KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 1.9.2005
KOM(2005) 389 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

En fælles dagsorden for integration
En ramme for integration af tredjelandsstatsborgere i Den Europæiske Union

INDHOLD

1. INDLEDNING 3
2. STYRKELSE AF GENNEMFØRELSEN AF DE FÆLLES GRUNDPRINCIPPER 4
3. PÅ VEJ MOD EN SAMMENHÆNGENDE STRATEGI PÅ EU-PLAN 11
4. KONKLUSIONER 14

BILAG 15

1. INDLEDNING

Lovlig migration og integration af tredjelandsstatsborgere indgår i dag i en vigtig debat, som foregår i hele det udvidede EU. De fleste medlemsstater oplever nu en række migrationsfænomener og står over for betydelige integrationsudfordringer. I nogle lande, herunder de nye medlemsstater, er indvandring et nyt fænomen. Andre har arbejdet på at håndtere udfordringerne i forbindelse med indvandring og integration i flere årtier, men resultaterne har ikke altid været tilfredsstillende, og de er derfor i gang med at revidere deres politikker. Forskellene i de enkelte landes historie, traditioner og institutionelle rammer har medført, at der er blevet anvendt mange forskellige metoder til at løse problemerne. I denne meddelelse drages der en række konklusioner af de politikker, som har været ført indtil nu.

Integration af tredjelandsstatsborgere, der bor og arbejder i EU, har i de seneste år fået en stadig mere fremtrædende plads på den europæiske dagsorden. Efter at Rådet (retlige og indre anliggender) i 2002 havde anmodet om, at der blev oprettet nationale kontaktpunkter for integration, bekræftede Det Europæiske Råd i juni 2003 dette mandat og opfordrede Kommissionen til at forelægge en årlig rapport om indvandring og integration[1]. I sin meddelelse om indvandring, integration og beskæftigelse[2] fastsatte Kommissionen en holistisk strategi for integration. I november 2004 blev den første udgave af *integrationshåndbogen for beslutningstagere og aktører* offentliggjort.

I Haag-programmet, som Det Europæiske Råd vedtog på sit møde den 4. og 5. november 2004, understreges behovet for en mere omfattende koordinering af de nationale integrationspolitikker og EU-initiativerne på dette område. Det anføres endvidere, at en ramme, der bygger på fælles principper, bør danne grundlaget for fremtidige initiativer i EU baseret på klare mål og evalueringsmidler[3]. RIA-Rådet vedtog på sit møde den 19. november 2004 en række fælles grundprincipper, som skal understøtte en sammenhængende europæisk ramme for integration af tredjelandsstatsborgere[4]. I Haag-programmet opfordres Kommissionen til at fremlægge en politikplan for lovlig migration inden udgangen af 2005. Som et første skridt offentliggjorde Kommissionen en grønbog om en EU-metode til at styrke økonomisk migration[5], hvori det understreges, at indrejseforanstaltninger skal ledsages af en beslutsom integrationspolitik.

Integration er et vigtigt aspekt af en række EU-politikker. En effektiv og ansvarlig integration af indvandrere på arbejdsmarkedet er et væsentligt bidrag til gennemførelsen af Lissabonmålene. Kommissionen fremmer og støtter medlemsstaternes indsats med hensyn til beskæftigelse, sociale anliggender og lige muligheder og understreger kønsperspektivet og vigtigheden af, at indvandrerkvindernes potentiale på arbejdsmarkedet udnyttes fuldt ud. I de nye integrerede retningslinjer for vækst og beskæftigelse opfordres medlemsstaterne til at gøre en indsats for at få flere indvandrere i arbejde.

En forudsætning for integrationen er, at de grundlæggende rettigheder og principperne om ikke-forskelsbehandling og lige muligheder for alle overholdes. EU-retten indeholder en solid ramme af anti-diskriminationslovgivning[6]. I sin meddelelse om en rammestrategi for ikke-

---

1 Den første rapport blev offentliggjort i 2004 (KOM(2004) 508).
2 KOM(2003) 336.
3 Bilag I til formandskabets konklusioner, Det Europæiske Råd, 4.-5. november 2004.
4 Rådsdokument 14615/04 af 19. november 2004.
5 KOM(2004) 811.
6 Direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse og direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

forskelsbehandling og lige muligheder for alle[7] understregede Kommissionen behovet for at styrke bestræbelserne for at fremme lige muligheder for alle for at tackle de strukturelle barrierer, som indvandrere, etniske mindretal og andre udsatte grupper oplever. Det foreslåede europæiske år for lige muligheder for alle i 2007 og det planlagte europæiske år for interkulturel dialog i 2008 vil være med til at skabe opmærksomhed om spørgsmålet og medvirke til at fremme disse mål.

Integrationsforanstaltninger kræver tilstrækkelige økonomiske midler. EU støtter medlemsstaternes integrationspolitikker gennem en række finansielle instrumenter. De forberedende foranstaltninger med henblik på integration af tredjelandsstatsborgere (INTI) har været med til at fremme aktiviteter på lokalt plan og styrke netværk og udveksling af oplysninger og god praksis mellem medlemsstaterne, de regionale og lokale myndigheder og andre interesserede parter. De har tiltrukket sig stor interesse, men har ikke haft tilstrækkelige ressourcer til at opfylde de enorme behov på området. Som led i de finansielle overslag for perioden 2007-2013 har Kommissionen foreslået en række nye solidaritetsinstrumenter, herunder en europæisk fond for integration af tredjelandsstatsborgere, som bygger på de fælles grundprincipper.

