

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie współpracy między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a władzami lokalnymi i regionalnymi w zakresie integracji imigrantów (opinia dodatkowa)**

(2011/C 318/11)

Sprawozdawca: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Dnia 20 stycznia 2011 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 A przepisów wykonawczych, sporządzić opinię dodatkową w sprawie

*współpracy między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego a władzami lokalnymi i regionalnymi w zakresie integracji imigrantów.*

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 27 czerwca 2011 r.

Na 473. sesji plenarnej w dniach 13–14 lipca 2011 r. (posiedzenie z 13 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 119 do 1 – 11 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

**1.1 W najbliższych latach wzrośnie mobilność wewnętrzna obywateli europejskich i napływ do Europy imigrantów z państw trzecich.** Procesy te spowodują wzrost różnorodności narodowej, etnicznej, religijnej i kulturowej Unii Europejskiej<sup>(1)</sup>. Zwiększona mobilność i imigracja stanowi wyzwanie na poziomie lokalnym i regionalnym.

EKES potępił niedawne działania ograniczające swobodę poruszania się w strefie Schengen i w kontekście prac Rady Europejskiej z 24 czerwca opracował opinię<sup>(2)</sup>.

1.2 Jedną z głównych wytycznych strategii „Europa 2020” na rzecz inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu jest integracja imigrantów. Komitet pragnie zwrócić uwagę, że wzrost gospodarczy, tworzenie miejsc pracy oraz poprawa kształcenia i usług publicznych ułatwiają integrację.

1.3 UE musi dysponować **solidnym wspólnym prawodawstwem**, aby zarządzanie imigracją wiązało się ze stosowaniem legalnych i przejrzystych procedur. Wspólne przepisy powinny opierać się na poszanowaniu Karty praw podstawowych UE i Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, aby zagwarantować imigrantom te same prawa i obowiązki, równe traktowanie i niedyskryminację w miejscu pracy i w społeczeństwie.

1.4 Wobec kryzysu gospodarczego i społecznego **narasta nietolerancja, ksenofobia i rasizm** w całej Europie, **również w polityce niektórych rządów**. Instytucje UE powinny aktywnie przeciwdziałać przejawom ksenofobii i dyskryminacji w stosunku do imigrantów i „rzucających się w oczy” mniejszości oraz promować równość szans, spójność i mobilność społeczną. Środki masowego przekazu muszą wykazać się odpowiedzialnym i pedagogicznym podejściem.

1.5 Władze lokalne i regionalne posiadają instrumenty polityczne, prawne i budżetowe, za pomocą których mogą kształtować politykę integracji. Polityka na szczeblu krajowym często ukierunkowana jest na kontrolę przepływów migracyjnych, jednak pozostaje oddalona od poziomu lokalnego i regionalnego, który musi sobie radzić z wyzwaniem, jakim jest integracja. Polityka ta przyjmuje różne formy: bywa proaktywna, prewencyjna, ma charakter naprawczy bądź reaktywny. Władze lokalne już nie traktują integracji jako wolnego od trudności, naturalnego procesu, który nie wymaga aktywnej i konkretnej polityki.

**1.6 Komitet sądzi, że integracja nie jest aktem prawnym, lecz złożonym procesem społecznym o długofalowym charakterze, wielu wymiarach i uczestnikach, szczególnie na poziomie lokalnym.** Społeczny proces integracji odbywa się w różnych strukturach społeczeństwa i w różnych dziedzinach życia danej osoby: w rodzinie, dzielnicach, miastach, miejscu pracy, szkole, placówce kształcenia, na uniwersytecie, w stowarzyszeniach, instytucjach religijnych, klubach sportowych itp.

1.7 Społeczny proces integracji należy rozwijać w systemie prawnym gwarantującym „stopniowe wyrównywanie, pod względem praw i obowiązków, sytuacji imigrantów z sytuacją pozostałej ludności, a także ich dostęp do dóbr, usług i możliwości uczestnictwa obywatelskiego w warunkach równości szans i równości traktowania”<sup>(3)</sup>. Pierwsza ze wspólnych podstawowych zasad polityki integracji UE<sup>(4)</sup> mówi, że „Integracja jest dynamicznym dwukierunkowym procesem wzajemnego dostosowania wszystkich migrantów i osób zamieszkałych na terenie państw członkowskich”<sup>(5)</sup>.

<sup>(3)</sup> Dz.U. C 125 z 27.5.2002, s. 112.

<sup>(4)</sup> Dokument Rady 14615/04. Wspólne podstawowe zasady przyjęte przez Radę i przedstawicieli państw członkowskich 19 listopada 2004 r.

<sup>(5)</sup> COM(2005) 389 wersja ostateczna. Wspólna agenda na rzecz integracji. Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej.

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 6.

<sup>(2)</sup> Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 135.

