EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 1.9.2005
KOM(2005) 389 lõplik

KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE, PARLAMENDILE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

Ühine integratsioonikava
Raamistik kolmandate riikide kodanike integreerimiseks Euroopa Liidus

SISUKORD

1. SISSEJUHATUS 3
2. ÜHISTE ALUSPÕHIMÕTETE RAKENDAMISE TÕHUSTAMINE 4
3. ÜHTSE LÄHENEMISVIISI SUUNAS ELi TASANDIL 10
4. JÄRELDUSED 14

LISA 16

1. SISSEJUHATUS

Seaduslik ränne ja kolmandate riikide kodanike integreerimine on oluliste, kogu laienenud Euroopa Liidus toimuva arutelu osa. Enamik liikmesriike on nüüdseks rändega kokku puutunud ning on silmitsi integratsiooni väljakutsetega. Mõned riigid, sealhulgas uued liikmesriigid, puutusid rändega esmakordselt kokku alles hiljuti. Teised on tegelenud sisserände ja integratsiooni väljakutsetega aastakümneid, kuid mitte alati rahuldavate tulemustega, ning seetõttu peavad nad oma poliitika läbi vaatama. Sõltuvalt erinevast ajaloost, tavadest ja ühiskondlikust korraldusest on probleemide lahendamiseks lai valik võimalikke lähenemisviise. Käesolevas teatises on võetud kokku seni rakendatud poliitika.

ELis elavate ja töötavate kolmandate riikide kodanike integreerimine on Euroopa Liidu tegevuskavades viimastel aastatel järjest tähtsamaks muutunud. Justiits- ja siseküsimuste nõukogu taotles 2002. aastal integratsiooniküsimustes riiklike kontaktpunktide loomist, 2003. aasta juunis toimunud Euroopa Ülemkogu istungil kinnitati seda taotlust ning kutsuti komisjoni üles esitama rände ja integratsiooni aastaaruandeid.[1] Komisjon esitas oma sisserände-, integratsiooni- ja tööhõivealases teatises[2] tervikliku lähenemisviisi integratsioonile. 2004. aasta novembris ilmus „Integratsiooni käsiraamatu poliitikutele ja erialatöötajatele“ (Handbook on Integration for policy-makers and practitioners) esimene väljaanne.

Haagi programmis, mille Euroopa Ülemkogu 4.-5. novembril 2004 vastu võttis, toonitatakse siseriikliku integratsioonipoliitika ning ELi selle valdkonna algatuste suurema kooskõlastatuse vajadust. Lisaks väidetakse selles, et edaspidiste ELi algatuste aluseks peab olema ühistel põhimõtetel põhinev raamistik, mis toetub selgetele sihtidele ja hindamisvahenditele.[3] 19. novembril 2004 toimunud justiits- ja siseküsimuste nõukogu istungil võeti vastu ühised aluspõhimõtted, et tugevdada Euroopa ühtset kolmandate riikide kodanike integreerimisraamistikku.[4] Haagi programmis kutsuti komisjoni üles esitama seadusliku rände poliitikakava enne 2005. aasta lõppu. Esimese sammuna avaldas komisjon rohelise raamatu ELi lähenemisviisi kohta majanduslikel põhjustel toimuva rände haldamisele,[5] milles rõhutatakse, et vastuvõtumeetmed peavad käima käsikäes tugeva integratsioonipoliitikaga.

Integratsioon on ELi mitme poliitikavaldkonna tõsine probleem. Sisserändajate tõhus ja vastutustundlik integreerimine tööturul annab olulise panuse Lissaboni sihtide saavutamiseks. Komisjon ergutab ja toetab liikmesriikide pingutusi tööhõive, sotsiaalküsimuste ja võrdsete võimaluste alal, rõhutades soolist külge, et kasutada täielikult ära sisserännanute naiste potentsiaal tööturul. Uued ühised töö- ja kasvusuunised kutsuvad liikmesriike üles suurendama sisserännanute tööhõivet.

