklajena uporaba razpoložljivih sredstev**

5.30 Solidarnost mora vključevati „močno finančno komponento“, ki upošteva poseben položaj na zunanjih mejah nekaterih držav članic. V ta namen je treba ustrezno uporabiti sredstva iz splošnega programa Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov (2007–2013) kot mehanizma za porazdelitev stroškov in dopolnitev nacionalnih proračunskih sredstev držav članic.

5.31 EESO je sprejel mnenje<sup>(2)</sup>, v katerem kritizira pristop politike k upravljanju migracijskih tokov in predlaga koncept, ki upošteva predvsem posameznika kot nosilca temeljnih človekovih pravic.

<sup>(1)</sup> Glej mnenje EESO o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o statističnih podatkih Skupnosti o selitvah in mednarodni zaščiti, poročevalka ga. SCIBERRAS (UL C 185, 8.8.2006).

<sup>(2)</sup> Glej mnenje EESO o predlogu odločbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropskega sklada za begunce za obdobje 2008–2013 v okviru splošnega programa Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov — predlogu odločbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Sklada za zunanje meje za obdobje 2007–2013 v okviru splošnega programa Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov — predlogu odločbe Sveta o ustanovitvi Evropskega sklada za vključevanje državljanov tretjih držav za obdobje 2007–2013 v okviru splošnega programa Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov — predlogu odločbe Evropskega parlamenta in Sveta o ustanovitvi Evropskega sklada za vračanje za obdobje 2008–2013 v okviru splošnega programa Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov, poročevalka ga. LE NOUAIL-MARLIÈRE (UL C 88, 11.4.2006).

5.32 Posebno pozornost je treba nameniti nujnim potrebam, kot so množičen dotok priseljencev. EESO želi med drugim poudariti, da se v nekaterih primerih pojavljajo humanitarne izredne razmere, ki jih je treba rešiti s solidarnostjo EU.

5.33 EESO izraža zadovoljstvo, da je odbor za proračun Evropskega parlamenta sprejel popravek proračuna EU za leto 2009, da se lahko namenijo finančna sredstva za vzpostavitev „solidarnostnega mehanizma“, s pomočjo katerega se bo omogočila porazdelitev bremen med državami članicami EU. To vključuje dodelitev sredstev Evropskemu skladu za begunce, spodbujanje drugih načrtov preselitve in sredstva za Evropsko agencijo za operativno sodelovanje na zunanjih mejah EU (Frontex), da bi ji omogočili razširiti svoje naloge v južni Evropi, povezane z morjem, tako da bi od januarja prihodnjega leta postale stalne.

#### **Načelo 6: partnerstvo s tretjimi državami**

5.34 EESO je pripravil dve mnenji<sup>(3)</sup>, v katerih predlaga nov pristop v evropskih politikah: politiko priseljevanja naj bi vodili v sodelovanju z državami izvora, da bi migracija za te države postala dejavnik razvoja. To terja ponoven razmislek o številnih vidikih teh politik, vključno tistih, ki se nanašajo na merila za sprejem in možnosti za mobilnost priseljencev.

5.35 Zato EESO z zadovoljstvom sprejema to načelo, ker upravljanje migracijskih tokov zahteva partnerstvo in sodelovanje s tretjimi državami.

5.36 Treba je ublažiti beg možganov, povečati možnosti za usposabljanje in nadaljnje izobraževanje, okrepiti lokalne trge, spodbujati dostojno delo, kar najbolj izboljšati vlogo denarnih nakazil izseljencev v države njihovega izvora in preprečevati nezakonito priseljevanje.

5.37 Skupaj z zainteresiranimi državami članicami je treba sklepati „partnerstva mobilnosti“ s tretjimi državami, da bi se njihovi državljani lahko zakonito izseljevali v Evropo.

5.38 Treba je ustvariti sisteme krožne migracije, in sicer z zakonskimi in operativnimi ukrepi, ki zakonitim priseljencem podeljujejo pravico do prednostnega dovoljenja za nadaljnje zakonito bivanje v EU.

<sup>(3)</sup> Glej mnenji EESO z dne

— o politiki EU za priseljevanje in sodelovanje z matičnimi državami za spodbujanje razvoja, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 44, 16.2.2008) in

— o migraciji in razvoju: priložnosti in izzivi, poročevalec g. SHARMA (UL C 120, 16.5.2008).

