

Opinia Komitetu Regionów w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, dotyczącego pierwszego rocznego raportu na temat migracji i integracji

(2005/C 231/05)

Komitet Regionów

uwzględniając komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, dotyczący pierwszego rocznego raportu na temat migracji i integracji (COM(2004) 508 końcowy);

uwzględniając decyzję Komisji z 16 lipca 2004 r. o zasięgnięciu opinii Komitetu na ten temat, na mocy artykułu 265, ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską;

uwzględniając decyzję Przewodniczącego, z dnia 3 listopada 2004 roku, o powierzeniu Komisji ds. Stosunków Zewnętrznych przygotowania opinii w tej sprawie;

uwzględniając podręcznik integracji dla praktyków i twórców polityk wydany przez Komisję Europejską (Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa) w listopadzie 2004 r.;

uwzględniając swoją opinię w sprawie polityki imigracyjnej (komunikat Komisji dotyczący wspólnej polityki w zakresie nielegalnej imigracji (COM(2001) 672 końcowy)) i polityki azylowej (wniosek dotyczący dyrektywy Rady w sprawie minimalnych norm uznawania obywateli krajów trzecich i bezpaństwowców za uchodźców lub osoby w inny sposób potrzebujące międzynarodowej ochrony, oraz nadawania im takiego statusu (COM(2001) 510 końcowy — 2001/0207 (CNS)), przyjętą 16 maja 2002 roku (CdR 93/2002 fin) ⁽¹⁾);

uwzględniając swoją opinię w sprawie Zielonej księgi na temat polityki wspólnotowej dotyczącej odsyłania nielegalnych rezydentów (COM(2002) 175 końcowy), przyjętą 20 listopada 2002 roku (CdR 242/2002 fin) ⁽²⁾);

uwzględniając swoją opinię w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego dyrektywy Rady na temat prawa do łączenia rodzin (COM(2002) 225 końcowy — 1999/0258 CNS), przyjętą 20 listopada 2002 r. (CdR 243/2002 fin) ⁽³⁾);

uwzględniając swoją opinię w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli krajów trzecich w celu odbycia studiów, kształcenia zawodowego lub wolontariatu (COM(2002) 548 końcowy — 2002/0242 CNS), przyjętą 9 kwietnia 2003 roku (CdR 2/2003 fin) ⁽⁴⁾);

uwzględniając swoją opinię w sprawie komunikatu Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów na temat imigracji, integracji i zatrudnienia (COM(2003) 336 końcowy), przyjętą 12 lutego 2004 roku (CdR 223/2004 fin);

uwzględniając swoją opinię w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego przedstawienia wniosku dotyczącego propozycji dyrektywy oraz dwóch wniosków dotyczących zaleceń w sprawie warunków przyjmowania obywateli krajów trzecich w celu podjęcia przez nich badań naukowych we Wspólnocie Europejskiej (COM(2004) 178 końcowy — 2004/0061 (CNS) — 2004/0062 (CNS) — 2004/0063 (CNS)), przyjętej 17 listopada 2004 roku (CdR 168/2004 fin);

⁽¹⁾ Dz.U. C 278 z 14.11.2002, s. 44.

⁽²⁾ Dz.U. C 73 z 26.03.2003, s. 13.

⁽³⁾ Dz.U. C 73 z 26.03.2003, s. 16.

⁽⁴⁾ Dz.U. C 244 z 10.10.2003, s. 5.

uwzględniając swój projekt opinii (CdR 339/2004 rev_1) przyjęty przez Komisję ds. Stosunków Zewnętrznych 3 grudnia 2004 r. (sprawozdawca: Aldo ISKRA, członek Rady Miasta Malmö (SV, PPE));