Integreerimise võtmeküsimusteks on edendada põhiõigusi, diskrimineerimise vastast võitlust ja võrdseid võimalusi kõigile. ELi seadused pakuvad tugevat alust diskrimineerimisevastastele õigusaktidele.[6] Komisjon rõhutab teatises

---

1 Esimene aruanne avaldati 2004. aastal KOM (2004) 508.

2 KOM(2003) 336.

3 Eesistuja järelduste I lisa, Euroopa Ülemkogu, 4/5 november 2004.

4 Nõukogu dokument nr 14615/04, 19. november 2004.

5 KOM(2004) 811.

6 29. juuni 2000 aasta direktiiv 2000/43/EÜ, millega rakendatakse võrdse kohtlemise põhimõte, sõltumata isikute rassilisest või etnilisest päritolust, ning 27. novembri 2000. aasta direktiiv 2000/78/EÜ, millega kehtestatakse üldine raamistik võrdseks kohtlemiseks töö saamisel ja kutsealale pääsemisel.

diskrimineerimisvastase ja kõigile võrdsete võimaluste tagamise raamstrateegia kohta[7] vajadust tugevdada jõupingutusi võrdsete võimaluste edendamiseks kõigile, et tulla toime struktuuriliste tõketega, millega puutuvad kokku sisserännanud, rahvusvähemused ja muud haavatavad rühmad. Kavandatavast Euroopa aastast „Võrdsed võimalused kõigile“ 2007 ja kultuuridevahelise dialoogi aastast 2008 saab nende sihtide saavutamisel oluline teadlikkust tõstev algatus.

Integratsioonimeetmeteks on vaja piisavalt raha. EL toetab liikmesriikide integratsioonipoliitikat mitmesuguste rahaliste vahenditega. Ettevalmistavad meetmed kolmandate riikide kodanike integreerimiseks (INTI) on olnud olulised kohaliku tasandi meetmete edendamisel, võrgustike tugevdamisel ja teabe vahetamisel liikmesriikide, piirkondlike ja kohalike omavalitsuste ning muude sidusrühmade vahel. Need on äratanud suurt huvi, kuid puudu on jäänud piisavatest vahenditest selle valdkonna tohutute vajaduste rahuldamiseks. Komisjon on 2007-2013 finantsperspektiivi raames välja pakkunud uusi solidaarsusvahendeid, nende hulgas ühistele aluspõhimõtetele toetuva kolmandate riikide kodanike integreerimise Euroopa fondi.

Nimetatud fond on täienduseks Euroopa Sotsiaalfondile (ESF), mis toetub uuenduslike algatuste toetamisel sisserännanute tööturudiskrimineerimise ärahoidmiseks ühenduse algatuse EQUAL kogemustele. Komisjoni ettepanekus Euroopa Sotsiaalfondile aastateks 2007-2013 on muu hulgas pööratud erilist tähelepanu ebasoodsas olukorras olevate inimeste sotsiaalse kaasatuse tugevdamisele. Mõningaid integratsioonimeetmeid toetab ka Euroopa Regionaalarengu Fond.

Käesolev teatis on komisjoni esimene vastus Euroopa Ülemkogu üleskutsele luua Euroopa ühtne integratsiooniraamistik. Sellise raamistiku nurgakivideks on konkreetsed meetmeettepanekud koos rea ELi tugimehhanismidega ühiste aluspõhimõtete elliviimiseks. Võttes arvesse olemasolevaid ELi raampoliitikaid pakub komisjon välja uusi meetmeettepanekuid nii ELi kui siseriiklikul tasandil. Liikmesriike innustatakse tugevdama oma jõupingutusi kõikehõlmavate riiklike integratsioonistrateegiate väljatöötamisel samal ajal, kui pakutakse välja uusi ELi ja siseriikliku tasandi meetmete kooskõla tagamise viise.

2. ÜHISTE ALUSPÕHIMÕTETE RAKENDAMISE TÕHUSTAMINE

Alljärgnevates tabelites pakutakse juhiseid ELi ja liikmesriikide integratsioonipoliitika jaoks. Esitatud meetmed (mida kirjeldatakse lisas) on üles ehitatud integratsiooni käsiraamatule, INTI ettevalmistavatele meetmetele ja väljapakutud Euroopa Integratsioonifondile. Meetmed ei ole tähtsusejärjekorras. Nimekiri on soovituslik, ega ole ammendav. Ta jätab liikmesriigi hooleks prioriteetide seadmise, meetmete ja nende läbiviimise viisi valimise vastavalt nende oma olukorrale ja tavadele. Kõnealuseid meetmeid tuleb vaadelda kõigi liikmesriikide ja ELi integratsioonipoliitika põhielementidena. Sooküsimused tuleks kaasata kõigisse asjaomastesse meetmetesse, samuti eriline tähelepanu sisserännanud noorte ja laste olukorrale.