5.39 Partnerski sporazumi morajo zajemati vidike socialne varnosti, vključno z možnostjo, da se pridobljene socialne pravice, predvsem pokojninske, prenesejo na države izvora.

5.40 **Varnost:** učinkovit boj proti nezakonitemu priseljevanju

5.41 V prejšnjih mnenjih <sup>(1)</sup> je EESO opozoril: „Izraz *nezakonito priseljevanje* je treba, če se nanaša na izseljence, na nek način podrobneje določiti. Čeprav ni zakonito vstopiti v neko državo brez dokumentov in dovoljenj, v tem primeru ne gre za storilce kaznivih dejanj. Nezakoniti priseljenec ni kriminallec, tudi če položaj ni zakonit.“ Kriminalci so tisti, ki trgujejo z ljudmi in izkoriščajo nezakonite priseljence.

5.42 Razdelek o **varnosti** vsebuje štiri načela:

#### **Načelo 7: vizumska politika v interesu Evrope in njenih partnerjev**

5.43 EESO želi, da ga Komisija seznani, ali ima na voljo dovolj podatkov za ocenjevanje učinkov vizumske politike na zmanjševanje nezakonitega priseljevanja. S tem, da se za državljane nekaterih tretjih držav za krajše bivanje zahteva vizum, je resda mogoče zmanjšati nezakonito priseljevanje iz teh držav, vendar se število ljudi, ki so žrtve trgovine z ljudmi, lahko poveča. Poleg tega lahko vizumska politika povzroči resne omejitve, ki diskriminatorno vplivajo na mobilnost oseb, zato morajo konzularne oblasti te zadeve primerno voditi, pregledno in hitro, ter odpravljati korupcijo.

5.44 EESO soglaša z uvedbo enotnih evropskih schengenskih vizumov in vzpostavitev skupne konzularne službe za več držav članic.

#### **Načelo 8: celovito upravljanje meja**

5.45 Da bi zagotovili celovitost schengenskega območja brez nadzora na notranjih mejah, Komisija predlaga okrepitev in razvoj „celovitega upravljanja“ ukrepov za nadzor zunanjih meja EU.

5.46 Treba je okrepiti operativno razsežnost agencije Frontex; s pomočjo „novih tehnologij“ in z uporabo potenciala 7. okvirnega programa Evropske komisije je treba razviti celovit

sistem nadzora mej. Ključno je, da Frontex razvije in še izboljša svojo vlogo usklajevanja in podpore pri skupnih operacijah ter sposobnost hitrega odzivanja na potrebe držav članic na zunanjih mejah. V prihodnosti bo EU odločala o vodenju in nadzoru Frontexa, ob upoštevanju pravnih posledic po nacionalnem in mednarodnem pravu.

5.47 Sodelovanje s tretjimi državami je treba izboljšati in podpirati razvoj njihovih zmogljivosti za upravljanje in nadzor migracij.

5.48 Odbor poudarja, da je treba ohraniti schengensko območje brez nadzora na notranjih mejah in okrepiti sodelovanje in solidarnost med državami članicami pri upravljanju zunanjih meja.

5.49 EESO podpira vzpostavitev osrednje točke na vsaki kopenski meji, na kateri bo za vsakega potnika predviden en sam pregled, ki ga bo opravljal en sam organ oblasti.

5.50 Množično in neprekinjeno prihajanje priseljencev na območje EU je predvsem **humanitaren problem**, ki ga morajo rešiti nacionalne oblasti, v sodelovanju z EU in z njeno solidarnostjo. Nekatera evropska območja, kot so južni otoki (Malta, Lampedusa, Kanarski otoki itd.) imajo posebne težave, ker so prehodna območja za nezakonite priseljence in število migrantov včasih presega njihove zmogljivosti za sprejem. Zato mora EU nujno vzpostaviti sistem solidarnosti, vključno z delitvijo operativnega bremena, da bo mogoče z združenimi evropskimi in nacionalnimi sredstvi pomagati državam članicam, ki se soočajo s ponavljajočim množičnim pritokom nezakonitih priseljencev.