A TAKŻE MAJĄC NA UWADZE, CO NASTĘPUJE:

w tym pierwszym rocznym raporcie przedstawione zostały tendencje migracyjne w Europie, podejmuje się w nim i analizuje zagadnienie zmian, jakie zaszły w strukturze imigracji, jak też opisuje się działania podejmowane na szczeblu krajowym i europejskim w zakresie przyjmowania osób i integracji;

raport stanie się nowym narzędziem oceny rozwoju wspólnej polityki imigracyjnej;

w związku ze starzeniem się populacji i spadkiem liczby osób w wieku produkcyjnym zwiększenie strumienia imigracji jest prawdopodobne i staje się coraz bardziej konieczne w celu zaspokojenia potrzeb rozszerzonej Unii;

Rada Europejska w Salonikach podkreśliła konieczność wprowadzenia wspólnych europejskich ram, w obrębie których opracowywane byłyby polityki krajowe, oraz przewidziała określenie wspólnych podstawowych zasad w celu zachęty do utworzenia tych ram;

na 59. sesji plenarnej w dniach 13-14 kwietnia 2005 r. (posiedzenie w dniu 13 kwietnia 2005 r.) przyjął następującą opinię.

1. Stanowisko Komitetu Regionów

Komitet Regionów

1.1 z zadowoleniem przyjmuje pierwszy raport Komisji na temat migracji i integracji, który stanowi ważną podstawę dla opracowania ogólnej strategii integracji imigrantów w nowej rozszerzonej Unii Europejskiej;

1.2 ma świadomość znaczenia i wartości migracji na szczeblu światowym oraz jej wagi dla różnicowania i rozwoju, szczególnie w zbiorowościach lokalnych. Komitet zgadza się w pełni z koniecznością koordynowania polityki w dziedzinie imigracji, uchodźców i integracji w Unii Europejskiej. Jest to aktualnie jeszcze ważniejsze w rozszerzonej Wspólnocie;

1.3 podkreśla, że wprowadzanie w życie ustawodawstwa należy do kompetencji poszczególnych państw, natomiast zadanie polegające na ułatwianiu przyjmowania imigrantów, ich osiedlania się i integracji należy do władz szczebla lokalnego i regionalnego. Komitet Regionów akcentuje więc ważną rolę wspólnot lokalnych i regionalnych, których odpowiedzialność szczególnie w dziedzinie planowania, zakwaterowania, kształcenia i rynku pracy ma bezpośredni wpływ na integrację i może wspierać spójność społeczną, integrację społeczną i zrównoważone społeczeństwo;

1.4 zauważa, że w raporcie kładzie się nacisk na zmianę polityki imigracyjnej na szczeblu krajowym i unijnym. Częściowe niepowodzenie polityki integracji w Unii Europejskiej można wyjaśnić faktem, że wspólnoty lokalne i regionalne nie zostały włączone w przygotowywanie polityki w tej dziedzinie. Wspólnoty lokalne i regionalne stanowią szczebel decyzyjny znajdujący się najbliżej obywateli, ale często lekceważono i rzadko uwzględniano prowadzenie polityki na szczeblu lokalnym;

1.5 ubolewa nad brakiem konsultacji z samorządami lokalnymi i regionalnymi, zarówno jeśli idzie o gromadzenie

danych, jak i w dziedzinie prac analitycznych poprzedzających przygotowanie raportu. Państwa Członkowskie podejmowały różne działania w związku ze zwiększającym się aktualnie różnicowaniem społeczeństwa. Uzyskane doświadczenia, pozytywne i negatywne, nabierają obecnie szczególnego znaczenia, ponieważ strumienie migracyjne są coraz bardziej różnicowane i powszechne, w związku z czym Państwa Członkowskie muszą przyjmować imigrantów i uchodźców z coraz większej liczby krajów, a nie tylko z krajów, z którymi utrzymywały więzi handlowe, historyczne czy kulturowe;

1.6 przypomina, że zagadnienia integracji powinny być uwzględniane we wszystkich dziedzinach polityki, jeśli chce się osiągnąć spójność społeczną. Polityka wspólnotowa w dziedzinie imigracji i integracji powinna być zgodna z szerszymi celami UE dotyczącymi polityki społecznej, polityki gospodarczej, polityki zagranicznej i polityki rozwoju oraz z podstawowymi wartościami europejskimi, takimi jak równość szans, prawa człowieka, godność osoby ludzkiej, tolerancja, poszanowanie różnicowania, polityka walki z dyskryminacją i promowanie większego uczestnictwa w życiu społecznym;