[7] KOM(2005) 224.

1. *'Integratsioon on kõigi sisserännanute ja liikmesriikide elanike dünaamiline, kahepoolne vastastikune omaksvõtt'*

Siseriiklik tasand	**ELi tasand**
Kohanemise võime tugevdamine vastuvõtva liikmesriigi ühiskonnas mitmekesisusega, suunates integratsioonimeetmed selle elanikkonnale Riiklike programmide loomine kahepoolse lähenemise rakendamiseks Migratsiooni mõistmise ja omaksvõtmise suurendamine teadlikkust tõstvate kampaaniate, näituste, kultuuridevaheliste sündmuste jms. kaudu Teadmiste levitamine vastuvõtva liikmesriigi ühiskonnas tutvustusprogrammide ja vastuvõtukavade tulemuste kohta Eraorganisatsioonide rolli suurendamine kultuurilise mitmekesisuse haldamisel Naabritevahelise usalduse ja heade suhete edendamine, näiteks tervitusalgatuste, nõuannete jms. teel Koostöö meediaga, näiteks ajakirjanike vabatahtlike tegevusjuhiste koostamise teel	Riikidevahelised tugimeetmed, näiteks kampaaniad või kultuuridevahelised sündmused, et levitada täpset teavet sisserännanute kultuuride, religioonide ja majandusliku tausta kohta Toetavad katseprojektid ja uurimistöö uute ühendusesiseste koostöövormide leidmiseks vastuvõtmise ja integreerimise alal

2. *'Integratsioon tähendab Euroopa Liidu põhiväärtuste austamist'*

Siseriiklik tasand	**ELi tasand**
Kodanikuväärtuste rõhutamine tutvustusprogrammides ja muudes äsjasaabunud kolmandate riikide kodanikele mõeldud meetmetes eesmärgiga tagada, et sisserännanud mõistaksid ja austaksid Euroopale tervikuna ja igale liikmesriigile eraldi omaseid ühiseid väärtusi ning saaks neist kasu	Kolmandate riikide kodanike kaasamine väljapakutud põhiõiguste ameti tulevastesse mitmeaastastesse programmidesse Tõhusate viiside otsimine üldsuse teadlikkuse tõstmiseks ELi põhiväärtustest

3. ***'Tööhõive on integratsiooniprotsessis võtmetähtsusega ning põhiline sisserännanute osalemiseks vastuvõtva liikmesriigi ühiskonnas, panuse andmiseks sellesse ning selleks, et see panus muutuks nähtavaks'***

Siseriiklik tasand	**ELi tasand**
Uuenduslike lähenemisviiside väljatöötamine diskrimineerimise vastu tööturul Tööturu osapoolte kaasamine integratsioonimeetmete väljatöötamisse ja rakendamisse Tööandjate ja haridusasutuste teavitamine tutvustuskursuste tunnistustest, et edendada juurdepääsu tööturule või väljaõppevõimalustele Täiendavate võimaluste uurimine sisserändajate kvalifikatsiooni, väljaõppe ja/või erialase kogemuse tunnustamiseks olemasolevate seaduste alusel Väikeste äriühingute, äriorganisatsioonide ja ametiühingute väljaõppesuutlikkuse toetamine majandusharudes, kus töötab palju sisserännanuid Naissoost sisserännanute tööhõive edendamine, tagades muuhulgas, et perekonna taasühinemise õigust käsitleva direktiivi8 ülevõtmisel oleks piirangud tööturule pääsuks minimaalsed ega takistaks integratsiooni Sisserännanuid töölevõtmise julgustamine teadlikkuse tõstmise, majanduslike stiimulite ja muude tööandjaile suunatud meetmetega Sisserännanute ettevõtluse toetamine, näiteks lihtsustades panga- ja laenuteenuste kättesaadavust	Sisserännanute tööturul integreerimist käsitlevate riiklike reformiprogrammide mõju jälgimine Liikmesriikide innustamine tööturu integratsioonipoliitika väljatöötamisele Tööhõivealast diskrimineerimist ja pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatust käsitlevate direktiivide9 kohaldamise jälgimine