1.8 **Inicjowana przez administrację lokalną polityka integracji i włączenia społecznego powinna być prowadzona w różnych kierunkach** <sup>(6)</sup> i dotyczyć m.in. przyjmowania przybywających imigrantów, nauki języka, praw i zwyczajów, mieszkalnictwa, zdrowia, walki z ubóstwem i dyskryminacją, polityki zatrudnienia i szkoleń, kwestii równości płci, edukacji nieletnich, polityki rodzinnej, działań na rzecz młodzieży, opieki zdrowotnej, poszerzenia zakresu usług społecznych i ułatwiania imigrantom udziału w życiu obywatelskim. Wśród pracowników administracji publicznej powinny znaleźć się osoby odzwierciedlające różnorodność etniczną i kulturową; ponadto wszyscy pracownicy powinni przejść szkolenie z kwestii międzykulturowych. Na poziomie lokalnym i regionalnym należy propagować dialog i współpracę między kulturami i między religiami.

1.9 **Rządy demokratyczne** opierają się na zasadzie, że wszyscy członkowie wspólnoty politycznej powinni mieć możliwość bezpośredniego i pośredniego udziału w rządowym procesie decyzyjnym. By polityka integracji okazała się sukcesem, konieczny jest aktywny współudział społeczeństwa obywatelskiego oraz władz lokalnych i regionalnych w zakresie kształtowania, realizacji i oceny teże polityki.

1.10 W społeczeństwie demokratycznym wymagane jest, by wszystkie osoby, których dotyczy zbiorowa decyzja, mogły na nią wpłynąć i wziąć udział w jej podejmowaniu. Wielokulturowe miasta europejskie XXI w. muszą usprawnić demokrację poprzez włączenie osób, których prawa do udziału w życiu politycznym są ograniczone, tj. rezydentów z krajów spoza UE <sup>(7)</sup>.

1.11 Komitet domagał się <sup>(8)</sup> **rozszerzenia praw obywatelskich** na obywateli państw trzecich posiadających status rezydenta długoterminowego w UE. Apeluje też o uelastycznienie krajowej polityki naturalizacji w państwach członkowskich.

1.12 EKES mógłby przyłączyć się do realizacji konkluzji z konferencji w Saragossie, opracowując opinię w sprawie wskaźników **aktywności obywatelskiej**.

1.13 Dziewiąta wspólna podstawowa zasada („udział imigrantów w procesie demokratycznym oraz kształtowaniu polityk i środków integracyjnych, zwłaszcza na poziomie lokalnym, przyspiesza ich integrację”) nie została w odpowiedni sposób wdrożona w państwach członkowskich. W trzeciej edycji MIPEX <sup>(9)</sup> (wskaźniki integracji w 31 państwach Europy i Ameryki Północnej) stwierdzono, że większość imigrantów ma niewielkie możliwości współudziału w polityce, która ich dotyczy.

1.14 EKES uważa, iż należy rozpocząć proaktywną politykę migracyjną zakładającą działania zarówno na rzecz społeczności przyjmujących, jak i na rzecz imigrantów. Docelowo chodzi o to, by wszyscy członkowie społeczności, niezależnie od pochodzenia, mieli te same prawa i obowiązki oraz podzielali wartości demokratycznego, otwartego i pluralistycznego społeczeństwa.

1.15 W europejskich miastach społeczeństwo obywatelskie jest bardzo aktywne i prowadzi działania na rzecz harmonijnego współżycia i integracji obywateli. Organizacje te dysponują niezwykłym kapitałem społecznym umożliwiającym wspieranie społeczeństwa integracyjnego w każdym obszarze podejmowanych przez nie działań. **EKES sugeruje, by władze lokalne i regionalne ułatwiały działalność społeczeństwa obywatelskiego, konsultowały się z nim i zachęcały je do aktywności** poprzez przejrzyste i odpowiednio finansowane procedury publiczne. Systemy finansowania nie powinny ograniczać niezależności tych organizacji.

1.16 Aby ułatwić integrację, należy poprawić sprawowanie rządów z pomocą systemów udziału społeczeństwa obywatelskiego. Z tego względu Komitet proponuje **wzmocnić rolę istniejących organów uczestnictwa i konsultacji na szczeblu lokalnym i regionalnym oraz stworzyć nowe fora i platformy w tych miastach i regionach, które nie dysponują jeszcze takimi strukturami**. Powodzenie działań publicznych zwiększa się dzięki partycypacji.

1.17 Komitet **proponuje, by władze miast i regionów Europy powołały rady, fora i platformy doradcze**, aby umożliwić społeczeństwu obywatelskiemu (organizacjom imigrantów i organizacjom wspierającym imigrantów, organizacjom praw człowieka, organizacjom kobiet, a także podmiotom społecznym – związkom zawodowym i organizacjom pracodawców – oraz innymi zainteresowanym organizacjom pozarządowym) wyrażanie opinii na temat polityki integracji oraz udział w jej kształtowaniu. W wymiarze samorządowym struktury udziału mogłyby się dopasować do specyfiki lokalnej i dysponować stałymi bądź bardziej elastycznymi strukturami. Władze lokalne i regionalne powinny czynić wysiłki w celu zniesienia przeszkód utrudniających udział.

1.18 EKES uważa, że Komisja powinna uwypuklić w **nowej agendzie integracji** znaczenie płaszczyzny lokalnej i regionalnej oraz promować współpracę między władzami politycznymi a organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. To na płaszczyźnie lokalnej integracja jest najskuteczniejsza i tam też rozwija się poczucie przynależności. Dla jego wykształcenia się niezbędny jest udział w życiu społecznym i politycznym.

