

Izzivi na področju usklajevanja politik za državljane tretjih držav

Povzetek

Uvod

Migracije so pomembno politično vprašanje za države članice EU, ki ga običajno obravnavajo na nacionalni in evropski ravni. Čeprav so države članice sprejele posebne predpise, kot so pogoji za vstop ali programi za kategorije delavcev, je splošna zasnova politik na področju migracij za oblikovalce politik zelo velik izziv. Zaradi velikega pritoka beguncev iz tretjih držav so se v zadnjih mesecih razmere v Evropi korenito spremenile. Večina držav članic EU se namreč spoprijema s prihodom rekordnega števila beguncev in poskuša rešiti vprašanje, kako se celovito in usklajeno odzvati na takojšnje potrebe prosilcev za azil in dolgoročnejša vprašanja vključevanja. Poleg tega je treba zaradi izzivov v zvezi s pomanjkanjem delovne sile in demografskimi spremembami v Evropi sprejeti celovite politike, v katerih se bodo upoštevali učinki priseljevanja na države gostiteljice ter na begunce in migrante.

V tem poročilu se preučuje, kako se v državah članicah usklajujejo politike na področju migracij, trga dela in vključevanja, pri čemer je poseben poudarek namenjen vlogi socialnih partnerjev in lokalnih pobud.

Ozadje politike

Zaradi priseljevanja državljanov tretjih držav se je rast prebivalstva EU v zadnjem desetletju povečala za dve tretjini, zaposlovanje v zadnjih petih letih pa za polovico. Ta deleža se bosta najverjetneje povečala, ko se bo upošteval tudi nedavni pritok beguncev. Dokazano je, da so državljani tretjih držav na trgu dela v slabšem položaju: tako je na primer v večini držav članic brezposelnost med pripadniki te skupine običajno precej večja kot pri domačem prebivalstvu.

Države članice se začenjajo zavedati, da je treba politike vključevanja priseljencev in posebne ukrepe za pritegnitev migrantov bolj uskladiti, hkrati pa si prizadevajo, da bi bolj

usklajeno obravnavale dolgoročna vprašanja vključevanja.

EU ima različne instrumente za reševanje vprašanja migracij in priseljevanja (z zakonodajnimi ukrepi) ter vključevanja (z nezakonodajnimi ukrepi). Sprejeti so bili številni zakoni na ravni EU, ki urejajo sprejem in prebivanje državljanov tretjih držav. S skupnimi osnovnimi načeli politike vključevanja priseljencev v Evropski uniji, ki so bila objavljena leta 2004, se je oblikoval okvir za podporo državam članicam pri oblikovanju njihovih politik vključevanja. Evropska komisija je maja 2015 objavila evropsko agendo o migracijah, v kateri so določeni ključni ukrepi za odziv na begunsko krizo in dolgoročnejši ukrepi za izboljšanje upravljanja migracij.

Ključne ugotovitve

Usklajevanje politik

Sodelovanje med državami članicami na področju migracij, trga dela in politik vključevanja je po navadi neenakomerno. Države, ki imajo najboljše rezultate, so obenem tiste, ki v smislu usklajevanja politik že od začetka namenjajo glavno pozornost politiki vključevanja, pri čemer upoštevajo rezultate vključevanja in gospodarsko konkurenčnost.

Bistveno je, da se poskuša pri izvajanju in usklajevanju programov doseči usklajenost politik, in sicer da bi se zagotovila notranja usklajenost v okviru programov politike in med deležniki ter zunanja usklajenost med vlado in občinami. Pri ohranjanju dobre usklajenosti politik je pomembna tudi stabilnost sodelujočih institucij. Prav tako sta ključna tudi trdna zavezanost različnih deležnikov in vzpostavitev koordinacijskega centra z zadostnimi viri. Bistvena sta tudi posvetovanje z migranti in upoštevanje njihovega prispevka pri oblikovanju programskih ciljev.

Države, ki pri politiki vključevanja dosegajo dobre rezultate, imajo večjo preglednost nad političnimi

razpravami in rezultati politike. To je v skladu z literaturo, ki podpira ohranjanje vrednot v celotnem ciklu oblikovanja politik. Zdi se, da v teh državah potekajo pozitivne politične razprave oziroma da obstajajo zametki takih razprav.

Vloga in vključenost socialnih partnerjev

V številnih državah najrazličnejši deležniki, vključno z vlado, delodajalci in sindikati, sodelujejo pri opredelitvi in obravnavanju pomanjkanja delovne sile ter oblikovanju širše zakonodaje na področju migracij, zlasti take, ki se nanaša na trg dela.

