

ZÁVĚRY RADY A ZÁSTUPCŮ VLÁD ČLENSKÝCH STÁTŮ

k přijetí společných základních principů politiky integrace přistěhovalců v Evropské unii

S ohledem na předešlé závěry Evropské rady a se zvláštním zřetelem na závěry bruselského zasedání Evropské rady konaného ve dnech 4. - 5. listopadu 2004 o Haagském programu a soluňského zasedání Evropské rady z června 2003, které zdůrazňují význam zavedení společných základních principů (závěr č. 31), jakož i na dosavadní vývoj integrace v evropském měřítku,

Vzhledem k těmto důvodům:

1. Přistěhovalectví představuje trvalý rys evropské společnosti. Pokud bude příliv přistěhovalců – kterými se v celém tomto dokumentu rozumějí přistěhovalci s legálním pobytem na území členských států – spořádaný a dobře řízený, přinese členským státům mnoho pozitiv. Mezi ně patří posílení hospodářství, upevnění sociální soudržnosti, zvýšení pocitu bezpečí a kulturní rozmanitost. V celkovém pohledu napříč členskými státy se tyto pozitivní přínosy promítnou do pokroku evropského procesu a posílení pozice Unie ve světě. Účinné řízení migrace každým z členských států je tedy v zájmu všech.
2. Úspěšná integrace přistěhovalců a jejich potomků s legálním pobytem představuje klíčový prvek řízení migrace. Přistěhovalcecká politika může zároveň přispívat k úspěchu integrační politiky. Pro členské státy je navýsost důležité, aby udržovaly a dále rozvíjely takové společnosti, v nichž se nově příchozí cítí vítáni, jež se vyznačují duchem vzájemného porozumění a přizpůsobení a v nichž jsou jasně formulována očekávání od všech obyvatel – nových i starých.
3. K integraci dochází zároveň na úrovni jednotlivce, rodiny, obce i státu, a sice ve všech vrstvách života: integrace může vlastně snadno obsáhnout celou jednu nebo i více generací. V důsledku toho musí úspěšná integrační politika zapojovat místní, regionální a celostátní instituce, s nimiž přistěhovalci přicházejí do styku, ve veřejné i soukromé sféře. Rozvoj a provádění integrační politiky leží tedy především v zodpovědnosti jednotlivých členských států, spíše než Unie jako celku.
4. Neúspěch jednoho členského státu při rozvoji a provádění integrační politiky může různými způsoby negativně dopadat na ostatní členské státy a Evropskou unii. Může mít například dopad na hospodářství a účast na trhu práce, může podkopávat dodržování lidských práv a odhodlání Evropanů k plnění mezinárodních závazků vůči uprchlíkům a jiným osobám vyžadujícím mezinárodní ochranu a může do společnosti zasévat odcizení a napětí.
5. Konkrétní integrační opatření, která se společnost rozhodne provádět, by měly určovat jednotlivé členské státy. Je však zcela zřejmé v obecném zájmu všech členských států Unie, aby každý z členských států sledoval účinné integrační strategie.
6. Tyto politiky se budou mezi jednotlivými členskými státy dosti lišit. Musí být ušity na míru přijímající společnosti, odrážet historický a právní kontext toho kterého členského státu. Mohou být také zaměřeny na odlišné cílové skupiny, jejichž mix je v každém členském státě jiný – například od dočasných pracovníků přes osoby s trvalým pobytem až po děti přistěhovalců; od osob čekajících na vpuštění až po ty s legálním pobytem; od přistěhovalců, kteří získali občanství, až po dlouhodobě usazené příslušníky třetích států; a od vysoce

kvalifikovaných uprchlíků až po osoby, které potřebují získat i ty nejzákladnější schopnosti a dovednosti.