1.19 W komunikacji Komisji należy zaproponować utworzenie na szczeblu lokalnym struktur konsultacji z imigrantami i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego. **Europejski Fundusz Integracji może współfinansować wraz z władzami lokalnymi** działania związane z uczestnictwem, gwarantując niezależność tych organizacji.

<sup>(6)</sup> Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 19.

<sup>(7)</sup> R. Gropas i R. Zapata-Barrero (2011), „Active immigrants in multicultural contexts: democratic challenges in Europe”, w: A. Triandafyllidou, T. Modood i N. Meer „European Multiculturalism(s): Cultural, religious and ethnic challenges”. Edinburgh: Edinburgh University Press.

<sup>(8)</sup> Dz.U. C 208 z 3.9.2003, s. 76.

<sup>(9)</sup> Migrant Integration Policy Index III, 2011.

1.20 W związku ze zbliżającą się oceną śródkresową EKES sądzi, że **Fundusz powinien zwiększyć swój budżet i stworzyć elastyczniejsze systemy finansowania dla władz lokalnych i regionalnych**. Jednocześnie Komisja powinna zarządzać częścią Funduszu sięgającą aż do 20 % jego środków, aby finansować działania wspólnotowe o dużej wartości dodanej. EKES podziela niepokój licznych organizacji imigrantów, iż Fundusz finansuje wyłącznie projekty przedłożone przez duże organizacje, które są w stanie osiągnąć wysoki poziom współfinansowania, a nie wspiera małych organizacji lokalnych.

## 2. Kontekst i uwagi ogólne

2.1 EKES przyczynił się dzięki różnym opiniom do przyjęcia przez UE wspólnego podejścia do polityki integracji, obejmującego następujące elementy: wspólną agendę na rzecz integracji, wspólne podstawowe zasady, Europejski Fundusz Integracji, konferencje ministerialne, sieć krajowych punktów kontaktowych, podręczniki integracji, coroczne sprawozdania, stronę internetową oraz utworzenie Europejskiego Forum Integracji.

2.2 **Traktat z Lizbony** zapewnił UE podstawę prawną (art. 79 ust. 4 TFUE) do przyjmowania środków w celu **promowania i wspierania działań podejmowanych przez państwa członkowskie w zakresie integracji obywateli państw trzecich**.

2.3 W 2006 r. EKES przyjął opinię z inicjatywy własnej<sup>(10)</sup>, by wnieść wkład w opracowywanie wspólnotowej polityki integracji z punktu widzenia samorządów terytorialnych. Podkreślał w niej, że polityka integracji nie leży wyłącznie w gestii państw członkowskich, lecz także władz lokalnych i regionalnych.

2.4 By ten proces społeczny został wsparty odpowiednią polityką władz publicznych, potrzebne jest dobre rządzenie. Władze lokalne i regionalne, w ramach kompetencji przyznanych im w poszczególnych państwach członkowskich, dysponują instrumentami politycznymi, regulacyjnymi i finansowymi, które powinny być odpowiednio wykorzystywane w działaniach integracyjnych. W celu zagwarantowania skuteczności i ogólnej spójności programów i działań, należy je odpowiednio uzupełniać, koordynować i oceniać na trzech poziomach (krajowym, regionalnym i lokalnym).

2.5 Komitet pragnie podkreślić, że na płaszczyźnie lokalnej i regionalnej zorganizowane społeczeństwo obywatelskie wykazuje zainteresowanie polityką integracji i walką z dyskryminacją oraz aktywnie działa w tym zakresie. Należy tu wspomnieć o organizacjach imigrantów i organizacjach wspierających imigrantów, związkach zawodowych, stowarzyszeniach pracodawców, organizacjach pozarządowych zajmujących się prawami człowieka i walką z rasizmem, wspólnotach religij-

nych, organizacjach kobiet, osób młodych czy sąsiadów, organizacjach edukacyjnych, kulturalnych i sportowych itp.

2.6 EKES już wcześniej stwierdził, że praca stanowi zasadniczy składnik procesu integracji, ponieważ „w godnych warunkach jest kluczem do ekonomicznej samodzielności imigrantów oraz sprzyja dobrem stosunkom społecznym i wzajemnemu poznaniu między imigrantami a społeczeństwem przyjmującym”<sup>(11)</sup>.

2.7 Kształcenie i szkolenie mają fundamentalne znaczenie dla integracji i równości szans. Należy wzmocnić systemy kształcenia ustawicznego w przedsiębiorstwach, by ułatwić uznawanie kwalifikacji zawodowych pracowników-imigrantów. UE powinna zwiększyć elastyczność systemów celem uznawania stopni akademickich i kwalifikacji zawodowych uzyskanych w krajach pochodzenia.

2.8 Komitet przyjrzał się<sup>(11)</sup> największym trudnościom, na jakie napotyka integracja społeczna imigrantów o nieregulowanym statusie, oraz zaproponował uregulowanie ich sytuacji w oparciu o indywidualne przypadki i z uwzględnieniem więzi społecznych i pracowniczych. Podstawą powinno tu być zobowiązanie Rady Europejskiej w ramach Europejskiego paktu o imigracji i azylu<sup>(12)</sup>. Uregulowanie indywidualnych przypadków odbywałoby się na mocy prawa krajowego i ze względów humanitarnych lub ekonomicznych, przy jednoczesnym uwzględnieniu szczególnie delikatnej sytuacji kobiet.