1.7 podkreśla fakt, że za integrację odpowiedzialne jest całe społeczeństwo oraz że wymaga to wysiłków zarówno ze strony imigrantów, jak i miejscowej ludności, w celu osiągnięcia spójności społecznej i zrównoważonego rozwoju;

1.8 ubolewa nad brakiem w tym raporcie danych dotyczących integracji i realizacji polityki imigracyjnej oraz podkreśla, że Komisja powinna bardziej wspierać wymianę informacji i doświadczeń. Podręcznik integracji dla praktyków i twórców polityk wydany przez Komisję Europejską (Dyrekcja Generalna ds. Sprawiedliwości, Wolności i Bezpieczeństwa) w listopadzie 2004 r. jest pierwszym zachęcającym krokiem w tym kierunku. Podaje on konkretne informacje dotyczące najlepszych praktyk i wyników integracji.

Sytuacja imigrantów na rynku pracy

1.9 przyznaje, że zagadnienia związane z rynkiem pracy mają decydujące znaczenie dla integracji imigrantów, ale że nie można ich rozpatrywać niezależnie od kontekstu, zważywszy na to, że stopień integracji zależy również od wielu innych czynników, takich jak pochodzenie społeczne, wykształcenie i znajomość języka, jak również udział w życiu społecznym. Powodzenie integracji imigrantów jest jednym z etapów na drodze do społeczeństwa, w którym każdy będzie miał swoją rolę; leży ono zarówno w interesie jednostki, jak i społeczeństwa lokalnego oraz społeczeństwa w najszerszym tego słowa znaczeniu;

1.10 z zadowoleniem przyjmuje rosnącą w Unii świadomość kreatywności imigrantów i ich zmysłu przedsiębiorczości. Wzrost liczby przedsiębiorców i nowych przedsiębiorstw ma decydujące znaczenie dla powodzenia procesu integracji i stanowi ważny wkład w realizację Strategii Lizbońskiej;

1.11 zauważa, że pojęcie potrzeby imigracji jako siły roboczej jest dominującym elementem raportu. Stwierdza się jednak, że większość migracji polega na łączeniu się rodzin lub różnych formach ochrony humanitarnej. Jest sprawą pilną, zarówno ze względów gospodarczych i społecznych, jak politycznych, wprowadzanie w życie strategii adresowanych do dużej grupy imigrantów znajdujących się poza rynkiem pracy. Nie można niedoceniać znaczenia kobiet w powodzeniu integracji, ponieważ one reprezentują często bezpośredni związek z dziećmi w obrębie rodziny.

1.12 ubolewa, że w raporcie nawet nie wspomina się o sytuacji prawie 500 000 osób występujących o azyl w Unii Europejskiej, które oczekują na kartę pobytu lub równoważny dokument, a których absolutna większość znajduje się poza legalnym rynkiem pracy.

1.13 podkreśla, że deklaracja, według której obywatele Unii osiągnęli bardzo wysoki stopień zatrudnienia, powinna zostać uściślona, jako że różnice regionalne i lokalne są znaczne. Można mówić o wysokim poziomie zatrudnienia w Unii, ale należy jednocześnie stwierdzić, że występuje jego zróżnicowanie geograficzne.

1.14 podkreśla fakt, że kontrast pomiędzy szczeblem krajowym, który potrzebę siły roboczej pochodzącej z imigracji stawia na pierwszym miejscu, a szczeblem lokalnym, na którym podejmuje się wysiłki w celu poradzenia sobie z wykluczeniem, marginalizacją i ksenofobią, wzmacnia konieczność dialogu i współpracy na wszystkich poziomach.