7. Nejen vzhledem k rozmanitosti zkušeností a okolností, ale také s ohledem na společný zájem členských států dohodnout se na sdílených cílech integrace je nezbytné sestavit sadu základních principů integrace společných celé EU.
8. Společné základní principy mají za cíl:
 - a. napomáhat členským státům při formulování integračních politik tím, že jim poskytnou jednoduchého, nezávazného, ale promyšleného průvodce základními principy, podle kterého by mohly posuzovat a hodnotit národní úsilí. Dále mohou být tyto základní principy členskými státy využity ke stanovení priorit a dalšímu rozvoji jejich měřitelných cílů. Členské státy musí určit, zda jim tyto principy také napomáhají při formulování integračních politik pro jiné cílové skupiny. Principy budou důležité jak pro členské státy se značnými zkušenostmi s rozsáhlým přistěhovalectvím, tak i pro ty, které se útočištěm značných počtů přistěhovalců začaly stávat teprve v nedávnější minulosti;
 - b. vytvářet platformu, na níž si mohou členské státy zkusit možnou spolupráci unijních, vnitrostátních, regionálních a místních orgánů při rozvoji a provádění integračních politik. Dále také společné základní principy napomáhají při určení způsobu optimálního zapojení ostatních aktérů integrace (například sociálních partnerů, nevládních neziskových organizací, organizací žen a migrantů, podniků a jiných soukromých institucí) do těchto politik;
 - c. doplňovat se a vytvářet co největší synergii se stávajícími rámci právních předpisů, včetně mezinárodních dokumentů o lidských právech, předpisů Společenství obsahujících ustanovení o integraci, cílů EU v oblasti rovného zacházení s muži a ženami a zákazu diskriminace, jakož i jiných politik EU;
 - d. napomáhat ke strukturování pravidelného dialogu mezi vládami a ostatními příslušnými institucemi a zainteresovanými aktéry na úrovni EU;
 - e. vytvářet základ, na němž může EU zkoumat další rozvoj stávajících předpisů EU v oblasti integrace, a usnadňovat toto zkoumání; a
 - f. napomáhat k tomu, aby Rada mohla uvažovat o potřebných mechanismech a politikách na úrovni EU na podporu úsilí integrační politiky na národní a místní úrovni, zejména ve formě učení a sdílení znalostí napříč EU, a časem o nich rozhodla.

S ohledem na výše uvedené důvody a cíle společných základních principů

RADA EVROPSKÉ UNIE A ZÁSTUPCI VLÁD ČLENSKÝCH STÁTŮ

přijímají tyto společné základní principy politiky integrace přistěhovalců v Evropské unii, které jsou jednotlivě upřesněny v příloze:

1. Integrace představuje dynamický, obousměrný proces vzájemného přizpůsobování všech přistěhovalců a obyvatel členských států.
2. Integrace vyžaduje úctu k základním hodnotám Evropské unie.
3. Klíčovou úlohu v procesu integrace hraje zaměstnanost, která je ústředním předpokladem pro účast přistěhovalců, pro jejich příspěvek k hostitelské společnosti a pro zviditelnění tohoto příspěvku.
4. Nezbytnou podmínkou integrace jsou základní znalosti jazyka, historie a institucí hostitelské společnosti; pro integraci je nezbytné, aby bylo přistěhovalcům umožněno nabývat těchto znalostí.
5. Pro přípravu přistěhovalců, a zejména jejich potomků, na úspěšnější život a aktivnější účast ve společnosti má zásadní význam vzdělávání.
6. Nezbytným předpokladem lepší integrace je přístup přistěhovalců k institucím, jakož i k veřejným statkům a soukromému zboží a službám na stejném základě jako státní příslušníci a způsobem vylučujícím jakoukoli diskriminaci.
7. Základním mechanismem integrace je častý styk mezi přistěhovalci a občany členského státu. Stryk mezi přistěhovalci a občany členského státu obohacují společná fóra, dialog kultur, vzdělávání o přistěhovalcích a jejich kulturách a povzbudivé životní podmínky v městských sídlištích.
8. Projevování různých kultur a vyznání je zaručeno podle Charty základních práv a musí být chráněno vždy, když není v rozporu s jinými nedotknutelnými evropskými právy nebo s vnitrostátními předpisy.
9. Integraci přistěhovalců napomáhá jejich účast na demokratickém procesu a při formulování integračních politik a opatření, zejména na místní úrovni.
10. Při tvorbě a provádění veřejné politiky je důležité mít na zřeteli promítnutí integračních politik a opatření do širokého portfolia příslušných politik a do všech úrovní veřejné správy a veřejných služeb (mainstreaming).
11. K průběžným úpravám politiky, hodnocení pokroku integrace a zefektivnění výměny informací je potřeba stanovovat jasné cíle, ukazatele a mechanismy jejich hodnocení.