Fondens formål supplerer Den Europæiske Socialfond (ESF), som bygger på erfaringerne fra fællesskabsinitiativet Equal, der støtter innovative strategier for forebyggelse af forskelsbehandling af migranter på arbejdsmarkedet. I Kommissionens forslag til ESF for perioden 2007-2013 er der lagt særlig vægt på at forbedre den sociale integrering af dårligt stillede. Den Europæiske Fond for Regionaludvikling støtter også visse integrationsforanstaltninger.

Denne meddelelse er Kommissionens første svar på Det Europæiske Råds opfordring til at fastlægge en sammenhængende europæisk integrationsramme. Hjørnestenene i denne ramme er forslag til konkrete foranstaltninger, som skal omsætte de fælles grundprincipper i praksis, og en række støttemekanismer på EU-plan. Under hensyntagen til EU's eksisterende politikrammer fremsættes der i meddelelsen nye forslag til en indsats på både EU-plan og nationalt plan. Medlemsstaterne opfordres til at øge deres indsats med henblik på at udvikle omfattende nationale integrationsstrategier, og der foreslås nye måder, hvorpå man kan sikre overensstemmelse mellem de foranstaltninger, som gennemføres på EU-plan og på nationalt plan.

2. STYRKELSE AF GENNEMFØRELSEN AF DE FÆLLES GRUNDPRINCIPPER

Nedenstående skemaer skal fungere som en rettesnor for EU's og medlemsstaternes integrationspolitikker. De foreslåede foranstaltninger (som er beskrevet i bilaget) bygger på integrationshåndbogen, de forberedende foranstaltninger under INTI og den foreslåede Europæiske Integrationsfond. Foranstaltningernes rækkefølge er ikke udtryk for en prioritering. Listen er vejledende og ikke udtømmende, og det overlades til medlemsstaterne at foretage en prioritering og udvælge de foranstaltninger, de ønsker at gennemføre, og den måde, de skal gennemføres på, på baggrund af deres nationale forhold og traditioner. De skal betragtes som vigtige elementer i alle medlemsstaternes og EU's integrationspolitikker. Alle relevante foranstaltninger bør omfatte et kønsperspektiv, og der bør lægges særlig vægt på unge indvandreres og indvandrerbørns situation.

1. *"Integration er en dynamisk tovejsproces af gensidig imødekommenhed, der må udvises af alle indvandrere og indbyggere i medlemsstaterne"*

[7] KOM(2005) 224.

Nationalt plan	EU-plan
Værtssamfundets evne til at tilpasse sig til den stigende mangfoldighed bør forbedres gennem integrationsforanstaltninger, som er målrettet mod værtsbefolkningen Der bør oprettes nationale programmer med henblik på at gennemføre tovejsstrategien Forståelsen og accepten af migration bør forbedres gennem oplysningskampagner, udstillinger, tværkulturelle arrangementer mv. Kendskabet i værtssamfundet til følgerne af introduktionsprogrammerne og indrejseordningerne bør forbedres Private organers rolle med hensyn til at lede mangfoldighed bør styrkes Tilliden og de gode relationer i de enkelte kvarterer bør fremmes, f.eks. gennem velkomstinitiativer og mentorordninger Der bør etableres et samarbejde med medierne, f.eks. gennem frivillige adfærdskodekser for journalister	Der bør ydes støtte til tværnationale foranstaltninger, såsom kampagner eller tværkulturelle arrangementer, der sigter mod at formidle korrekte oplysninger om indvandrernes kulturer, religioner og sociale og økonomiske bidrag Der bør ydes støtte til pilotprojekter og undersøgelser, som sigter mod at udforske nye former for samarbejde på fællesskabsplan med hensyn til indrejse og integration

2. ***"Integration indebærer respekt for Den Europæiske Unions grundlæggende værdier"***

Nationalt plan	**EU-plan**
Der bør lægges vægt på samfundsundervisning i introduktionsprogrammerne og andre aktiviteter for nyankomne tredjelandsstatsborgere med henblik på at sikre, at indvandrerne forstår, respekterer og nyder godt af de fælles europæiske og nationale værdier	Integration af tredjelandsstatsborgere bør medtages i de fremtidige flerårige programmer for det foreslåede agentur for grundlæggende rettigheder Det bør undersøges, hvordan man effektivt kan øge offentlighedens kendskab til EU's grundlæggende værdier

3. ***"Beskæftigelse er et nøgleelement i integrationsprocessen og er af central betydning for indvandrernes deltagelse, for de bidrag, indvandrerne yder til værtssamfundet, og for at gøre disse bidrag synlige"***

Nationalt plan	**EU-plan**
Der bør udvikles innovative strategier for	De nationale reformprogrammers indvirkning

forebyggelse af forskelsbehandling på arbejdsmarkedet Arbejdsmarkedets parter bør inddrages i udarbejdelsen og gennemførelsen af integrationsforanstaltninger Arbejdsgiverne og uddannelsesinstitutionerne bør informeres om eksamensbeviser for introduktionskurser for at fremme adgangen til arbejdsmarkedet eller uddannelsesmulighederne Man bør undersøge nye metoder for anerkendelse af de nyankomnes kvalifikationer, uddannelse og/eller erhvervserfaring på grundlag af den eksisterende lovgivning Små virksomheder, erhvervsorganisationer og fagforeninger i erhvervssektorer, som beskæftiger mange migranter, bør have støtte til at øge deres uddannelseskapacitet Beskæftigelsen af indvandrerkvinder bør fremmes, bl.a. ved at sikre, at begrænsningerne i adgangen til arbejdsmarkedet mindskes og ikke hæmmer integrationen, når direktivet om ret til familiesammenføring[8] gennemføres Ansættelsen af migranter bør fremmes gennem informationskampagner, økonomiske incitamenter og andre foranstaltninger, som er rettet mod arbejdsgiverne Der bør ydes støtte til migranter, der ønsker at starte egen virksomhed, bl.a. gennem lettere adgang til banktjenester og bedre lånemuligheder	på integrationen af indvandrere på arbejdsmarkedet bør overvåges Medlemsstaterne bør opfordres til at udvikle politikker for integration på arbejdsmarkedet Anvendelsen af direktivet om forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og direktivet om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding[9] bør overvåges