5.51 EESO želi, da se pri nadzoru meja spoštuje pravico do azila, ker mnogi, ki potrebujejo mednarodno zaščito, pripotujejo na zunanje meje EU nezakonito. EESO bo sprejel še eno mnenje <sup>(2)</sup> o skupnem evropskem azilnem sistemu.

5.52 EESO je podprl vzpostavitev agencije Frontex in prihodnjo uvedbo evropske mejne straže ter ustanovitev evropske šole za mejno stražo <sup>(3)</sup>, saj morajo nadzor na mejah izvajati uradniki, ki so posebej usposobljeni za ravnanje z ljudmi in imajo temeljito strokovno znanje.

<sup>(1)</sup> Glej mnenje EESO o sporočilu Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o skupni politiki na področju nezakonitega priseljevanja, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 149, 21.6.2002). Opomba prev.: mnenje ni na voljo v slovenščini.

<sup>(2)</sup> Glej mnenje EESO z dne 25. februarja 2009 o sporočilu Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o prihodnji azilni politiki: celosten koncept zaščite v vsej EU, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS, soporočevalka ga. BONTEA (Še ni objavljeno v Uradnem listu).

<sup>(3)</sup> Glej mnenje EESO o predlogu uredbe Sveta za vzpostavitev evropske agencije za upravljanje operativnega sodelovanja na zunanjih mejah, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 108, 30.4.2004). Opomba prev.: dokument ni na voljo v slovenščini.

5.53 Naloga agencije bi moralo biti tudi usklajevanje reševalnih služb (predvsem na morju), da bi delovale preventivno in pomagale tistim, ki se znajdejo v nevarnosti, ker so pri priseljevanju izbrali tvegano pot.

#### **Načelo 9: odločnejši boj proti nezakonitemu priseljevanju in nična strpnost do trgovine z ljudmi**

5.54 Komisija predlaga, naj bi se proti delu na črno in nezakonitemu zaposlovanju borili z uporabo in uveljavljanjem preventivnih ukrepov, kazenskim pregonom in kaznimi. Okrepili naj bi zaščito in podporo žrtvam trgovine z ljudmi ter izboljšali sodelovanje z državami izvora in tranzitnimi državami.

5.55 EESO meni, da boj proti nezakonitemu priseljevanju ni samo naloga mejne straže, temveč tudi evropskih trgov dela, ki v nekaterih sektorjih in državah nezakonitim priseljencem ponujajo delo na črno. Pred kratkim je sprejel mnenje <sup>(1)</sup>, v katerem je podprl predlog direktive Komisije o kaznovanju delodajalcev, ki zaposlujejo nezakonite priseljence, in opozoril na pomen socialnih partnerjev in delovnih razmer priseljencev.

5.56 Nezakonito priseljevanje se bo zmanjšalo, ko bodo EU in države članice imele bolj odprte in prožnejše zakonodaje o sprejemanju novih priseljencev, kot je to EESO predlagal v več mnenjih.

5.57 Odbor podpira Komisijo, ki želi zagotoviti, da imajo državljani tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU, dostop do storitev, ki so ključne za zagotavljanje temeljnih človekovih pravic, npr. izobraževanje, zlasti za otroke, in osnovno zdravstveno varstvo.

5.58 EESO meni, da je na stotisoče nezakonitih priseljencev v EU izziv za EU in za države članice. Obvezno vračanje ne more biti edini odgovor, ker finančno ni vzdržno in ker je vedno treba zagotavljati varovanje človekovega dostojanstva in humano ravnanje. Zato je EESO v drugih mnenjih <sup>(2)</sup> predlagal: „Komisija mora državam članicam v okviru usklajevanja ukrepov predlagati možnost za pripravo legalizacijskih ukrepov. Vendar pri tem ne bi smela tvegati, da nezakonito priseljevanje obravnava kot stranski vhod za zakonito priseljevanje. Pri legalizaciji položaja nezakonitih priseljencev je treba upoštevati tudi socialno in poklicno okolje prizadetih.“ EESO meni, da bodo mnogi, ki danes delajo na

črno, lahko legalizirali svoj upravni položaj s sodelovanjem med oblastmi in socialnimi partnerji, da se njihova zaposlitev spremeni v legalno delovno razmerje.