SPOLEČNÉ ZÁKLADNÍ PRINCIPY POLITIKY INTEGRACE PŘÍSTĚHOVALCŮ V EVROPSKÉ UNII:

Uvedený výklad má u každého ze společných základních principů udat určitý směr. Má popisný charakter, v žádném případě nepředstavuje vyčerpávající výčet a do budoucna bude dále rozvíjen.

1. Integrace představuje dynamický, obousměrný proces vzájemného přizpůsobování všech přistěhovalců a obyvatel členských států.

Integrace není statický výsledek, nýbrž dynamický, dlouhodobý a nepřetržitý oboustranný proces vzájemného přizpůsobování. Integrace vyžaduje účast nejen přistěhovalců a jejich potomků, ale všech obyvatel. Integrační proces zahrnuje přizpůsobování na straně přistěhovalců a přistěhovalkyň, kteří mají všichni vůči nové zemi pobytu určitá práva a povinnosti. Zahrnuje i přijímající společnost, která by měla vytvářet podmínky pro úplnou hospodářskou, společenskou, kulturní a politickou účast přistěhovalců. V souladu s tím jsou členské státy vyzývány, aby zvážily zapojení přistěhovalců i vlastních státních příslušníků do integrační politiky a aby jasně formulovaly jejich vzájemná práva a povinnosti.

2. Integrace vyžaduje úctu k základním hodnotám Evropské unie.

Každý, kdo žije v EU, musí přijmout a přísně dodržovat základní hodnoty Evropské unie a právní předpisy členského státu. Základem vodítkem jsou zde ustanovení a hodnoty evropských smluv, které jsou členským státům společné. Patří mezi ně dodržování zásad svobody, demokracie, úcty k lidským právům a základním svobodám a právního státu. Dále mezi ně patří úcta k ustanovením Charty základních práv Evropské unie, do které jsou vloženy pojmy lidské důstojnosti, svobody, rovnosti a zákazu diskriminace, solidarity, občanských práv a spravedlnosti.

Členské státy jsou povinny aktivně zabezpečovat, aby všichni obyvatelé, včetně přistěhovalců, v plném rozsahu rozuměli hodnotám, právům, povinnostem a výsadám zavedeným právními předpisy EU a členského státu, aby jich užívali a aby jimi byli rovným způsobem chráněni. Názory a postoje neslučitelné s těmito základními hodnotami mohou brzdit úspěch integrace přistěhovalců do jejich nové hostitelské společnosti a mohou negativně ovlivňovat celou společnost. Úspěšné politiky a praxe integrace, bránící vyloučení určitých skupin, tak představují cestu k naplnění úcty ke společným evropským a národním hodnotám.

3. Klíčovou úlohu v procesu integrace hraje zaměstnanost, která je ústředním předpokladem pro účast přistěhovalců, pro jejich příspěvek k hostitelské společnosti a pro zviditelnění tohoto příspěvku.

Zaměstnanost je důležitý způsob, jak mohou přistěhovalci viditelně přispívat ke společností členských států a účastnit se hostitelské společnosti. Na pracovišti může být integrace přistěhovalců podporována uznáváním odborné způsobilosti získané v jiné zemi, poskytováním příležitostí k odborné přípravě zajišťující na pracovišti vyžadovanou kvalifikaci a politikami a programy na usnadnění přístupu k pracovním místům a přechodu do zaměstnání. Je také důležité, aby přistěhovalci, a zejména ti s perspektivou trvalého života v dané zemi, měli dostatečné pobídky a příležitosti k hledání a získání zaměstnání.