Demokratyczne aspekty polityki integracji

1.15 podkreśla fakt, że polityka imigracyjna i polityka integracji są postrzegane w bardzo różny sposób na różnych szcze-

blach społecznych, co prowadzi do różnic punktów widzenia i zagraża skuteczności działań. Jednocześnie jest to przyczyną nieufności w społeczeństwie, która może prowadzić do ignorowania systemu politycznego. Nieufność oraz ignorowanie systemu mogą być następnie wykorzystywane przez ekstremistyczne siły polityczne;

1.16 stwierdza, że dystans i brak dialogu pomiędzy różnymi szczeblami politycznymi umożliwia pojawianie się partii, w których program wchodzi izolacjonizm i ksenofobia. Wiele partii antyeuropejskich i ksenofobicznych wyrosło na bazie lokalnej;

1.17 przyjmuje z zadowoleniem fakt uwzględnienia w raporcie perspektywy równouprawnienia, ale brakuje w nim jeszcze opisu działań integracyjnych mających na celu zapewnienie równości szans. Działania, które umożliwiają wykorzystanie swoich umiejętności i wiedzy przez kobiety imigrantki, przynoszą z sobą cenne skutki społeczne, gospodarcze i demokratyczne;

1.18 uważa, że formalne przyznanie prawa głosowania, przyczyniające się do większego udziału imigrantów w życiu demokratycznym, stanowi standard minimalny nieosiągnięty jeszcze we wszystkich państwach członkowskich. Należy wszakże bardziej zadbać również o integrację nowych obywateli. Prawo głosowania jest zwykle ignorowane, jeśli poczucie wykluczenia okazuje się zbyt silne. Prawo to, podobnie jak możliwość oddziaływania na zmiany w społeczności, nie ma żadnej wartości dla kogoś, kto nie ma ani pracy, ani pozycji w społeczeństwie;

1.19 podkreśla, że w strategii na rzecz zatrudnienia i w strategii na rzecz integracji społecznej mowa jest tylko o wytycznych dotyczących zaspokojenia zapotrzebowania na siłę roboczą. Nie ma natomiast mowy o większości imigrantów, którzy przybywają do Unii z tytułu łączenia się rodzin lub z powodów humanitarnych. Strategia integracji społecznej nie będzie kompletna bez wytycznych dotyczących tej ważnej kategorii;

1.20 podkreśla, że w raporcie opisane są działania prowadzone na szczeblu lokalnym. Informacja ta jest jednak nieadekwatna; brakuje jeszcze informacji o praktyce zastosowania oraz wynikach. Trudno jest ocenić, w jaki sposób zasoby gospodarcze są wykorzystywane w pracy nad integracją, zważywszy, że raport nie dotyczy samorządów terytorialnych;

1.21 podkreśla, że w wielu przypadkach podatki pobierane są na szczeblu krajowym, podczas gdy kosztami wynikającymi z walki z wykluczeniem społecznym związanym z imigracją obciążone są samorządy terytorialne. Brak uzgodnień pomiędzy różnymi szczeblami utrudnia optymalne wykorzystanie zasobów gospodarczych.

2. Zalecenia Komitetu Regionów

Komitet Regionów

2.1 wzywa Komisję, by wykorzystała wiedzę i kompetencje nabyte przez samorządy terytorialne przez dziesięciolecia praktycznych doświadczeń związanych z wysiłkiem integracji i wprowadzaniem w życie polityki imigracyjnej. Żeby ułatwić i ulepszyć wymianę informacji, pomysłów i doświadczeń pomiędzy Państwami Członkowskimi, należy zachęcać krajowe komórki kontaktowe do konsultowania się z samorządami lokalnymi i regionalnymi oraz z większymi miastami w celu wykorzystania ich doświadczeń;

2.2 wzywa także Komisję do nawiązania stałych kontaktów z Komitetem Regionów w związku z przyjęciem rocznego raportu, w celu omówienia najlepszego sposobu podsumowania lokalnych i regionalnych doświadczeń w pracy nad integracją;