4. ***'Algteadmised vastuvõtva liikmesriigi keelest, ajaloost ja ühiskonnakorraldusest on integratsiooni jaoks hädavajalik, see võimaldab sisserännanuil omandada edukaks integreerumiseks vajalikke põhiteadmisi'***

---

8 Nõukogu 22. septembri 2003. aasta direktiiv 2003/86/EÜ.

9 Nõukogu 25. novembri 2003. aasta direktiiv 2003/109/EÜ.

Siseriiklik tasand	**ELi tasand**
Integratsioonimeetmete tugevdamine vastuvõtu korras, näiteks päritoluriigist lahkumise eelsed meetmed nagu teabepaketid, keele- ja kodanikuõpetuse kursused	Riikidevaheliste meetmete innustamine, näiteks heade tavade kohandamine erinevates tingimustes, personalivahetus, programmide ühine väljatöötamine, tulemuste ühine levitamine
Tutvustusprogrammide ja ürituste korraldamine äsja saabunud kolmandate riikide kodanikele, et nad omandaks põhiteadmised keele, ajaloo, ühiskonnakorralduse, sotsiaalmajandusliku eripära, kultuurielu ja põhiväärtuste kohta	Uuenduslike integratsiooniprogrammide või keele- ja suhtlemisõpet, vastuvõtva riigi kultuurilist, poliitilist ja sotsiaalset omapära sisaldavate õppemudelite toetamine
Mitmel tasemel kursuste pakkumine, võttes arvesse erinevat haridustausta ja eelnevaid teadmisi riigi kohta	
Vastuvõetavate isikute ülalpeetavate, naiste, laste, vanurite, kirjaoskamatute ja vaegurite tutvustusprogrammidesse ja üritustesse kaasamise võime suurendamine	
Tutvustusprogrammide paindlikumaks muutmine osaaja- ja õhtukursuste, intensiivkursuste, kaug- ja e-õppesüsteemide abil	
Tutvustusmeetmete suunamine noortele kolmandate riikide kodanikele, kellel on konkreetseid sotsiaalseid ja kultuurilisi probleeme seoses identiteediküsimustega, kaasa arvatud nõuande- ja eeskuju-programmid	
Vahendite ühiskasutus, et võimaldada kõrvutiasuvatel omavalitsustel pakkuda erinevat liiki kursusi	

5. 'Haridusalased jõupingutused on otsustavad sisserännanute, ja eriti nende järeltulijate ettevalmistamisel, et neist saaks edukamad ja aktiivsemad ühiskonna liikmed'

Siseriiklik tasand	**ELi tasand**
Kultuurilise mitmekesisuse peegeldamine kooli õppekavas Noorte sisserännanute konkreetsete probleemide arvessevõtmine kehva edasijõudmise ja kooli poolelijätmise vastastes meetmetes Noorte sisserännanute osaluse suurendamine kõrghariduse omandamises Tõhus tegelemine sisserännanud noorte õigusrikkumistega	Integratsiooni eesmärkide kaasamine komisjoni erinevatesse haridusprogrammidesse Kolmandate riikide kodanike harimise edendamine tööprogrammi „Haridus ja koolitus 2010" kaudu Kvalifikatsioonide läbipaistva tunnustamise lihtsustamine, eriti Euroopa kutsekvalifikatsioonide raamistiku ettepanekute kaudu

6. 'Sisserännanute juurdepääs institutsioonidele, samuti avalikele ja erakaupadele ja -teenustele võrdsetel alustel riigi kodanikega ja vahettegematult on parema integratsiooni oluline alus'

Siseriiklik tasand	**ELi tasand**
Avalik-õiguslike ja eraõiguslike teenusepakkujate suhtlemisvõime parandamine kolmandate riikide kodanikega kultuuridevahelise tõlke, nõuandmise, sisserännanute kogukondade vahendusteenuste ja üldinfopunktide abil Kõikehõlmavate teabevahendite, näiteks käsiraamatute, veebilehtede, töötajate kultuuridevaheliste suhete alaste oskuste registrite väljatöötamine Jätkusuutlike organisatsiooniliste struktuuride ülesehitamine integratsiooni ja kultuuridevaheliste erinevuste haldamiseks ning ametiasutustes tegutsevate sidusrühmade vaheliste koostööviiside väljatöötamine, mis võimaldaks ametnikel teavet vahetada ja vahendeid ühiselt kasutada Süsteemide sisseseadmine teabe kogumiseks ja analüüsimiseks erinevate kolmandate riikide kodanike rühmade vajaduste kohta kohalikul ja piirkondlikul tasandil konsultatsioonide, sidusrühmadevahelise	Pikaajalistest elanikest kolmandate riikide kodanike staatust käsitleva direktiivi kohaldamise ning võrdse, rassilisest või etnilisest päritolust sõltumatu kohtlemise jälgimine Koostöö edendamine sisserändealase ühenduse õiguse rakendamisel ja heade integratsioonitavade alal Tugiuuringud ja parimate tavade levitamine Riigiametnike kultuuridevaheliste väljaõppemeetmete arendamise toetamine, mis oleks kasutatavad eri riikides