4. ***"Grundlæggende kendskab til værtssamfundets sprog, historie og institutioner er en nødvendig forudsætning for integration; at indvandrerne sættes i stand til at erhverve dette grundlæggende kendskab er af afgørende betydning for en vellykket integration"***

Nationalt plan	**EU-plan**
Indrejseprocedurernes integrationsdel bør styrkes, bl.a. gennem foranstaltninger forud for afrejsen, såsom informationspakker og	Man bør støtte tværnationale foranstaltninger, f.eks. tilpasning af god praksis til forskellige forhold, udveksling af personale, fælles

[8] Rådets direktiv 2003/86/EF af 22. september 2003.
[9] Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003.

sprog- og samfundsundervisning i hjemlandet Der bør tilrettelægges introduktionsprogrammer og -aktiviteter for nyankomne tredjelandsstatsborgere, som giver dem et grundlæggende kendskab til værtslandets sprog, historie, institutioner, socioøkonomiske forhold, kulturliv og grundlæggende værdier Der bør afholdes kurser på forskellige niveauer, som tager hensyn til de pågældendes forskellige uddannelsesmæssige baggrund og forudgående viden om landet Introduktionsprogrammerne og -aktiviteterne for personer, der forsørges af tredjelandsstatsborgere, som underkastes en indrejseprocedure, kvinder, børn, ældre, analfabeter og handicappede bør udbygges Der bør skabes større fleksibilitet i introduktionsprogrammerne gennem deltids- og aftenkurser, intensive kurser, fjernundervisning og e-læringssystemer Introduktionsaktiviteterne bør målrettes mod unge tredjelandsstatsborgere med særlige sociale og kulturelle problemer i forbindelse med identitetsspørgsmål, herunder mentorprogrammer og programmer med rollemodeller Ressourcerne bør samles, så nabokommuner får mulighed for at tilbyde forskellige former for kurser	udvikling af programmer og fælles formidling af resultater Der bør ydes støtte til innovative integrationsprogrammer eller -modeller, som omfatter sprog- og kommunikationsundervisning og indføring i værtslandets kulturelle, politiske og sociale forhold

5. "En indsats på uddannelsesområdet er af afgørende betydning for at forberede indvandrerne, og navnlig deres efterkommere, på at blive mere aktive deltagere i samfundet og få succes med det"

Nationalt plan	**EU-plan**
Mangfoldigheden bør afspejles i skolernes læseplaner Der bør tages hensyn til unge indvandreres særlige problemer i foranstaltninger, som skal forhindre, at de unge får dårlige resultater og dropper ud af skolen Antallet af unge migranter, der tager en videregående uddannelse, bør øges Der bør gøres en effektiv indsats mod	Der bør indbygges integrationsmål i Kommissionens forskellige uddannelsesprogrammer Uddannelsen af tredjelandsstatsborgere bør fremmes gennem arbejdsprogrammet "Uddannelse og Erhvervsuddannelse 2010" Der bør skabes større gennemsigtighed med hensyn til anerkendelse af kvalifikationer, bl.a. gennem forslag til en europæisk

ungdomskriminalitet blandt migranter	referenceramme for kvalifikationer

6. ***"Adgang for indvandrere til institutioner samt til offentlige og private goder og tjenesteydelser på lige fod med nationale statsborgere og uden forskelsbehandling er et afgørende grundlag for bedre integration"***

Nationalt plan	**EU-plan**
De offentlige og private tjenesteyderes kapacitet til at indgå i et samspil med tredjelandsstatsborgere bør styrkes via tværkulturel tolkning og oversættelse, mentorprogrammer, formidlingstjenester fra indvandrersamfundene og "one-stop-shop"-informationssteder Der bør udvikles omfattende informationsværktøjer, såsom håndbøger, websteder og registre over medarbejdernes kompetence i at håndtere mangfoldighed Der bør opbygges holdbare organisationsstrukturer for integration og mangfoldighedsledelse og udvikles metoder for samarbejde mellem forskellige offentlige aktører, som gør det muligt for medarbejderne at udveksle oplysninger og samle ressourcerne Der bør indføres ordninger for indsamling og analyse af oplysninger om behovene hos forskellige kategorier af tredjelandsstatsborgere på lokalt og regionalt plan gennem høringsfora, udveksling af oplysninger mellem de interesserede parter og undersøgelser i indvandrersamfundene Virksomhederne bør inddrages i integrationsdebatten, og de offentlige programmer bør knyttes sammen med virksomhedernes programmer for socialt ansvar Tværkulturel kompetence bør indgå i ansættelses- og uddannelsespolitikkerne	Anvendelsen af direktivet om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding og direktivet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse bør overvåges Samarbejdet om gennemførelsen af fællesskabslovgivningen vedrørende indvandring og god praksis på integrationsområdet bør fremmes Der bør ydes støtte til undersøgelser og udveksling af bedste praksis Udviklingen af overførbare tværkulturelle uddannelsesaktiviteter for offentligt ansatte bør fremmes

7. ***"Hyppig kontakt mellem indvandrere og medlemsstaternes borgere er af fundamental betydning for integration. Samspillet mellem indvandrere og medlemsstaternes borgere fremmes, hvis der skabes fælles mødesteder, indledes en tværkulturel dialog og tilbydes undervisning om indvandrere og indvandrerkulturer, og hvis livsbetingelserne i bymiljøerne forbedres"***