2.9 Zmieniona Europejska karta społeczna<sup>(13)</sup>, która stanowi instrument Rady Europy, w art. 19 zawiera zasady integracji pracowników migrujących i ich rodzin. Zdaniem Komitetu powinno to stanowić podstawę rozwoju jednostki w mieście. Z 47 państw należących do Rady Europy dokument ten podpisało 30. Karta przewiduje rozwinięty system dochodzenia roszczeń zbiorowych, z którego mogą korzystać związki zawodowe, organizacje pracodawców i organizacje społeczeństwa obywatelskiego (tylko 14 państw ratyfikowało ten system).

2.10 Ponadto obywatele i stowarzyszenia przedstawicielskie będą miały większą możliwość publicznego wyrażania i wymiany poglądów we wszystkich obszarach działań Unii, zgodnie z art. 11 TUE. W 2010 r. EKES wydał opinię z inicjatywy własnej, w której z zadowoleniem przyjął to postanowienie i uznał je za historyczny krok w kierunku rozwoju Europy obywateli<sup>(14)</sup> poprzez dialog horyzontalny i wertykalny oraz europejską inicjatywę obywatelską. Komitet uznał za konieczne wprowadzenie kryteriów reprezentatywności (ilościowych i jakościowych), które muszą spełnić stowarzyszenia, aby móc uczestniczyć w dialogu, i zaproponował, by w inicjatywie obywatelskiej mogli wziąć udział obywatele państw trzecich zamieszkujący na stałe w UE.

<sup>(11)</sup> Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 16.

<sup>(12)</sup> Rada UE, 13440/08, 24 września 2008 r.

<sup>(13)</sup> Europejska karta społeczna, Turyn, 18 października 1961 r. Rada Europy (Strasburg). Tekst zmieniony: Strasburg, 3.5.1996, <http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/>.

<sup>(14)</sup> Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 59.

<sup>(10)</sup> Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 128.



### 3. Europejskie Forum Integracji

3.1 Na wniosek Komisji Europejskiej EKES przygotował w 2008 r. opinię rozpoznawczą<sup>(15)</sup>, na podstawie której powołano Forum. Posiedzenia plenarne Forum odbywają się co sześć miesięcy w siedzibie Komitetu. **Dotychczas odbyło się ich pięć.** Niniejsza opinia stanowiła wkład EKES-u w 5. posiedzenie plenarne (maj 2011 r.), podczas którego dyskutowano nad znaczeniem samorządów terytorialnych dla integracji.

3.2 W Forum udział biorą instytucje UE, różni eksperci i stu przedstawiciele organizacji społeczeństwa obywatelskiego (organizacji imigrantów, organizacji praw człowieka, podmiotów społecznych i innych zainteresowanych organizacji pozarządowych). Instytucje UE zasięgają opinii Forum; w jego obrębie wymieniane są informacje i przygotowywane zalecenia służące propagowaniu zagadnienia integracji w programach europejskich, przy uwzględnieniu sprawdzonych rozwiązań na szczeblu krajowym. Forum wspomagane jest przez prezydium, w skład którego wchodzi czterech członków (z Komisji, EKES-u oraz dwóch przedstawicieli organizacji). W przeciwieństwie do innych wdrożonych przez Komisję systemów konsultacji, Forum wyraża stanowisko społeczeństwa obywatelskiego w sposób zorganizowany, stały i proaktywny.

3.3 Komitet zobowiązał się do aktywnej współpracy z Forum i postanowił utworzyć w ramach Sekcji SOC **stałą grupę ds. imigracji i integracji.** Opracowuje ona opinie, organizuje wysłuchania i bierze udział w działalności Forum.

3.4 Program sztokholmski<sup>(16)</sup> stanowi zachętę dla Komisji do wspierania wysiłków państw członkowskich na rzecz poprawy konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim i zwiększenia jego udziału, przy uwzględnieniu potrzeb związanych z integracją w różnych dziedzinach polityki. Europejskie Forum Integracji i strona internetowa UE nt. integracji powinny odgrywać tu odpowiednią rolę.

3.5 W różnych państwach członkowskich, jak też w niektórych regionach, powstały fora i platformy doradcze służące zaangażowaniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego. To właśnie na poziomie lokalnym te formy konsultacji ze społeczeństwem obywatelskim i organizacjami imigrantów oraz ich udziału są najbardziej rozpowszechnione. Przybierają one różnorodne kształty, w zależności od różnych kontekstów i uwarunkowań społecznych i politycznych w Europie.

3.6 Przed 4. posiedzeniem Europejskiego Forum Integracji EKES zlecił Migration Policy Group przygotowanie sprawozdania oceniającego sytuację krajowych organów doradczych ds. integracji<sup>(17)</sup>. W 11 krajach działają państwowe organy

doradcze (w Niemczech i we Włoszech istnieją tylko ramy prawne, lecz nie założono jeszcze konkretnej instytucji; w Irlandii organ taki dopiero co powołano). W 15 krajach istnieją lokalne systemy doradcze. 10 państw dysponuje regionalnymi radami doradczymi (np. Niemcy i inne państwa federalne). W 3 państwach (Austria, Francja i Grecja) utworzono lokalne organy doradcze, nie ma zaś instytucji krajowych.