teabevahetuse ja uuringute kaudu sisserännanute kogukondades Ettevõtete kaasamine integratsioonialastesse aruteludesse ning valitsuse kavade ühendamine ettevõtete sotsiaalse vastutuse programmidega Kultuuridevahelise pädevuse integreerimine värbamis- ja väljaõppepoliitikasse	

7. ***'Sisserännanute ja liikmesriigi kodanike vaheline tihe suhtlemine on integratsiooni alusmehhanism. Ühisfoorumid, kultuuridevaheline dialoog, teabe levitamine sisserännanute ja nende kultuuri kohta ning elutingimuste parandamine linnakeskkonnas avardavad sisserännanute ja liikmesriigi kodanike vahelist suhtlemist'***

Siseriiklik tasand	**ELi tasand**
Ühiselt kasutatavate avalike kohtade ja ühistegevuste edendamine, mille käigus sisserännanud suhtleksid vastuvõtva liikmesriigi elanikkonnaga Elukeskkonna parandamine eluasemete, tervishoiu, lasteasutuste, lähikonna turvalisuse ja haridusvõimaluste, vabatahtliku töö ja kutseõppe, heas korras avalike kohtade, stimuleerivate laste- ja noorsookeskuste näol	Integratsioonimõõtme tugevdamine sotsiaalse kaasatuse ja sotsiaalse kaitse poliitikas Teabe ja heade tavade vahetamisele innustamine piirkondlike, kohalike ja linnavõimudega ELi tasandil töötavate võrgustike kaudu ning ühenduse tugevdamine nende võrgustike ja riiklike kontaktpunktide vahel eriotstarbeliste konsultatsioonide ja kogemuste kaudu Riikidevahelise koostöö toetamine piirkondlikul, kohalikul ja omavalitsustasandil ametivõimude, eraettevõtjate ja kodanikuühiskonna vahel, kaasa arvatud sisserännanute ühendused

8. ***'Erinevate kultuuride ja religioonide praktiseerimine on tagatud põhiõiguste hartaga ning see tuleb tagada, välja arvatud juhul, kui need tavad on vastuolus muude puutumatute Euroopa õiguste või riiklike seadustega'***

Siseriiklik tasand	**ELi tasand**
Konstruktiivse kultuuridevahelise dialoogi ja mõtteka avaliku arutelu arendamine Usutunnistuste vahelise ja sisese foorumi edendamine usukogukondade ja/või kogukondade ja riigivõimude vahel	Kultuuride- ja uskudevahelise dialoogi lihtsustamine Euroopa tasandil, sealhulgas mitmesuguste sidusrühmadega Komisjoni dialoogi edasiarendamine usu- ja humanistlike organisatsioonidega

9. ***'Sisserännanute osalemine demokraatlikus protsessis ja integratsioonipoliitika ja -meetmete väljatöötamises, eriti kohalikul tasandil, toetab nende integreerimist'***