Nationalt plan	EU-plan
Anvendelsen af fælles steder og aktiviteter, hvor indvandrere indgår i et samspil med værtssamfundet, bør fremmes Levevilkårene bør forbedres med hensyn til boligforhold, sundhedstjenester, pasningsmuligheder for børn, sikkerhed i lokalmiljøet og uddannelsesmuligheder, frivilligt arbejde og jobtræning, de offentlige områders tilstand og stimulerende fritidstilbud til børn og unge	Integrationsaspektet i politikkerne for social integration og social beskyttelse bør styrkes Man bør støtte udveksling af oplysninger og god praksis med regionale og lokale myndigheder og bymyndigheder gennem netværk, som arbejder på EU-plan, og styrke forbindelsen mellem disse netværk og de nationale kontaktpunkter gennem ad hoc-høringer og udveksling af ekspertise Der bør ydes støtte til tværnationalt samarbejde på regionalt, lokalt og kommunalt plan mellem offentlige myndigheder, private virksomheder og civilsamfundet, herunder migrantsammenslutninger

8. ***"Retten til at have en anden kultur og til at praktisere en anden religion er garanteret i chartret om grundlæggende rettigheder og bør beskyttes, medmindre det strider mod andre ukrænkelige europæiske rettigheder eller national ret"***

Nationalt plan	**EU-plan**
Der bør udvikles en konstruktiv dialog på tværs af kulturer og velovervejede offentlige udtalelser Platforme for dialog mellem og inden for de forskellige trosretninger og/eller mellem samfundene og de beslutningstagende myndigheder bør fremmes	Dialogen på tværs af kulturer og religioner på europæisk plan med deltagelse af forskellige parter bør fremmes Kommissionens dialog med religiøse og humanistiske organisationer bør videreudvikles

9. ***"Indvandrerdeltagelse i den demokratiske proces og i udformningen af integrationspolitik og -foranstaltninger, navnlig på lokalt plan, støtter integrationen af indvandrere"***

Nationalt plan	**EU-plan**
Tredjelandsstatsborgernes deltagelse i det civile, kulturelle og politiske liv i værtssamfundet bør øges, og dialogen mellem forskellige grupper af tredjelandsstatsborgere, myndighederne og civilsamfundet bør forbedres for at fremme aktivt medborgerskab Der bør ydes støtte til rådgivende fora for høring af tredjelandsstatsborgere på forskellige niveauer	Der bør iværksættes en undersøgelse/ kortlægning af tredjelandsstatsborgeres rettigheder og pligter i medlemsstaterne Almene organisationer bør tilskyndes til at åbne op for indvandrere, og der bør opbygges organisationer, som repræsenterer deres interesser på EU-plan Der bør oprettes en platform for migrantorganisationer og organisationer, der

Dialogen og udvekslingen af erfaring og god praksis mellem immigrantgrupper og -generationer bør fremmes Tredjelandsstatsborgernes deltagelse i den demokratiske proces bør øges, og man bør fremme en afbalanceret repræsentation af mænd og kvinder gennem bevidstgørelse, oplysningskampagner og kapacitetsopbygning Forhindringerne for udnyttelsen af stemmeretten, f.eks. gebyrer eller bureaukratiske krav, bør mindskes Indvandrernes deltagelse i almene organisationer bør lettes, bl.a. ved at støtte volontørprogrammer og praktikordninger Tredjelandsstatsborgerne bør i højere grad involveres i samfundets reaktion på migration Der bør opbygges migrantsammenslutninger, som kan rådgive nyankomne, og deres repræsentanter bør medvirke i introduktionsprogrammer som lærere og rollemodeller Der bør udarbejdes nationale forberedende medborgerskabs- og naturaliseringsprogrammer	repræsenterer migranternes interesser på EU-plan Man bør undersøge værdien af at udvikle et medborgerskabskoncept, som kan være med til at fremme integrationen af tredjelandsstatsborgere, herunder de rettigheder og pligter, som er nødvendige for at give indvandrerne en følelse af at deltage i samfundet Forskning og dialog om identitets- og statsborgerskabsspørgsmål bør fremmes

3. PÅ VEJ MOD EN SAMMENHÆNGENDE STRATEGI PÅ EU-PLAN

Det er vigtigt at skabe en mere sammenhængende EU-strategi for integration under hensyntagen til medlemsstaternes og deres lokale og regionale myndigheders kompetence. Det indebærer, at de juridiske rammer for betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold, herunder deres rettigheder og ansvar, skal konsolideres, at der skal udvikles specifikke samarbejdsaktiviteter og udveksling af oplysninger om integration, og at der skal foretages en mainstreaming og evaluering.

3.1 Mainstreaming og evaluering: Fælles grundprincip 10 og 11

En vellykket gennemførelse af de politikker og foranstaltninger, som afspejles i fælles grundprincip 1-9, afhænger af to elementer. Integration er ikke et isoleret problem; det berører mange forskellige politikområder, såsom beskæftigelses-, uddannelses- og bypolitik, hvilket skal afspejles i en bred vifte af politikker (fælles grundprincip 10). Desuden skal integrationspolitikkerne og -foranstaltningerne evalueres, så de hele tiden kan forbedres (fælles grundprincip 11).