Najbolj razširjeni programi, ki podpirajo vključevanje v delovno okolje, se nanašajo na zagotavljanje jezikovnih tečajev, in sicer splošnih in prilagojenih delovnemu mestu. Drugi ukrepi zadevajo splošno usposabljanje na področju delovnega prava ter varnosti in zdravja pri delu.

Organizacije delodajalcev in posamezne družbe so vse bolj dejavne pri obravnavanju vprašanj raznolikosti, zlasti v Belgiji, na Danskem in v Nemčiji.

S protidiskriminacijskim okvirom, ki ga uporabljajo zlasti sindikati, se zagotavljajo posebni programi za migrante. Vendar se zdi, da socialni partnerji informacije o migrantski delovni sili zbirajo le občasno in razdrobljeno (Avstrija in Hrvaška), le malo držav pa to počne sistematično (Malta in Španija).

Le nekaj sindikatov, med katerimi so pomembne izjeme sindikati na Irskem in v Združenem kraljestvu, ima strateško vizijo ali splošni cilj povečati svoje članstvo med migrantsko delovno silo. V večini držav so dejavnosti in pobude usmerjene neposredno na delavce migrante in ne na poenostavitev notranjih postopkov in struktur v sindikatih.

Spremljanje in ocenjevanje

Čeprav se med posameznimi državami razlikuje način zbiranja in uporabe podatkov o vključevanju migrantov, je tako imenovani sklop zaragoških kazalnikov, o katerem so se države članice dogovorile leta 2010, počasi postal uveljavljen instrument, kar je razvidno iz načina objave statističnih podatkov.

Zaradi splošnega poudarka na oblikovanju politik na podlagi dejstev v EU je število držav, ki domnevno uporabljajo referenčna merila, zelo majhno. To je lahko znak, da je treba znova preučiti njihovo prakso ustvarjanja dokazov in uporabe teh dokazov pri oblikovanju politik.

Čeprav so se v vseh državah članicah tako ali drugače zbirali podatki in se je poročalo o izvajanju politik, se v poročilu ni ugotovila sistematična povezava politik z obravnavanimi tremi področji. Pač pa je bil opazen splošnejši izziv, in sicer, kako zajeti učinke nacionalnih strategij vključevanja. Na splošno se zdi, da je ocenjevanje politik v državah EU28 precej razdrobljeno in brez vsakršnega okvira ali stalnosti. Kljub temu je bilo ugotovljeno, da so v sedmih državah na voljo študije ali poročila o oceni, v katerih se obravnavajo izzivi usklajevanja politik.

Smernice politike

Če želijo države članice uspešno usklajevati svoje politike, si morajo prizadevati, da bodo presegle sedanje institucionalno in politično stanje ter se premaknile k razumevanju svetovnih izzivov.

Države članice morajo pri oblikovanju politik na področju migracij že od začetka bolj celostno razmišljati o končnih rezultatih, ki presegajo trg dela in obsegajo tudi vključevanje; to bi lahko privedlo do nemotene načrtovanja in prineslo boljše rezultate.

Pri usklajevanju politik ali programov je treba ohraniti skladnost politik in stabilnost procesa.

Deležniki, zlasti socialni partnerji, bi lahko izkoristili obstoječe dobro opredeljene in preverjene učinkovite oblike dialoga, kot so tristranska posvetovanja, da bi se intenzivneje vključili v razpravo o priseljevanju, upravljanju raznolikosti ter pojmi enakih pravic in nediskriminacije.

Sindikati bi lahko razmislili o strategijah za povečanje udeležbe delavcev migrantov na vseh ravneh sindikalnih ureditev, na primer s ponovno proučitvijo stroškov članarine in zapletenega jezika, ki ga uporabljajo, z medkulturnim usposabljanjem in uporabo večkulturnega osebjia pri stikih z migrantsko delovno silo.

Tudi socialni partnerji bi lahko razmislili o tem, kako bi lahko s svojimi zunanjimi dejavnostmi, na primer kolektivnimi pogajanjimi, posvetovanji in kampanjami, izboljšali življenjske in delovne razmere migrantov.

Države članice bi lahko ponovno ocenile svoje prakse iskanja dokazov in njihove uporabe pri oblikovanju politik. Morda bi bilo treba tudi izboljšati razumevanje referenčnih meril in povečati preglednost uporabe razpoložljivih podatkov pri načrtovanju in ocenjevanju politik.

Dodatne informacije

Poročilo *Challenges of policy coordination for third-country nationals* (Izzivi na področju usklajevanja politik za državljane tretjih držav) je na voljo na spletnem naslovu www.eurofound.europa.eu/publications.

Za dodatne informacije se obrnite na vodjo raziskav Anno Ludwinek na e-naslovu alu@eurofound.europa.eu.