Siseriiklik tasand	**ELi tasand**
Kolmandate riikide kodanike osaluse suurendamine vastuvõtva liikmesriigi ühiskondlikus, kultuuri- ja poliitilises elus ja dialoogi parandamine erinevate kolmandate riikide kodanike rühmade, valitsuse ja kodanikuühiskonna vahel, et edendada nende kodanikuaktiivsust Nõuandefoorumite toetamine kõigil tasanditel kolmandate riikide kodanike nõustamiseks Sisserännanute rühmade- ja põlvkondadevahelise dialoogi ning kogemuste ja heade tavade vahetamise soodustamine Kolmandate riikide kodanike osalemise suurendamine demokraatlikes protsessides, sugupoolte tasakaalustatud esindatuse toetamine teadlikkuse ja suutlikkuse tõstmise ning teabekampaaniate teel Hääleõiguse kasutamist segavate takistuste, nagu lõivude või bürokraatlike nõuete minimeerimine Sisserännanutele tavaorganisatsioonides osalemise võimaldamine, muuhulgas toetades vabatahtlikke ja praktikakavasid Kolmandate riikide kodanike osaluse suurendamine ühiskonnas rände teemadel	Kolmandate riikide kodanike õiguste ja kohustuste taseme uurimis-/kaardistamistegevuse algatamine liikmesriikides Sisserännanuile tavaorganisatsioonide avamise ja nende huve kogu ELis kaitsvate organisatsioonide ülesehitamise soodustamine Sisserännanute organisatsioonide ja sisserännanute huve ELi tasemel esindavate organisatsioonidevahelise foorumi loomise soosimine Kodakondsuse mõiste kui kolmandate riikide kodanike integreerimise edendamise vahendi väärtuse uurimine, kaasa arvatud õigused ja kohustused, mida on vaja, et tekitada sisserännanuis ühiskonnas osalemise tunnet Uurimistöö ja dialoogi edendamine identiteedi- ja kodakondsuse küsimustes

toimuvas arutelus Sisserännanute ühenduste ülesehitamine uustulnukate nõustamiseks ja nende esindajate kaasamine tutvustusprogrammidesse koolitajate ja eeskujudena Riiklike kodanikuks saamise ja kodanikueksamiteks valmistamise kavade viimistlemine	

3. ÜHTSE LÄHENEMISVIISI SUUNAS ELi TASANDIL

Kuigi tuleb vajalikul määral arvesse võtta liikmesriikide ning nende kohalike ja piirkondlike võimude pädevust, on oluline soosida ELi ühtsemat lähenemisviisi integratsioonile. See seisneks kolmandate riikide kodanike vastuvõtu ja kohalviibimise tingimusi reguleerivate õigusraamistiku ühtlustamises, hõlmates nende õigusi ja vastutusi, konkreetsete koostöömeetmete väljatöötamist ja integratsioonialase teabe vahetamist, ühtlustamist ja hindamist.

3.1 Ühtlustamine ja hindamine: ühised aluspõhimõtted 10 ja 11

Ühistes aluspõhimõtetes 1–9 peegelduva poliitika ja meetmete edukas rakendamine sõltub kahest elemendist. Integratsioon ei ole eraldiseisev küsimus, ta lõikub mitmete poliitikavaldkondadega, nagu tööhõive, haridus ja linnastuspoliitika, ning seda peavad peegeldama kõik poliitikavaldkonnad (aluspõhimõte 10). Lisaks tuleb integratsioonipoliitikat ja meetmeid nende pidevaks parandamiseks hinnata (aluspõhimõte 11).

Ühine aluspõhimõte 10: ***'Integratsioonipoliitika ja meetmete ühtlustamine kõigis asjaomastes poliitikavaldkondades ning avalik-õiguslike ja eraõiguslike teenuste tasanditel on oluline kaalutlus riikliku poliitika kujundamisel ja rakendamisel'***

Siseriiklikul tasandil vajalike meetmete hulka võivad kuuluda:

- Siseriiklikku integratsioonistrateegia koordineerimise võime suurendamine valitsuse erinevatel tasanditel
- Tagamine, et integratsioon oleks majanduslikel põhjustel toimuva rände suhtes rakendatava poliitika oluline element
- Integratsiooni ühtlustamine kõigis asjaomastes poliitikavaldkondades, töötades samal ajal välja sihtotstarbelisi integratsioonistrateegiaid
- Vajaliku tähelepanu osutamine integratsioonipoliitikas sugude võrdsuse suurendamisele ning sisserännanud noorsoo ja laste konkreetsetele vajadustele
- Koostöö, koordineerimise ja suhtlemise toetamine sidusrühmade vahel
- Tagamine, et riiklikud kontaktpunktid toimiksid riigi teabekeskusena ja et teavet jagataks ja koordineeritaks valitsuse ja muude sidusrühmade kõigi tasanditega, eriti piirkondlikul ja kohalikul tasemel

ELi tasandil vajalikud meetmed:

- Riiklike kontaktpunktide võrgustiku tugevdamine
- Koostöö arendamine integratsiooniküsimuste eest vastutavate institutsioonide ja talituste vahel