Fælles grundprincip 10: ***"Mainstreaming af integrationspolitikker og -foranstaltninger på alle relevante politikområder og alle regerings- og offentlig sektorniveauer er et vigtig element i forbindelse med fastlæggelsen og gennemførelsen af offentlige politikker"***

De foranstaltninger, som skal gennemføres på nationalt plan, kan omfatte følgende:

- Evnen til at koordinere den nationale integrationsstrategi på forskellige myndighedsniveauer skal styrkes

- Det skal sikres, at integration er en vigtig del af politikken for økonomisk migration
- Integration skal mainstreames i alle relevante politikker, og der skal udvikles målrettede integrationsstrategier
- Der skal i integrationspolitikkerne lægges tilstrækkelig vægt på mainstreaming af ligestilling mellem mænd og kvinder og på de særlige behov hos unge migranter og migrantbørn
- Der skal ydes støtte til samarbejde, koordinering og kommunikation mellem de interesserede parter
- Det skal sikres, at de nationale kontaktpunkter fungerer som nationale knudepunkter, og at oplysningerne udveksles og koordineres med alle myndighedsniveauer og andre interesserede parter, specielt på regionalt og lokalt plan

Foranstaltninger, som skal gennemføres på EU-plan:

- Netværket af nationale kontaktpunkter skal styrkes
- Der skal udvikles et samarbejde mellem de institutioner og tjenester, som er ansvarlige for integrationsrelaterede spørgsmål
- Der skal indbygges integrationsmål i alle relevante generelle EU-programmer

Fælles grundprincip 11: ***"Det er nødvendigt at fastlægge klare mål, indikatorer og evalueringsmekanismer for at foretage en tilpasning af politikken, vurdere de fremskridt, der er gjort på integrationsområdet, og gøre udvekslingen af oplysninger mere effektiv"***

De foranstaltninger, som skal gennemføres på nationalt plan, kan omfatte følgende:

- Kapaciteten til at overvåge og evaluere integrationspolitikkerne skal forbedres, bl.a. gennem nationale konsekvensanalyser, ordninger for høring af de interesserede parter, indikatorer og overvågningsforanstaltninger
- Kapaciteten til at indsamle, analysere og videreformidle statistikker vedrørende integration skal forbedres
- Indrejseprocedurerne og introduktionsprogrammerne skal evalueres gennem undersøgelser blandt deltagerne og de interesserede parter
- Der skal udvikles evalueringsordninger for obligatoriske integrationsprogrammer

Foranstaltninger, som skal gennemføres på EU-plan:

- Der skal udvikles statistiske redskaber og fælles indikatorer
- Der skal ydes støtte til udveksling af oplysninger om nationale evalueringsværktøjer, og når det er nødvendigt, skal der udvikles europæiske kriterier for læring gennem sammenligning
- Der skal ydes støtte til at forbedre vores viden om integration, herunder analyser af virkningen af obligatoriske elementer i de nationale integrationspolitikker
- Der skal skabes et bredere evidensgrundlag for integrationspolitikkerne gennem forskning
- Det Europæiske Migrationsnetværk skal videreudvikles

3.2 Den juridiske ramme for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold

Siden Fællesskabet med Amsterdam-traktaten fik kompetence på migrationsområdet, har det vedtaget en række retsakter om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold

(direktiverne om familiesammenføring, studerende, forskere og fastboende udlændinge). Disse direktiver danner en juridisk ramme, som indeholder bestemmelser om ligebehandling og retten til at få adgang til beskæftigelse og undervisning/uddannelse; alle disse komponenter er nødvendige, ikke blot for en troværdig indvandringspolitik, men også for en vellykket integration af tredjelandsstatsborgere som led i en sådan politik. Desuden støtter og videreudvikler EU-lovgivningen om ikke-forskelsbehandling denne retlige ramme for betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold. Alle fremtidige retsakter om migration bør tage hensyn til ligebehandling af migranter og migranternes rettigheder.

3.3 På vej mod en sammenhængende EU-strategi: samarbejde og udveksling af oplysninger om integration

3.3.1 Nationale kontaktpunkter for integration

De nationale kontaktpunkter vil fortsat spille en vigtig rolle med at overvåge de fremskridt, der gøres på de forskellige politikområder, og med at sikre, at de indsatser, der gøres på nationalt plan og på EU-plan, støtter hinanden. I forbindelse med udarbejdelsen af integrationshåndbogen var de effektive til at udveksle oplysninger og god praksis og udpege de områder, som skulle prioriteres højest. Hvis deres arbejde i højere grad fokuserer på de fælles grundprincipper, vil det støtte udviklingen af den europæiske ramme. De nationale kontaktpunkters nuværende karakter bør bibeholdes, da deres fleksibilitet og tekniske karakter letter udvekslingen af oplysninger og erfaring. For at deres ekspertise kan udnyttes bedre, vil de vigtigste resultater, når det er hensigtsmæssigt, blive videregivet til Udvalget for Indvandring og Asyl, som ledes af Kommissionen, og til de relevante strukturer i Rådet, som beskæftiger sig med integrationsrelaterede politikker, og til formandskabet.

3.3.2 Integrationshåndbogen

Den første udgave af håndbogen omfattede introduktionskurser for nyankomne indvandrere og anerkendte flygtninge, aktivt medborgerskab og integrationsindikatorer. Håndbogen, som henvender sig til beslutningstagere og fagfolk på lokalt, regionalt og nationalt plan og på EU-plan, blev hilst velkommen af de forskellige parter. Anden udgave, som forventes offentliggjort i 2006, vil fokusere på bolig- og byspørgsmål, adgangen til sundhedstjenester og sociale tjenester, integration på arbejdsmarkedet, mainstreaming og integrationsinfrastruktur, og dens analyser vil være baseret på de fælles grundprincipper.

3.3.3 Websted om integration

I Haag-programmet opfordres Kommissionen udtrykkeligt til at udvikle et alment tilgængeligt websted på internettet. Ministrene med ansvar for integration opfordrede Kommissionen til i tæt samarbejde med de nationale kontaktpunkter at etablere et partnerskab mellem den offentlige og den private sektor med henblik på at skabe et websted for integration med det formål at oprette en fortegnelse over god praksis, fremme udveksling af god praksis i og uden for EU og foretage en løbende vurdering af, hvor effektive disse former for god praksis er, og hvorvidt de kan overføres til andre situationer[10]. Som en første fase vil Kommissionen iværksætte et udbud om en webportal for europæiske erfaringer med integration af indvandrere.