Dokladem značného významu zaměstnanosti v integračním procesu je zacílení opatření Evropské strategie zaměstnanosti na podporu přistěhovalců. Pro dosahování lisabonských cílů a povzbuzení boje proti všem formám diskriminace na pracovišti je důležité více využívat Evropskou strategii zaměstnanosti a Evropský proces sociálního začleňování, které jsou kryty Evropským sociálním fondem, včetně zkušeností z iniciativy Společenství Equal. Je důležité, aby členské státy ve spolupráci se sociálními partnery věnovaly obzvláštní pozornost diskriminaci na základě etnického původu kandidátů v náborových politikách zaměstnavatelů a přijímaly účinná opatření proti této diskriminaci.

4. Nezbytnou podmínkou integrace jsou základní znalosti jazyka, historie a institucí hostitelské společnosti; pro integraci je nezbytné, aby bylo přistěhovalcům umožněno nabývat těchto znalostí.

Význam základních jazykových, historických a občanských znalostí se odráží v rostoucím důrazu, který některé členské státy kladou na uvítací programy zaměřené na poskytnutí optimální sady nástrojů, se kterou je možné vstoupit do procesu integrace. Pořádání těchto programů umožní přistěhovalcům, aby si rychle našli své místo v klíčových sférách práce, bydlení, vzdělávání a zdravotnictví a aby vstoupili do dlouhodobého procesu normativní adaptace na novou společnost. Zároveň tyto programy představují strategickou investici do hospodářského a sociálního blahobytu celé společnosti. Velký důraz by měl být kladen na osvojení si jazyka a kultury hostitelské společnosti. Důležitým prvkem integrační politiky by také měla být plná úcta k vlastnímu jazyku a kultuře přistěhovalců a jejich potomků.

5. Pro přípravu přistěhovalců, a zejména jejich potomků, na úspěšnější život a aktivnější účast ve společnosti má zásadní význam vzdělávání.

Vzdělávání představuje důležitý prostředek přípravy lidí, a zejména nově příchozích, k účasti ve společnosti. Přínos vzdělávání však nespočívá pouze v celoživotním učení a schopnosti profesního zařazení. Základním cílem školství je také předávání znalostí o úloze a fungování společenských institucí a pravidel a předávání norem a hodnot, které ve fungování společnosti představují závazný prvek. Vzdělávání připravuje lidi k lepší účasti ve všech oblastech všedního života a ke kvalitnějšímu styku s ostatními lidmi. Vzdělávání má tak kladný dopad nejen na jednotlivce, ale i na celou společnost.

Mezery ve vzdělání se snadno předávají z jedné generace na druhou. Proto je důležité věnovat obzvláštní pozornost školním výsledkům těch, kteří se ve vzdělávacím systému potýkají s problémy. Vzhledem ke klíčové úloze vzdělávání při integraci nově příchozích, a zejména žen a dětí, do společnosti je třeba předcházet případům předčasného ukončení školní docházky a všem formám zločinnosti v řadách přistěhovalecké mládeže a umístit tyto problémy do středu zájmu politických opatření.

6. Nezbytným předpokladem lepší integrace je přístup přistěhovalců k institucím, jakož i k veřejným statkům a soukromému zboží a službám na stejném základě jako státní příslušníci a způsobem vylučujícím jakoukoli diskriminaci.

Má-li být přistěhovalcům umožněna úplná účast v hostitelské společnosti, musí s nimi být zacházeno rovným a spravedlivým způsobem a musí být chráněni proti diskriminaci. Právo EU zakazuje diskriminaci z důvodů rasového nebo etnického původu v oblastech zaměstnání, vzdělávání, sociálního zabezpečení, zdravotní péče, přístupu ke zboží a službám a bydlení.

Nezbytnou podmínku lepší politiky přistěhovalectví a integrace představují proto průhledná pravidla, jasně formulovaná očekávání a předvídatelné přínosy pro přistěhovalce dodržující zákon. Veškeré právní výjimky z toho přístupu musí být legitimní a průhledné.

Tento přístup také vyžaduje aktivní kroky k tomu, aby veřejné instituce, politiky, bydlení a služby byly otevřené přistěhovalcům, kdykoli je to možné. Tyto kroky musí být v souladu s prováděním směrnice Rady o právním postavení státních příslušníků třetích zemí pobývajících dlouhodobě na území členských států. Je důležité sledovat a vyhodnocovat úspěšnost služby veřejných institucí přistěhovalcům a průběžně přijímat jejich úpravy.