- Integratsioonisihtide kaasamine asjaomastesse Euroopa programmidesse

Ühine aluspõhimõte 11: ***'Selgete sihtide, näitajate ja hindamismehhanismide arendamine on vajalik poliitika kohandamiseks, integratsiooni edu hindamiseks ning teabevahetuse tõhustamiseks'***

Siseriiklikul tasandil vajalike meetmete hulka võivad kuuluda:

- Integratsioonipoliitika jälgimis- ja hindamissuutlikkuse suurendamine näiteks siseriikliku mõju hindamise, sidusrühmade konsultatsioonimehhanismide, näitajate ja jälgimismeetmete abil
- Integratsioonistatistika kogumise, analüüsimise ja levitamise suutlikku suurendamine
- Vastuvõtukorra ja tutvustusprogrammide hindamine, viies läbi uuringuid osaliste ja sidusrühmade seas
- Kohustuslike integratsiooniprogrammide hindamissüsteemide arendamine

ELi tasandil vajalikud meetmed:

- Statistikavahendite ja ühisnäitajate väljatöötamine
- Tugiteabe vahetamine siseriiklike hindamisvahendite kohta ning vajadusel võrdlevat õpet käsitlevate Euroopa kriteeriumide arendamine
- Integratsioonialaste teadmiste laiendamise toetamine, sealhulgas liikmesriikide integratsioonipoliitika kohustuslike osade mõju analüüs
- Laiema tõendusmaterjali pakkumine integratsioonipoliitika jaoks uurimistöö kaudu
- Euroopa rändevõrgustiku edasiarendamine

3.2 Kolmandate riikide kodanike vastuvõtu ja kohalviibimise õiguslik raamistik

Et komisjon sai Amsterdami lepinguga pädevuse rände valdkonnas, on ta vastu võtnud terve rea õigusakte kolmandate riikide kodanike vastuvõtu ja kohalviibimise tingimuste kohta (perekondade taasühinemist, üliõpilasi, teadlasi ja pikaajalist kohalolekut käsitlevad direktiivid). Need direktiivid moodustavad õigusliku raamistiku, mis näeb ette võrdset kohtlemist ja juurdepääsu tagamist tööturule, haridusele/väljaõppele, mis on mitte ainult usutava sisserändepoliitika, vaid kolmandate riikide kodanike igasuguse eduka integreerimise vajalik osa selle poliitika raames. Lisaks toetavad ja arendavad kolmandate riikide kodanike vastuvõtu ja kohalviibimise tingimuste raamistikku ELi diskrimineerimisvastased õigusaktid. Kõik tulevased rändealased õigusaktid peaksid arvesse võtma võrdset kohtlemist ja sisserändajate õigusi.

3.3 ELi ühtse lähenemisviisi suunas: koostöö ja integratsioonialase teabe vahetamine

3.3.1 Integratsioonialased riiklikud kontaktpunktid

Riiklikud kontaktpunktid mängivad jätkuvalt olulist rolli edusammude jälgimisel kõigis poliitikavaldkondades ning siseriikliku ja ELi tasandi jõupingutuste vastastikkuse tugevdamise tagamisel. Integratsiooni käsiraamatu loomisel täitsid nad olulist rolli teabe ja heade tavade levitamisel ning prioriteetsete valdkondade tuvastamisel. Nende töö suurem keskendumine ühistele aluspõhimõtetele toetab Euroopa raamistiku arengut. Riiklike kontaktpunktide praegune olemus peaks säilima, sest nende paindlikkus ja tehniline iseloom võimaldavad vahetada teavet ja kogemusi. Et nende teadmisi paremini ära kasutada, edastatakse põhilised tulemused sobival võimalusel sisserände ja varjupaiga komiteele, mida

juhatab komisjon, samuti asjaomastele nõukogu struktuuridele, kes tegelevad integratsioonipoliitikaga, ning eesistujariigile.

3.3.2 Integratsiooni käsiraamat

Käsiraamatu esimeses väljaandes käsitletakse tutvustuskursusi äsjasaabunud sisserändajaile ja pagulaseks tunnistatuile, kodanikuosalust ja integratsiooni näitajaid. Sidusrühmad võtsid kohaliku, piirkondliku, siseriikliku ja ELi tasandi poliitikutele ja integratsioonivaldkonna ametnikele/töötajatele suunatud käsiraamatu hästi vastu. Teises väljaandes, mida kavandatakse aastaks 2006, keskendutakse eluaseme- ja linnaküsimustele, tervishoiu ja sotsiaalteenuste kättesaadavusele, integratsioonile tööturul, ühtlustamis- ja integratsiooni infrastruktuurile, ning see lülitab ühised aluspõhimõtted kindlalt analüüsi.