3.3.4 Inddragelse af de relevante parter

Som anført i Haag-programmet kan en vellykket integration af lovligt bosiddende tredjelandsstatsborgere og deres efterkommere fremme stabiliteten og samhørigheden i vores samfund. En omfattende strategi, som inddrager de relevante parter på alle niveauer, er

[10] Ministerkonference, Groningen, 9.-11. november 2004.

afgørende for, om integrationspolitikkerne lykkes. En effektiv inddragelse af parterne på regionalt og lokalt plan må nødvendigvis foregå i en national sammenhæng, mens det er op til Kommissionen at træffe de nødvendige foranstaltninger på EU-plan.

Med henblik herpå vil Kommissionen oprette et europæisk integrationsforum med deltagelse af en række forskellige parter, der er aktive på integrationsområdet på EU-plan. Målgrupperne vil således f.eks. være paraplyorganisationer på EU-plan, som har medlemmer i en række medlemsstater. Forummets hovedopgave vil være høring af parterne, udveksling af ekspertise og udarbejdelse af henstillinger, som skal offentliggøres på webstedet for integration. Det bør også have tætte forbindelser med de nationale kontaktpunkter.

Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget vil blive inviteret til at deltage i det europæiske integrationsforum. Deres repræsentanter vil blive opfordret til at komme med ad hoc-indlæg på de relevante møder for de nationale kontaktpunkter. De vil blive indbudt til at deltage i de forberedende konferencer i forbindelse med integrationshåndbogen.

3.3.5 Årsrapport om indvandring og integration

Kommissionens årsrapport vil være et vigtigt redskab til at overvåge videreudviklingen af integrationspolitikkerne i EU.

4. KONKLUSIONER

Lovlig migration og integration er uadskillelige og bør styrke hinanden. Den ramme for integration af tredjelandsstatsborgere i Den Europæiske Union, som fremlægges med denne meddelelse, indebærer en stor forpligtelse og viser, at Kommissionen placerer integration højt på sin politiske dagsorden. En lang række af EU's eksisterende politikker og finansielle instrumenter kan være med til at støtte de nationale myndigheders og civilsamfundets indsats. Den fremtidige udfordring består i at sørge for, at alle de relevante aktører gør en fælles indsats for at sikre, at disse instrumenter får den størst mulige virkning og fungerer så effektivt som muligt.

Medlemsstaterne bør sammen med Kommissionen træffe de nødvendige foranstaltninger til at udvikle den fælles dagsorden for integration på en fremadrettet og målrettet måde. Ministrene med ansvar for integration bør i tæt samarbejde med Kommissionen en gang om året afholde en politisk debat om integration af tredjelandsstatsborgere i EU og vurdere behovet for en yderligere indsats. Kommissionen håber også, at de andre institutioner og interesserede parter vil gøre en fælles indsats for at opnå en vellykket integration af tredjelandsstatsborgere i vores samfund.

ANNEX

I. POLICY CONTEXT

All levels of government are involved in developing and implementing integration policy. Experience over the last few years, and particularly since the adoption of the Tampere conclusions, has shown the usefulness of the exchange of information and good practice. This has taken place between Member States and at different levels of government. As a result, there has already been a certain amount of convergence in terms of policy and objectives for integration across the EU. A great deal of common ground has in fact been identified as far as key dimensions of integration are concerned. This is reflected in the Common Basic Principles (CBPs) on integration adopted by the Council in November 2004. They represent a major step forward in developing a common approach to integration and they have, therefore, been taken as the focus of this Communication. The adoption of the CBPs also underlines that in spite of the efforts made in recent years, both within the Member States and at EU level, integration policies need to be strengthened further. The adoption of these principles is also a recognition of the fact that failure in one individual Member State may have negative consequences for the others and for the European Union as a whole, and that it is in the interests of all Member States to pursue effective integration strategies.

Primary responsibility for the development and implementation of integration policy and measures nevertheless remains at the level of Member States. However, the Council has called on the Commission to support national efforts in this domain, particularly in view of the implications which one Member State's policy can have on the others. There are many benefits which can accrue from both exchanging information and co-operating together to tackle what are, so often, common problems.

II. ACTIONS TO STRENGTHEN THE IMPLEMENTATION OF THE COMMON BASIC PRINCIPLES

The actions suggested at national level are given as possible guidelines designed to help in the conception of national policies and programmes. They are also actions which can be supported under the proposals which the Commission has made for the European Fund for Integration to succeed INTI. The actions proposed at European level extend and develop activities which have shown their usefulness over recent years, in particular the promotion and support of networking amongst practitioners, the transfer of good practice and the exchange of information.

CBP 1 'Integration is a dynamic, two-way process of mutual accommodation by all immigrants and residents of Member States'

This principle, which was already identified and adopted by the European Council in the conclusions of its meeting in Thessaloniki in June 2003, underlines that integration is a process of mutual accommodation requiring the **participation of both immigrants and the host society**. Strengthening the capacity of the receiving society to accommodate growing diversity by targeting integration actions at the host population is therefore of paramount importance. In reality integration takes place at the local level as part of daily life and everyone has a part to play. To be successful, integration must involve the receiving society in the provision of opportunities for the full participation of third-country nationals. Engaging local communities in working together is thus crucial. An important way of doing this is to ensure that national programmes implementing a two-way approach and involving immigrants and the native population are set up.