2.3 podkreśla, że postęp integracji wymaga, by władze lokalne wytyczyły jasne cele, które będzie można monitorować, oraz aby poddawały ocenie ich realizację. Ponadto władze na szczeblu regionalnym i krajowym powinny oceniać własne działania. Dalej Komitet przypomina Komisji, że należy dokonać oceny różnych aktualnie stosowanych strategii integracji;

2.4 podkreśla, że działania mające zapewnić skuteczność pomocy finansowej przeznaczonej na wspólną politykę imigracyjną powinny uwzględniać różnice regionalne. Pomoc ta powinna zachęcać do elastycznych rozwiązań, a samorządy terytorialne powinny mieć swobodę wyboru stylu pracy;

2.5 wzywa Komisję do uwzględnienia w dyskusji nad przyszłą europejską polityką spójności społecznej działań prowadzonych w niektórych regionach, w których pomoc z tytułu funduszy strukturalnych może ulec zmniejszeniu i w których znacznie wzrosła w ostatnich latach liczba imigrantów, co ma miejsce szczególnie w dużych miastach;

2.6 podkreśla, że dialog z organizacjami imigrantów jest niewystarczający, jeśli przebiega tylko na szczeblu krajowym lub unijnym. Polityka integracji, zagadnienia religijne i kulturowe są dotyczą ludzi w ich codziennym życiu, na szczeblu lokalnym. Nie można przecenić wartości lokalnego dialogu w działaniu na rzecz budowy solidarności ponad podziałami etnicznymi, religijnymi i kulturowymi;

2.7 pragnąłby, aby samorządy terytorialne miały możliwość wnoszenia wkładu w opracowywanie krajowych planów działania na rzecz integracji i zatrudnienia. Powinno to ułatwić porównanie sposobów działania, wykorzystanie dobrych praktyk i zanalizowanie rzeczywistego oddziaływania i wyników strategii Państw Członkowskich;

2.8 podkreśla, że raport kieruje się perspektywą poziomą, skupiając się na szczeblu państwowym. Omawiane działania są jednak konkretnie stosowane na szczeblu lokalnym; konieczna

jest więc perspektywa pionowa, obejmująca wszystkie szczeble władzy. Jeśli chcemy dokonać dokładnej i obiektywnej analizy, należy opisać tendencje zaobserwowane na wszystkich szczeblach, łącznie z tym, na którym faktycznie wdrażane są polityki. Należy uzupełnić system krajowych punktów kontaktowych na rzecz integracji o ich lokalne i regionalne odpowiedniki;

2.9 podkreśla, że imigracja nie wystarczy do pokrycia w dłuższej perspektywie zapotrzebowania na siłę roboczą w UE i przypomina swoją opinię w sprawie udziału pracowników w starszym wieku w rynku pracy;

2.10 podkreśla znaczenie faktu, że imigranci, głównie kobiety, są uznawani za na ogół cenne zasoby i uzupełnienie na rynku pracy; zwraca on również uwagę na fakt, że osoby te stanowią bardzo zróżnicowaną i wszechstronną siłę roboczą. Zasada, która powinna dominować w miejscu pracy, to zasada równego traktowania;

2.11 podkreśla, że suma różnic lokalnych i regionalnych daje lepszy obraz poziomu zatrudnienia, niż czynią to średnie krajowe. Analizy oparte na średnich krajowych nie zawierają wystarczających informacji na temat środków działania ukierunkowanych na zróżnicowanie regionalne. Jeśli chcemy, aby strategię dały pozytywne wyniki, należy je budować z oddolnej perspektywy;

2.12 pragnąłby, aby wprowadzono środki dotyczące dużej liczby pracowników, którzy są nielegalnymi imigrantami. Należy wprowadzić mechanizmy umożliwiające imigrantom, którzy naruszyli obowiązujące prawo imigracyjne, jak najszybsze zalegalizowanie swojej sytuacji. Należy jednak powiązać ten proces ze zdolnością do zaoferowania tym osobom przyzwoitych warunków;