Naopak nejistota a nerovné zacházení vedou k neúctě k pravidlům a zvyšují riziko sociální a ekonomické marginalizace přistěhovalců a jejich rodin. Nepříznivé dopady této marginalizace přetrvávají přes několik generací. Omezení práv a výsad cizích státních příslušníků by měla být průhledná a měla by být přijímána pouze se zřetelem na jejich důsledky pro integraci, zejména pro integraci potomků přistěhovalců.

Důležitým motivem k integraci může být v neposlední řadě vyhlídka na získání občanství členského státu.

7. Základním mechanismem integrace je častý styk mezi přistěhovalci a občany členského státu. Styk mezi přistěhovalci a občany členského státu obohacují společná fóra, dialog kultur, vzdělávání o přistěhovalcích a jejich kulturách a povzbudivé životní podmínky v městských sídlištích.

Proces integrace probíhá v první řadě na místní úrovni. Klíčovým faktorem integrace je množství a kvalita soukromých styků a výměny mezi přistěhovalci a ostatními obyvateli. Existuje mnoho cest k povzbuzení těchto styků. Důležitý faktor představuje zesílení důrazu na využívání společných fór, dialogu mezi kulturami, prostorů a činností, v nichž přistěhovalci přicházejí do styku s jinými lidmi v hostitelské společnosti, jakož i na neustálé vzdělávání hostitelské společnosti o přistěhovalcích a jejich kulturách. Ke stimulaci těchto procesů je potřebná kvalitní spolupráce mezi jednotlivými zúčastněnými aktéry.

V tomto ohledu je také důležité provádět aktivní politiku boje proti diskriminaci, boje proti rasismu a osvěty o příznivých aspektech rozmanitosti ve společnosti.

Úroveň ekonomického blahobytu lidských sídlišť; pocit bezpečí; stav veřejných prostranství; existence míst, které mohou být živým útočištěm pro přistěhovalcké děti a mládež; další životní podmínky, to vše jsou faktory ovlivňující obrázek o lidech, kteří žijí v těchto sídlištích. V mnoha členských státech se přistěhovalcké populace často soustřeďují do chudých městských oblastí. To nepříspěvá příznivě k procesu integrace. K úspěchu integrace přispívá a je potřeba kvalitní styk mezi přistěhovalci a hostitelskou společností a povzbuzování tohoto styku. Proto je také třeba zlepšovat životní podmínky, pokud jde o slušné bydlení, kvalitní zdravotní péči, bezpečnost v lidských sídlištích a dostatek příležitostí ke vzdělávání, dobrovolné práci a odborné přípravě.

8. Projevování různých kultur a vyznání je zaručeno podle Charty základních práv a musí být chráněno vždy, když není v rozporu s jinými nedotknutelnými evropskými právy nebo s vnitrostátními předpisy.

Kultury a vyznání, které přinášejí přistěhovalci, mohou usnadňovat porozumění mezi lidmi, napomáhat přechodu přistěhovalců do nové společnosti a obohacovat společnosti. Svoboda

projevovat své vyznání a kulturu je navíc zaručena Chartou základních práv. Členské státy jsou povinny tato práva zabezpečovat. Právo EU navíc zakazuje diskriminaci v zaměstnání nebo povolání z důvodů vyznání nebo přesvědčení.

Na druhou stranu nesou členské státy zodpovědnost také za to, aby kulturní a náboženské projevy nebránily jednotlivým přistěhovalcům ve výkonu jiných základních práv nebo v účasti na hostitelské společnosti. To je důležité zejména se zřetelem na práva a rovnost žen, práva a zájmy dětí a svobodu vyznávat či nevyznávat konkrétní náboženství. Přednostní způsoby řešení otázek nepříjemných kulturních a náboženských projevů, které jsou v rozporu se základními právy, představují konstruktivní dialog ve společnosti a mezi kulturami a náboženstvími, vzdělávání, ohleduplný veřejný diskurz, podpora kulturních a náboženských projevů zachovávajících úctu k evropským hodnotám, právům a předpisům (na rozdíl od projevů porušujících literu i ducha těchto hodnot a práv), jakož i jiná nenátlaková opatření. V případě potřeby však mohou být nutná i donucovací opatření v souladu se zákonem.