### 4. Konferencja ministerialna w Saragossie

4.1 Komitet przygotował dwie opinie<sup>(18)</sup> na konferencję ministerialną poświęconą integracji, która odbyła się w Saragossie<sup>(19)</sup>. Po raz pierwszy dwóch przedstawicieli Forum wzięło udział w konferencji ministerialnej.

4.2 W konkluzjach z konferencji podkreślono potrzebę opracowania **nowej agendy integracji.** Komisja kończy już prace nad agendą; Komitet przygotował w tej sprawie raport informacyjny<sup>(20)</sup>.

4.3 W deklaracji z Saragossy zaznaczono, że **społeczeństwo obywatelskie ma do odegrania aktywną rolę w procesie integracyjnym,** i odnotowano potrzebę promowania projektu pilotażowego w celu oceny polityki integracji.

4.4 Państwa, regiony i władze lokalne powinny wesprzeć lokalne inicjatywy na rzecz integracji oraz metody zapewnienia udziału obywateli. Trzeba zachęcać do tworzenia sieci i możliwości dialogu między władzami lokalnymi i regionalnymi a zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim.

4.5 Wskaźniki przywołane w deklaracji dotyczą zatrudnienia, edukacji i włączenia społecznego oraz **aktywnego obywatelstwa,** gdyż udział imigrantów w procesie demokratycznym – jako aktywnych obywateli – przyczynia się do ich integracji i wzmacnia poczucie przynależności.

4.6 Komitet, który uczestniczył w konferencji, zazaczył, że obok wskaźników ilościowych niezbędne będzie opracowanie wskaźników jakościowych. Ponadto **EKES mógłby przyczynić się do wprowadzenia w życie konkluzji z konferencji w Saragossie dzięki opracowaniu opinii w sprawie wskaźników aktywności obywatelskiej.**

<sup>(15)</sup> Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 114.

<sup>(16)</sup> Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli (Dz.U. C 115 z 4.5.2010, s. 1). Punkt 6.1.5.

<sup>(17)</sup> „Consulting immigrants to improve national policies” (Zasięganie opinii imigrantów w celu ulepszenia polityki krajowej), Migration Policy Group.

<sup>(18)</sup> Dz.U. C 347 z 18.12.2010, s. 19 i Dz.U. C 354 z 28.12.2010, s. 16.

<sup>(19)</sup> 15–16 kwietnia 2010 r.

<sup>(20)</sup> Dz.U. C 48 z 15.2.2011, s. 6.

## 5. Sprawowanie rządów w miastach

5.1 W preambule Europejskiej **karty samorządu lokalnego** z 1985 r. <sup>(21)</sup> stwierdzono, że „prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy”. Na szczeblu lokalnym z prawa tego można korzystać najbardziej bezpośrednio.

5.2 W **Konwencji Rady Europy nr 144 o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym z 1992 r.** <sup>(22)</sup> stwierdza się, że aktywny udział obywateli sprzyja rozwojowi i dobrobytowi społeczności lokalnej. W konwencji apeluje się o zagwarantowanie cudzoziemcom mieszkającym w danym kraju swobody wypowiedzi, zgromadzeń i stowarzyszania się, zachęcanie do tworzenia ciał doradczych reprezentujących cudzoziemców na szczeblu lokalnym oraz zapewnienie prawa do głosowania w wyborach lokalnych. Niemniej jednak tylko kilka państw Rady Europy podpisało ten instrument, dlatego też Komitet wzywa państwa członkowskie do jego ratyfikowania.

5.3 W **Europejskiej karcie ochrony praw człowieka w miastach** <sup>(23)</sup>, przyjętej w St. Denis w 2000 r. przez ponad 70 miast europejskich, stwierdzono, że **miasta stanowią przestrzeń polityczną i społeczną służącą demokracji lokalnej**. Aktywność obywateli określa miasto. Miasta, które podpisały kartę, zobowiązują się zapewnić prawo udziału w życiu lokalnym tak cudzoziemcom, jak i obywatelom danego kraju za pośrednictwem wolnych i demokratycznych wyborów przedstawicieli lokalnych. Zaproponowano również rozciągnięcie czynnych i biernych praw wyborczych na osoby zamieszkujące w mieście od co najmniej dwóch lat. Mając na uwadze ograniczenia płynące z przepisów krajowych, **zaapelowano o szerzenie demokracji poprzez angażowanie obywateli i ich stowarzyszeń w podejmowanie decyzji, które dotyczą społeczności lokalnej**. Mogłoby się to odbywać w drodze debat publicznych, referendum w miastach, zgromadzeń publicznych, akcji społecznych itp.