2.13 z zadowoleniem przyjmuje fakt, że uznano konieczność włączenia aspektów dotyczących imigracji do całokształtu polityk oraz wzmocnienia współpracy pomiędzy władzami centralnymi i samorządami terytorialnymi oraz ze społeczeństwem obywatelskim. Poza dialogiem pionowym, należy również pomyśleć o dyskusji na temat podziału zasobów;

2.14 wzywa do tego, by w dokumencie nawiązano do zdrowia imigrantów, i podkreśla znaczenie współdziałania między lokalną opieką medyczną (opieka podstawowa) a innymi podmiotami działającymi na rzecz skutecznej integracji;

2.15 podkreśla znaczenie uruchomienia instrumentów finansowych w zakresie zdecentralizowanej współpracy w dziedzinie imigracji, a także kontynuacji wsparcia dla wysiłków na szczeblu lokalnym lub regionalnym mających na celu sprzyjanie integracji, za pomocą funduszy strukturalnych UE i inicjatyw takich jak EQUAL lub URBAN. W związku z tym należy zwrócić szczególną uwagę na pracę, jaka została wykonana w ramach nowego projektu pilotażowego INTI, którego celem jest wspieranie dialogu, sieci kontaktów i współpracy w dziedzinie integracji na szczeblu europejskim;

2.16 podkreśla, że konieczność uzyskania pracy przez osobę migrującą, aby mogła ona sama zaspokoić swoje potrzeby, powinna zostać uznana i należy ją wspierać. Oprócz aspektów ekonomicznych, przedsiębiorczość i małe przedsiębiorstwa przyczyniają się do pozytywnych zmian w społeczeństwie. Prawo posiadania i kierowania przedsiębiorstwem sprzyja integracji i przeto powinno zyskać więcej poparcia ze strony społeczeństwa;

2.17 przypomina, że kobiety są dyskryminowane zarówno ze względu na płeć, jak i pochodzenie etniczne. Uwzględnienie kwestii płci umożliwiłoby lepsze ukierunkowanie i większą skuteczność działań zmierzających do lepszej integracji imigrantów;

2.18 podkreśla fakt, że udana polityka integracji wymaga uwzględnienia wartości innych niż tylko czysto ekonomiczne.

Imigracja otwiera perspektywy mogące wzbogacić życie poszczególnych obywateli, może też przynieść Unii wiedzę i umiejętności cenne w kontekście światowym;

2.19 podkreśla znaczenie pracy organizacji pozarządowych w ścisłej współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi i popiera ich programy mające na celu przyspieszenie integracji imigrantów do życia politycznego i społecznego danego kraju (nauka języka, poznanie kultury i demokratycznych zasad panujących w danym kraju, edukacja społeczna i polityczna, zachowanie narodowej tożsamości imigrantów itd.). Całkowitą odpowiedzialnością władz szczebla krajowego pozostaje działanie na rzecz odpowiedniej integracji w społeczeństwie; zadania te wykonują one w ścisłej współpracy z władzami lokalnymi i regionalnymi oraz prowadząc dialog z organizacjami pozarządowymi.

Bruksela, 13 kwietnia 2005 r.

Przewodniczący
Komitetu Regionów
Peter STRAUB

Opinia Komitetu Regionów w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Badanie powiązań między migracją legalną a nielegalną

(2005/C 231/06)

Komitet Regionów

uwzględniając komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie: *Badanie powiązań między migracją legalną a nielegalną* (COM(2004) 412 końcowy);

uwzględniając decyzję Komisji Europejskiej z dnia 4 czerwca 2004 r. o zasięgnięciu opinii Komitetu w tej sprawie, zgodnie z art. 265 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską;

uwzględniając decyzję swojego przewodniczącego z dnia 5 kwietnia 2004 r. roku, powierzającą sporządzenie tej opinii Komisji ds. Stosunków Zewnętrznych;

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, a w szczególności jego art. 63 ust.2 lit. b);

uwzględniając Konkluzje Prezydencji w sprawie programu haskiego: *Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej* oraz w szczególności Wytoczne w sprawie azylu, migracji i ochrony granic (p.1.2) oraz *Zewnętrzny wymiar azylu i migracji* (p.1.6);