Essential elements in this process are **accurate information about migrants** in their neighbourhood and possibilities for local people and immigrants to meet. Among possible

actions that could be envisaged are awareness-raising campaigns, intercultural events involving local residents, migration exhibitions, all intended to project accurate information about both the local society and immigrants. These actions cover issues such as cultural traditions, religious practices, and social and economic contributions which immigrants can make to the host society. As openness and good neighbourliness are important elements of successful integration, promoting 'bridging capital', trust and friendly relations with the neighbouring community, for instance by means of **welcoming committees or mentoring**, is very valuable as has been shown by experience in immigration countries elsewhere in the world. **The media play an essential role** in providing balanced coverage and responsibly informing the public debate on immigration and integration. Thus various forms of co-operation with the media, including voluntary codes of practice offering guidance to journalists, are needed.

CBP 2 'Integration implies respect for the basic values of the European Union'

The Charter of Fundamental Rights describes the civil, political, economic and social rights of European citizens and of all persons resident in the EU. These are based on the values which all the Member States adhere to: human rights standards and values such as equality, anti-discrimination, solidarity, openness, participation and tolerance. Member States are responsible for assuring that all residents, including immigrants, understand, respect and benefit from common European and national values. In this context, putting strong emphasis on **civic orientation in introduction programmes and other activities** for newly arrived third-country nationals is necessary. EU values provide a framework within which individual Member States can develop their own codes based on their national laws and traditions. A first and essential element in this process is an understanding by immigrants of the nature of the society which they are joining. This underlines the importance of including civic orientation and other information in introduction programmes as soon as immigrants arrive.

At the European level, the proposed Fundamental Rights Agency can play a role by including the integration dimension into its future Pluriannual Programmes.

CBP 3 'Employment is a key part of the integration process and is central to the participation of immigrants, to the contributions immigrants make to the host society, and to making such contributions visible'

Access to the labour market is an essential ingredient of successful integration. One of the failures of current policies in many Member States can be shown by the significantly higher rate of unemployment of immigrants with respect to the native population. This is of particular concern with the second and third generation of young migrants in many countries. Much work is already being done throughout the EU to remedy this situation and it is one of the priorities of the **European Employment Strategy**. However, there are a number of areas which have perhaps not been given the attention they deserve at national level and which could be very useful in ensuring that the potential of immigrants is fully utilised. One of them is ensuring **recognition of qualifications** from third countries, making wider use of **certificates obtained by immigrants from initial introduction and training courses** and ensuring the value of **such courses as tools to access the labour market.** For regulated professions, it is important to take into account professional qualifications obtained by the holder in third countries, as well as training undergone and/or professional experience, in procedures of professional recognition, while respecting minimum training requirements established by the relevant EU Directives. Decisions in this regard should be taken within a reasonable delay, reasons shall duly be given and the applicant shall have the right of appeal before the courts under national law.

There is an important role also for the **private sector** much of which recognises today the importance of diversity management. However, more could be done, especially at the local level, to involve small companies and businesses in particular by helping them to improve training for immigrants and by building up their capacity to manage a more diverse workforce. Further incentives to **engage employers in recruiting immigrants** and providing greater **support to migrant entrepreneurs** are equally important**.** In fact, a large potential of migrant entrepreneurship is still unused. **Employment of immigrant women** should be actively promoted.

At the EU level, the Commission will **monitor the impact of the National Reform Programmes** on the labour market integration of immigrants, encourage Member States to develop labour market integration strategies and monitor the **legislation which safeguards immigrant rights**, notably on the status of long-term residents; on combating discrimination, racism and xenophobia.

CBP 4 'Basic knowledge of the host society's language, history, and institutions is indispensable to integration; enabling immigrants to acquire this basic knowledge is essential to successful integration'

Enabling immigrants to acquire basic knowledge of the host society's language, history and institutions is essential for their integration. Knowledge of the language of the Member State concerned is seen as crucial not only for migrant workers but also for their family members and for their children to ensure they do not fall behind in their schools. **Introduction programmes** play an important role in helping newly arrived third-country nationals to gain skills and knowledge needed for full participation in society. They are an important investment in the future that both immigrants and the receiving society should be ready to make. Introduction courses provide immigrants with a better start on their way to self-sufficiency and facilitate their prospective contribution to the host society. For this reason, a number of suggestions are made for actions to increase their efficiency, for their organisation at various levels, taking into consideration divergent educational background and experience of immigrants; for enhancing their flexibility via part-time courses, evening courses, distance and e-learning, allowing participants to work or study at the same time and for achieving synergies by greater co-operation between service providers.

However, as managed migration schemes are established, and within the context of developing a European approach to the admission of labour migrants, there is scope for paying more attention to **pre-departure measures** which can improve the integration process on arrival. Such measures can be part of comprehensive migration and development strategies[11].

Since this principle concerns such a key part of the integration process, the Commission should play an active role at EU level in stimulating the exchange of information and good practice and supporting innovative approaches.

CBP 5 'Efforts in education are critical to preparing immigrants, and particularly their descendants, to be more successful and more active participants in society'

The education and training systems in the Member States play a major role in the integration of new young immigrants and continue to do so with the second and third generation, particularly with respect to language learning. The success of the second and third generations of third-country nationals depends to a large extent on their level of attainment and the

[11] On issues of migration and development, see Commission Communication COM(2005) 390.

qualifications they obtain. Schools play an additional role as a place of acquiring knowledge of society and as a cultural bridge and can also encourage pluralism and diversity.

The systems themselves must adjust to manage increasing ethnic, cultural and religious diversity amongst their pupils and students. A number of actions related to the education of children and adolescents are necessary, including reflection of **diversity in the curriculum**. It is equally important to make **academic underachievement and early school-leaving**, as well as all forms of migrant youth delinquency, **priority areas for intervention**.