5.59 Kriminalci, ki tihotapijo ljudi, pogosto izkoriščajo pomanjkljivosti pri nadzoru zunanjih meja. Pri tem se ne obotavljajo postavljati na kocko življenje drugih, da povečajo svoj nezakoniti dobiček. V nekem drugem mnenju <sup>(3)</sup> je EESO izrazil stališče, da bi se morale oblasti z enako energijo, s katero se bojujejo proti nezakonitim mrežam tihotapcev ljudi in izkoriščevalcev, zavzemati za zaščito žrtev, zlasti najbolj ranljivih, kot so mladoletniki ali žrtve trgovine z ljudmi zaradi spolnega izkoriščanja.

5.60 EESO je zelo zaskrbljen zaradi uporabe biometričnih sistemov; te je mogoče uporabljati diskriminacijsko in prizadeti pravico do zasebnosti.

#### **Načelo 10: učinkovite in trajnostne politike vračanja**

5.61 Komisija meni, da so ukrepi vračanja nepogrešljiv element politike priseljevanja. Navaja, da se je množičnemu legaliziranju sicer treba izogniti, da pa je treba „pustiti odprte možnosti posameznim zakonskim ureditvam, ki so osnovane na pravičnih in preglednih kriterijih“.

5.62 Komisija predlaga, naj bi politiki vračanja dali evropsko razsežnost in zagotovili vzajemno priznavanje sklepov o vračanju. EESO je v svojem mnenju <sup>(4)</sup> izrazil stališče, da je vzajemno priznavanje sklepov o vračanju – ob upoštevanju jamstev temeljnih pravic pravne države – zelo vprašljivo, dokler ni skupne zakonodaje o priseljevanju in azilu.

5.63 V tem mnenju je EESO opozoril, da je politika prostovoljnega vračanja, ki temelji na primernih spodbudah in se izvaja v sodelovanju z Mednarodno organizacijo za migracije in specializiranimi nevladnimi organizacijami, uspešnejša.

5.64 EESO med pripravo direktive o vračanju ni bil zaprosen za mnenje, soglaša pa z organizacijami za človekove pravice, da nekatere določbe (trajanje priprtja v zbirnih središčih, odsotnost dostopa do sodišč, neprimerno ravnanje z mladoletniki itd.) **niso združljive s temeljnimi pravicami in pravno državo.**

<sup>(1)</sup> Glej mnenje EESO o predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o sankcijah zoper delodajalce državljanov tretjih držav, ki nezakonito prebivajo v EU, poročevalka g. ROKSANDIĆ, soporočevalec g. ALMEIDA FREIRE (UL C 204, 9.8.2008).

<sup>(2)</sup> Glej mnenje EESO o zeleni knjigi o skupni politiki vračanja nezakonitih priseljencev, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 61, 14.3.2003). Opomba prev.: dokument ni na voljo v slovenščini.

<sup>(3)</sup> Glej mnenje EESO o predlogu direktive Sveta o izdaji kratkotrajnih dovoljenj za bivanje žrtvam pomoči pri nezakonitem priseljevanju in trgovini z ljudmi, ki sodelujejo s pristojnimi oblastmi, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 221, 17.9.2002). Opomba prev.: dokument ni na voljo v slovenščini.

<sup>(4)</sup> Glej mnenje EESO o predlogu odločbe Sklepa o določitvi meril in praktičnih načinov izravnave finančnih neravnovesij, ki izhajajo iz uporabe Direktive Sveta 2001/40/ES o vzajemnem priznavanju odločitev o vračanju državljanov tretjih držav, poročevalec g. PARIZA CASTAÑOS (UL C 220, 16.9.2003). Opomba prev.: dokument ni na voljo v slovenščini.

5.65 Treba je zagotoviti, da države izvora sprejmejo nazaj svoje državljane, kar so na podlagi mednarodnih sporazumov dolžne storiti. Treba je tudi preveriti veljavne sporazume o vračanju, da bi izboljšali njihovo izvajanje in olajšali pogajanja o prihodnjih sporazumih.

V Bruslju, 25. februarja 2009

Predsednik  
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora  
Mario SEPI

---