5.4 W **2003 r.** członkowie sieci **Eurocities**, w której skład wchodzi 128 dużych miast europejskich, przyjęli dokument zatytułowany „Wkład w dobre sprawowanie rządów w zakresie integracji imigrantów i przyjmowania osób ubiegających się o azyl” <sup>(24)</sup>. Karta została przygotowana przez miasta i dla miast i zawiera ogólne zasady dotyczące sposobu podejścia do kwestii integracji. Uznano w niej, że lokalna polityka integracji jest skuteczniejsza, jeśli popiera ją cała społeczność.

<sup>(21)</sup> Europejska karta samorządu lokalnego przyjęta przez Komitet Ministrów Rady Europy w czerwcu 1985 r. i otwarta do podpisu przez państwa członkowskie 15 października 1985 r., w pierwszym dniu 20. sesji CLRAE.

<sup>(22)</sup> Konwencja o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym, Strasburg, 5.2.1992.

<sup>(23)</sup> Europejska karta ochrony praw człowieka w miastach, 18.5.2000.

<sup>(24)</sup> „Wkład w dobre sprawowanie rządów w zakresie integracji imigrantów i przyjmowania osób ubiegających się o azyl”, 28.11.2003.

5.5 **Komitet Regionów** wykazuje szczególną aktywność w kwestiach integracji dzięki różnym opiniom <sup>(25)</sup>, w których zwraca uwagę, iż władze lokalne i regionalne są w pierwszej kolejności odpowiedzialne za przygotowywanie, wdrażanie, ocenianie i monitorowanie polityki integracji, należy je więc uznać za kluczowe podmioty w kształtowaniu tej polityki <sup>(26)</sup>. KR wskazuje również na istotne znaczenie aktywnej roli władz lokalnych i regionalnych w integracji imigrantów oraz współpracuje z Komisją Europejską.

5.6 EKES **przyjął** opinię z inicjatywy własnej <sup>(27)</sup> skierowaną do Konwentu, który opracował niefortunny traktat konstytucyjny, i wezwał w niej do przyznania **obywatelstwa europejskiego obywatelom państw trzecich posiadającym status rezydenta długoterminowego**. Komitet proponuje, by Komisja i Parlament przyjęły nowe inicjatywy umożliwiające imigrantom przebywającym w danym państwie na stałe nabywanie praw obywatelskich, szczególnie na szczeblu lokalnym.

5.7 W drugim wydaniu opracowanego przez Komisję podręcznika integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki <sup>(28)</sup> zaleca się inwestowanie w mobilizację i organizację społeczną, w zorganizowane formy komunikacji i dialogu oraz wzmocnienie lokalnych sieci integracji.

5.8 SMART CITIES (Inteligentne miasta) <sup>(29)</sup> to utworzony w 2007 r. instrument stopniowej oceny. Bierze w nim udział 70 miast średniej wielkości podzielających strategię rozwoju zrównoważonego dotyczące gospodarki, ludzi, sprawowania rządów, mobilności, środowiska naturalnego i jakości życia. Stosuje się przy tym różne wskaźniki. Komitet proponuje uwzględnić zalecenia poczynione w niniejszej opinii odnośnie do wskaźników dotyczących ludzi i sprawowania rządów.

5.9 Program „Międzykulturowe miasta” (ICC) to wspólne działanie Rady Europy i Komisji Europejskiej, zainicjowane podczas Europejskiego Roku Dialogu Międzykulturowego 2008. Ma na celu wspieranie rozwoju modelu integracji międzykulturowej w społecznościach miejskich charakteryzujących się różnorodnością. Międzykulturowość rozumiana jest w kontekście tego programu jako promowanie polityki i praktyk wzmacniających interakcje, wzajemne zrozumienie i poszanowanie między różnymi kulturami i grupami etnicznymi.

<sup>(25)</sup> Opinia Komitetu Regionów „Wspólna europejska polityka imigracyjna” (2009/C 76/07).

<sup>(26)</sup> Opinia Komitetu Regionów „Rozwój globalnego podejścia do kwestii migracji: zwiększenie koordynacji, spójności i efektu synergii” (2009/C 211/05).

<sup>(27)</sup> Dz.U. C 208 z 3.9.2003, s. 76.

<sup>(28)</sup> Podręcznik integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki, wydanie drugie, maj 2007 r.

<sup>(29)</sup> Zob. <http://www.smart-cities.eu/>.

5.10 W dokumencie zatytułowanym „Citizenship and participation in the intercultural city” (Obywatelstwo i uczestnictwo w międzykulturowym mieście)<sup>(30)</sup> program ICC analizuje metody i procedury, jakie mogą zastosować miasta w celu nasilenia dialogu międzykulturowego i zwiększenia interakcji. W tekście tym potwierdzono zasady określone w **Konwencji Rady Europy o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym z 1992 r.** oraz zaproponowano twórcze podejście, kładąc nacisk na elastyczne konsultacje w kontekstach nieformalnych. Podejście to ma cenny i uzupełniający charakter w stosunku do strategii w zakresie sprawowania rządów w dłuższej perspektywie opartych na organach doradczych.

5.11 Obecnie sporo państw członkowskich gwarantuje cudzoziemcom częściowe lub pełne prawo wyborcze (Belgia, Dania, Estonia, Finlandia, Grecja, Irlandia, Holandia, Malta, Portugalia, Słowacja, Hiszpania, Szwecja i Zjednoczone Królestwo). Jednakże aktywny udział cudzoziemców jest ograniczony, dlatego zdaniem Komitetu należy koniecznie zachęcać do działań publicznych we współpracy ze społeczeństwem obywatelskim, by sytuacja ta uległa zmianie.