9. Integraci přistěhovalců napomáhá jejich účast na demokratickém procesu a při formulování integračních politik a opatření, zejména na místní úrovni.

Dá-li se přistěhovalcům slovo při formulování politik, které se jich bezprostředně týkají, může to vést ke zkvalitnění služby politiky přistěhovalcům a k posílení jejich pocitu příslušnosti. Přistěhovalci by měli být zapojováni do všech vrstev demokratického procesu, kdekoli je to možné. Tuto účast je možné povzbuzovat a vzájemné porozumění vytvářet prostřednictvím strukturovaného dialogu mezi skupinami přistěhovalců a vládami. Kdykoliv je to možné, mohli by přistěhovalci získávat i aktivní a pasivní volební právo a právo vstupovat do politických stran. Tam, kde nerovné formy členství a úrovně zapojení přetrvávají déle než po rozumnou či nezbytně nutnou dobu, mohou hluboce zakořenit bariéry a rozdíly. Toto si žádá naléhavou pozornost členských států.

10. Při tvorbě a provádění veřejné politiky je důležité mít na zřeteli promítnutí (mainstreaming) integračních politik a opatření do širokého portfolia příslušných politik a do všech úrovní veřejné správy a veřejných služeb.

Značný vliv na integraci přistěhovalců má široká škála politik, které jdou napříč kompetencemi jednotlivých institucí a úrovněmi vlády. V této souvislosti je třeba mít na zřeteli především dopad přistěhovalců na veřejné služby, jako je školství, sociální služby a další, zejména na úrovni regionální a místní správy, a potřebu předcházet poklesu kvality těchto služeb. Proto je nejen v členských státech, ale i na evropské úrovni třeba přijímat kroky k tomu, aby vedle rozvíjení zvláštních politik zacílených na integraci přistěhovalců byl brán ohled na integraci i při formulování a provádění jiných politik (mainstreaming).

Vlády a veřejné instituce všech úrovní jsou významnými, nikoli však jedinými aktéry. Integrace probíhá ve všech oblastech veřejného a soukromého života. Proces integrace přistěhovalců ovlivňují a přidanou hodnotu mohou přinášet i četní nevládní aktéři. Příklady v tomto ohledu představují odborové organizace, podniky, organizace zaměstnavatelů, politické strany, média, sportovní kluby a kulturní, společenské a náboženské organizace. Pro účinnou integrační politiku je potřebná spolupráce, koordinace a komunikace mezi všemi těmito aktéry. Nutné je také zapojení jak přistěhovalců, tak i ostatních lidí v hostitelské společnosti.

11. K průběžným úpravám politiky, hodnocení pokroku integrace a zefektivnění výměny informací je potřeba stanovovat jasné cíle, ukazatele a mechanismy jejich hodnocení.

Bez ohledu na úroveň provádění integrační politiky je třeba vědět, zda je toto provádění účinné a dosahuje pokroků. I když se nejedná o jednorázový výsledek, ale spíše o proces, je možné měřit integraci a vyhodnocovat příslušné politiky. Při měření a porovnávání pokroku a sledování trendů a vývoje mohou pomáhat sady ukazatelů integrace, cílů, mechanismů jejich hodnocení a srovnávání s nejlepšími (benchmarking). Smyslem takového hodnocení je učit se ze zkušeností, předcházet minulým chybám, patřičně přizpůsobovat politiky a projevovat zájem o úsilí ostatních.

Proces sdílení znalostí bude účinnější, když budou členské státy sdílet informace o svých hodnotících nástrojích na evropské úrovni a v případě potřeby vyvíjet evropská kritéria (ukazatele, referenční hodnoty pro srovnávání s nejlepšími – benchmarks) a měřítka pro účely srovnávacího učení. Účinnost výměny informací se již prokázala při práci národních kontaktních bodů pro integraci. Výměna informací umožňuje brát větší zřetel na různé etapy, v nichž se členské státy při rozvoji svých integračních politik a strategií nacházejí.