3.3.3 Integratsiooni veebileht

Haagi programmis kutsutakse selgesõnaliselt üles looma laialdaselt ligipääsetavat Internetilehekülge. Integratsiooniministrid kutsusid komisjoni üles seadma tihedas koostöös riiklike kontaktpunktidega sisse avaliku ja erasektori partnerluse, et luua integratsiooni veebileht heade tavade loetelu säilitamiseks, nende levitamiseks kogu ELis ja mujal ning nende tõhususe ja erinevatesse tingimustesse ülekantavuse pidevaks hindamiseks.[10] Esimese etapina kuulutab komisjon välja konkursikutse Euroopa sisserännanute integreerimiskogemuste veebiportaalile.

3.3.4 Sidusrühmade kaasamine

Nagu Haagi programmis märgitakse, on kolmandate riikide kodanikest ja nende järglastest seaduslike residentide integreerimine kasulik ELi ühiskondade stabiilsusele ja ühtsusele. Integratsioonipoliitika edukuse jaoks on äärmiselt oluline laiaulatuslik lähenemisviis, mis kaasab kõigi tasandite sidusrühmi. Samas kui piirkondliku ja kohaliku tasandi sidusrühmi saavad tõhusalt kaasata vaid liikmesriigid ise, võtab komisjon kohased meetmed ELi tasandil.

Selleks moodustab komisjon Euroopa Integratsioonifoorumi. Selle lisandväärtuseks oleks integratsiooni alal tegutsevate sidusrühmade koondamine ELi tasandil. Sellisteks sidusrühmadeks oleksid näiteks ELi katusorganisatsioonid, millel on liikmeid paljudes liikmesriikides. Foorumi põhifunktsiooniks saaks konsulteerimine, teadmiste vahetamine ja soovituste koostamine integratsiooni veebilehel avaldamiseks. Sellel peaksid olema ka tihedad sidemed riiklike kontaktpunktidega.

Euroopa Integratsioonifoorumil kutsutakse osalema Euroopa Parlamenti, majandus- ja sotsiaalkomiteed ja regioonide komiteed. Nende esindajaid ergutatakse vajadusel samuti osalema riiklike kontaktpunktide asjaomastes kohtumistes. Neid kutsutakse osalema integratsiooni käsiraamatuga seotud ettevalmistavatel konverentsidel.

3.3.5 Rände ja integratsiooni aastaaruanne

Komisjoni aastaaruandest saab oluline vahend integratsioonipoliitika edasise arengu jälgimisel Euroopa Liidus.

4. JÄRELDUSED

Seaduslik ränne ja integratsioon on lahutamatud ning peaksid teineteist vastastikku toetama. Käesolevas teatises välja pakutud raamistik kolmandate riikide kodanike integreerimiseks Euroopa Liidus kujutab endast olulist kohustust ning näitab, et komisjon peab integratsiooni oma poliitilise tegevuse tähtsaks osaks. Suur osa olemasolevatest ELi poliitilistest meetmetest ja rahalistest vahenditest saab toetada riiklike asutuste ja kodanikuühiskonna jõupingutusi.

---

[10] Ministrite konverents, Groningen, 9.-11. november 2004.

Tuleviku väljakutseks on kõigi asjaomaste sidusrühmade ühiste jõupingutuste edendamine, et maksimeerida nende vahendite mõju ja tõhusust.

Liikmesriigid peaks koos komisjoniga astuma vajalikke samme ühise integratsioonikava väljatöötamiseks edumeelsel ja sihikindlal viisil. Integratsiooni eest vastutavad ministrid peaksid tihedas koostöös komisjoniga pidama kord aastas poliitilist arutelu kolmandate riikide kodanike ELis integreerimise teemadel ning hindama edasiste meetmete vajalikkust. Komisjon loodab ka, et muud institutsioonid ja sidusrühmad ühinevad jõupingutustega kolmandate riikide kodanike integratsiooni saavutamiseks meie ühiskondades.

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.