5.12 Według MIPEX III, w Europie 13 krajów daje obywatelom państw trzecich prawo kandydowania w wyborach lokalnych, a 19 pozwala im głosować w tychże wyborach; w 7 państwach mogą oni głosować w wyborach regionalnych, w 2 zaś nawet w wyborach na szczeblu krajowym (Portugalia i Zjednoczone Królestwo). Jak już wspomniano, w 11 krajach istnieją państwowe organy doradcze, a w 15 – organy doradcze na szczeblu lokalnym.

5.13 Z danych MIPEX III można wyciągnąć bardzo ważne wnioski, nie tylko w odniesieniu do państw, w których istnieją mechanizmy konsultacji z imigrantami, lecz przede wszystkim na temat rozwoju rzeczywistej polityki integracji. **Państwa, które dysponują solidnymi strukturami konsultacji, to te, które gwarantują swobody polityczne wszystkim ludziom,** wspierają odpowiednim finansowaniem imigranckie organizacje społeczeństwa obywatelskiego, rozszerzają zakres praw wyborczych i obywatelskich oraz podejmują większe starania, by propagować pełny udział wszystkich rezydentów w systemach konsultacji w dziedzinie zatrudnienia, edukacji, zdrowia i mieszkalnictwa. MIPEX wskazuje, że organy doradcze nie zastępują praw wyborczych.

5.14 Najsilniejszą pozycję mają w Europie te rady doradcze, które istnieją od dłuższego czasu (niektóre od lat 70. i 80.). Istnieją one w państwach o największej tradycji przyjmowania imigrantów. Z drugiej strony, najslabiej rozwinięte są w państwach południowej Europy, gdzie dopiero niedawno pojawili się imigranci. Podobnie przedstawia się sytuacja w państwach środkowoeuropejskich, w których imigracja jest zjawiskiem stosunkowo nowym.

5.15 Analizując te organy w świetle kryteriów Rady Europy<sup>(31)</sup>, należy stwierdzić, że tworzenie i funkcjonowanie tego rodzaju struktur nie może zależeć od woli władz i rządów, lecz wymaga precyzyjnych przepisów prawnych.

Struktury te powinny mieć możliwość podejmowania inicjatyw, jak też otrzymywania odpowiedzi i wymiany informacji w kwestiach, na temat których zostały poproszone o wydanie opinii. Sądząc po komentarzach przewijających się podczas piątego Europejskiego Forum Integracji, podejście to wcale nie jest rozpowszechnione. Ważny jest także ich charakter przedstawicielski i wyraźna rola wiodąca imigrantów oraz odpowiednie możliwości finansowe<sup>(32)</sup>. EKES zwraca uwagę na potrzebę zapewnienia reprezentatywnego charakteru organizacji oraz udziału kobiet.

5.16 W ramach prac nad niniejszą opinią EKES i rząd wspólnoty autonomicznej Walencji zorganizowały 30 marca 2011 r. w Walencji wysłuchanie na temat **współpracy władz lokalnych i regionalnych oraz organizacji społeczeństwa obywatelskiego**. Różne wystąpienia pozwoliły na zapoznanie się z doświadczeniami w zakresie konsultacji i uczestnictwa w Rzymie (Włochy), Flandrii (Belgia), Strasburgu (Francja), Dublinie (Irlandia), Hesji (Niemcy), Aarhus (Dania) i Walencji (Hiszpania). W niniejszej opinii uwzględniono szereg doświadczeń i uwag zaprezentowanych podczas tego posiedzenia.

5.17 **Komitet uważa, że władze lokalne i regionalne powinny ułatwiać imigrantom korzystanie z prawa do stowarzyszenia się.** W prawodawstwie krajowym obywatelom państw trzecich przysługuje status ograniczonego obywatelstwa (niewystarczające i nierówne uznanie prawa do udziału w życiu politycznym poprzez czynne prawo wyborcze). Stowarzyszenia sprzyjają zorganizowanemu udziałowi, wzmacniają sieci solidarności i stwarzają lepsze warunki do osiedlania się i dobrego samopoczucia obywateli, co przynosi korzyści całej społeczności.

5.18 **Władze lokalne i regionalne powinny promować tworzenie stowarzyszeń, przede wszystkim wśród imigrantów, oraz udzielać im pomocy technicznej** (doradztwo w zakresie zarządzania stowarzyszeniami, zarządzania demokratycznego, gospodarczego, finansowego i w zakresie komunikacji; zwiększanie kwalifikacji i umiejętności przywódczych, szczególnie wśród kobiet; zachęcanie do tworzenia sieci i forów, wymiana sprawdzonych rozwiązań itp.), **gospodarczej** (subwencje, umowy lub przyznawanie kontraktów na świadczenie usług) i **materiałnej** (infrastruktura dla organizacji: pomieszczenia i podstawowe środki na rozwój działalności), a także zwracać szczególną uwagę na działania służące włączeniu cyfrowemu.