At EU level, reflecting diversity and issues concerning the integration of migrants should be better incorporated into the various educational programmes. Moreover, Strategic Objective 2 of the Education and Training 2010 Work Programme 'Facilitating the access of all to education and training systems', encompasses the promotion of measures to increase social cohesion, of which the integration of migrants is a part[12]. Additionally, the Maastricht Communiqué of December 2004 encourages Member States to develop Vocational Education and Training (VET) systems which meet the needs of groups at risk of social and labour market exclusion, including migrants. Further, the Commission will shortly bring forward proposals for a European Qualifications Framework (EQF) which will facilitate cross-border transparency and recognition of qualifications and thus aid migrants' access to education, training and work in the EU.

CBP 6 'Access for immigrants to institutions, as well as to public and private goods and services, on a basis equal to national citizens and in a non-discriminatory way is a critical foundation for better integration'

An important aspect of the integration process is ensuring that immigrants have access to public and private institutions and services without discrimination. This often requires specific measures to **build up the capacity of public and private service providers** to interact with third-country nationals and to understand and respond to their needs. Such strategies can be strengthened by improving the participation in the host society of organisations representing migrants. Experience has shown that service providers can be made more accessible for third-country nationals via intercultural interpretation and translation as well as intermediary services by representatives of immigrant communities and other similar measures.

Another area which could benefit from further support is the reinforcement and development of **consultation mechanisms at local and regional level** to maintain a dialogue between migrant communities and local people, institutions and others involved in the integration process. This is particularly important in the towns and cities where many immigrants settle.

In these areas there are already many interesting initiatives although they are not always well known outside of the town or region concerned. The Commission can therefore play an important role by supporting **research and exchange of good practice**. It also has an important role in **monitoring relevant EU legislation** concerning immigrants' rights.

CBP 7 'Frequent interaction between immigrants and Member State citizens is a fundamental mechanism for integration. Shared forums, intercultural dialogue, education about immigrants and immigrant cultures, and stimulating living conditions in urban environments enhance the interactions between immigrants and Member State citizens'

---

[12] Point 43 of the Presidency Conclusions, European Council, 15/16 March 2002.

Since the majority of immigrants in the EU live in the larger towns and cities, they are in the front line when it comes to devising and implementing integration measures. The process of integration goes on very largely in an urban context since this is where the daily interaction - which is at its core - takes place. **Measures which can improve the urban environment** and help to promote a shared sense of belonging and participation may, therefore, be instrumental in promoting integration. It is in this context that actions can be taken to establish **common forums for discussions** between different communities, to make available spaces and provide for activities (e.g. for sports or cultural activities) in which immigrants and the host society can interact together in a positive way. At the same time, low-quality housing and over representation of immigrants in deprived urban neighbourhoods create problems for integration in most Member States. Dealing with such issues requires close co-operation between regional, local and municipal authorities and underlines the central role of municipal authorities in the process of integration. At EU level, **strengthening the integration dimension in Social Inclusion and Social Protection Policies** is important.

CBP 8 'The practice of diverse cultures and religions is guaranteed under the Charter of Fundamental Rights and must be safeguarded, unless practices conflict with other inviolable European rights or with national law'

Member States increasingly stress the importance of the socio-cultural dimension of integration. Both immigrants and nationals can be mobilised around intercultural and inter-religious dialogue. Most Member States are faced with the phenomenon of increasing ethnic, cultural and religious diversity and the need to manage intercultural challenges. The cultures and religions that immigrants bring with them have enriched our societies in many ways. However, difficulties can arise where religious or cultural beliefs or practices conflict with European fundamental values or with national law. In such cases each Member State must look for solutions which will necessarily reflect the national situation and the need to respect European fundamental values and national laws. This principle sets the boundaries within which such arrangements can be made.

The existence of **mechanisms for dialogue** between different ethnic and religious groups will greatly facilitate dialogue and discussion on such issues and on daily problems which may arise. Developing intercultural dialogue and contributing to the **creation of inter- and intra-faith dialogue platforms** between religious communities and/or between communities and policy-making authorities are among possible measures to be taken. Such dialogue is particularly necessary since strong religious beliefs can be one of the factors which contribute to the development of radicalisation especially among young immigrants looking for a new sense of identity.

Such activities should be continued at EU level involving religious and humanist organisations and other stakeholders, pursuant to Declaration 11 to the Amsterdam Treaty.

CBP 9 'The participation of immigrants in the democratic process and in the formulation of integration policies and measures, especially at the local level, supports their integration'

The involvement of migrants' associations and organisations representing their interests in the development and implementation of integration measures has been shown to increase the value of such strategies. The participation of immigrants in the democratic process, particularly at the local level, enhances their role as residents and as participants in society. Providing for their participation and for the exercise of active citizenship is needed, most importantly at the political level and especially at the local level. Political rights provide both a means of expression and also bring with them responsibilities. In order to increase the participation of third-country nationals in local elections, actions such as **awareness-raising**

campaigns and the **removal of obstacles** to the use of voting rights such as fees or bureaucratic requirements can be helpful. A **balanced gender representation** should be promoted.

Other examples of useful action concern the development of advisory platforms for consultation at all levels. The adaptation of many kinds of organisations to intercultural reality and efforts to engage immigrants in their work can also promote integration. Special volunteer programmes and internship schemes may be particularly helpful.

Building on activities at national level, the Commission can contribute by creating **platforms for dialogue at the EU level** to complement the national fora. Information is also needed about the **state of participation of immigrants** both in the political process and in the development of integration policies in the different Member States. Such a mapping exercise will contribute to ongoing reflections at EU level on the value of developing a **concept of civic citizenship** as a means of promoting the integration of immigrants who do not have national citizenship. Problems of identity lie at the heart of the difficulties which many young immigrants in particular seem to face today. Further exploration of these issues at EU level may therefore be helpful.