5.19 Władze lokalne i regionalne powinny zachęcać do **włączania imigrantów do organizacji społeczeństwa obywatelskiego** – jako członków i kierowników. Szczególne znaczenie mają stowarzyszenia sąsiadów, rodziców w szkołach, stowarzyszenia kobiet, stowarzyszenia kulturalne, sportowe i rozrywkowe, wspólnoty religijne, organizacje związkowe zawodowych i pracodawców. Organizacje związkowe w Europie posiadają długą tradycję zrzeszania się i udziału pracowników o korzeniach imigranckich, a wśród ich członków panuje duże zróżnicowanie etniczne i kulturowe. Pełnią one ważną funkcję mediatora społecznego.

<sup>(30)</sup> Zob. [http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/paperviarregio\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/culture/Cities/paperviarregio_en.pdf).

<sup>(31)</sup> Konwencja Rady Europy nr 144 o uczestnictwie cudzoziemców w życiu publicznym na szczeblu lokalnym z 1992 r.

<sup>(32)</sup> „Consulting immigrants to improve national policies”. Thomas Huddleston, Migration Policy Group.

5.20 Należy również ułatwiać kontakty między stowarzyszeniami imigrantów a resztą zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i zachęcać do tworzenia sieci kierujących się wspólnymi dla wszystkich obywateli celami społecznymi (edukacja, zatrudnienie, mieszkania, planowanie przestrzenne i rozwój miast). Europejski Rok Wolontariatu stanowi okazję do uznania i wsparcia tych organizacji.

5.21 W UE istnieją różne typy struktur: fora, platformy lub rady doradcze, grupy dialogowe. W trzecim wydaniu podręcznika integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki stwierdzono, że platforma dialogu jest przestrzenią obywatelską, w ramach której „można zainicjować otwartą i pełną szacunku wymianę poglądów między imigrantami, z innymi mieszkańcami lub z administracją publiczną”. Chodzi o to, by uczestnicy rozwinęli poczucie wspólnego zrozumienia i wzajemnego zaufania.

5.22 Komitet jest zdania, że **Europejskie Forum Integracji powinno współdziałać w ramach sieci z istniejącymi w UE forami i radami doradczymi**. Na szczeblu państw członkowskich również lokalne i regionalne fora powinny ustanowić sieci. Interesującym przykładem jest przypadek Danii, gdzie krajowa rada mniejszości etnicznych liczy 14 członków wybieranych przez 42 lokalne fora.

5.23 EKES **pragnie** zachęcać do większej demokracji w europejskich miastach i wspierać koncepcję **wspólnego obywatelstwa, które wiązałoby się z zamieszkiwaniem** w danym mieście (obywatelstwo miejskie, jak ujęła to wiceburmistrz Rotterdamu). Należy przy tym pamiętać, że miasta są najważniejszą przestrzenią rozwoju poczucia wspólnej przyna-

leżności między różnymi osobami. Większość imigrantów identyfikuje się raczej z miastem, w którym żyje, niż z państwem. Miasto jest szczególnym miejscem, w którym ludzie łączą problemy, projekty i marzenia.

## 6. Europejski Fundusz na rzecz Integracji

6.1 Podczas piątego Europejskiego Forum Integracji dyskutowano nad funkcjonowaniem Funduszu, mając na uwadze przeprowadzaną przez Komisję Europejską ocenę śródkresową. Uwzględniając konkluzje Forum, EKES proponuje, co następuje:

6.1.1 Pierwszeństwo należy przyznać **zasadzie współpracy** przewidzianej w art. 10 decyzji w sprawie Funduszu. W tym celu państwa członkowskie powinny włączyć władze lokalne i regionalne oraz organizacje reprezentujące społeczeństwo obywatelskie w przygotowanie, realizację i ocenę (ex post) wieloletniego programu oraz korzystania z Funduszu na szczeblu krajowym.

6.1.2 Obecne zasady i procedury Funduszu są zbyt złożone i stanowią przeszkodę administracyjną utrudniającą finansowanie zarówno społeczeństwa obywatelskiego, jak i władz lokalnych i regionalnych<sup>(33)</sup>. **EKES zaleca, by wspomniane zasady zostały poddane przeglądowi we współpracy z Europejskim Forum Integracji** i w oparciu o zasadę współpracy, szczególnie zaś te dotyczące kryteriów dostępu, współfinansowania, przejrzystości i czynnika ludzkiego. Zdaniem Komitetu dla zapewnienia wartości dodanej Funduszu wszystkie finansowane projekty muszą gwarantować praktyczne zastosowanie pierwszej wspólnej podstawowej zasady: „integracja jest dwukierunkowym procesem”.

Bruksela, 13 lipca 2011 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Staffan NILSSON

<sup>(33)</sup> Zob. S. Carrera i A. Faure Atger (2011), „Integration as a two-way process in the EU: Assessing the Relationship between the European Integration Fund and the Common Basic Principles on Integration”, Executive Summary, Centre for European Policy Studies, CEPS: Brussels. Dostępne na stronie: [http://www.ceps.eu/system/files/research\\_area/2011/02/CEPS EIF\\_study\\_summary.pdf](http://www.ceps.eu/system/files/research_area/2011/02/CEPS EIF_study_summary.pdf).