AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 1.9.2005
COM(2005) 389 végleges

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

A harmadik országok állampolgárainak az Európai Unióban történő beilleszkedése keretrendszerének közös programjáról

TARTALOMJEGYZÉK

1. BEVEZETÉS 3
2. A KÖZÖS ALAPELVEK VÉGREHAJTÁSÁNAK MEGERŐSÍTÉSE 4
3. AZ EU SZINTEN TÖRTÉNŐ KÖVETKEZETES MEGKÖZELÍTÉS FELÉ 10
4. KÖVETKEZTETÉSEK 14

MELLÉKLET 16

1. BEVEZETÉS

A legális migráció és a harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedése ma a kibővült Európai Unióban fontos vita részét képezi. A legtöbb tagállam tapasztalja a migrációs jelenséget és szembekerül a beilleszkedéssel kapcsolatos kihívásokkal. Néhány ország, beleértve az új tagállamokat, csak a közelmúltban találkozott a bevándorlás kérdésével. Más tagállamok már évtizedek óta próbálnak megfelelni a bevándorlással és beilleszkedéssel kapcsolatos kihívásoknak, de nem mindig sikerrel, ezért átértékelik politikájukat. A felvetődő problémák megoldásának többféle megközelítése létezik, tükrözve az eltérő történelmet, hagyományokat és intézményi felépítést. E közlemény az eddig végrehajtott politikákból von le következtetéseket.

Az elmúlt években az Európai Unióban élő és dolgozó harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedése egyre fontosabb szerephez jutott az európai napirenden. A beilleszkedés ügyében a Bel- és Igazságügyi Tanács a nemzeti kapcsolattartó pontok létrehozásáról szóló, 2002. évi kérését követően az Európai Tanács 2003-ban megerősítette ezt a megbízást, és felkérte a Bizottságot a migrációról és beilleszkedésről szóló éves jelentések[1] benyújtására. A Bizottság a bevándorlásról, beilleszkedésről és foglalkoztatásról szóló közleményében[2] megfogalmazza a beilleszkedés holisztikus megközelítését. A *Kézikönyv az integrációról szakpolitikusok és szakemberek számára* első kiadása 2004 novemberében jelent meg.

Az Európai Tanács 2004. november 4-5-i ülésén elfogadott Hágai Program hangsúlyozza a nemzeti beilleszkedési politikák és az e területre vonatkozó uniós kezdeményezések fokozottabb összehangolásának szükségességét. Továbbá megállapítja, hogy a jövőbeli kezdeményezések alapjait olyan keretrendszer alkotja majd, amely közös alapelvekre épül, valamint világos célokra és értékelési eszközökre támaszkodik.[3] A Bel- és Igazságügyi Tanács 2004. november 19-i ülésén a harmadik országok állampolgárainak beilleszkedésére vonatkozó egységes európai keretrendszer alátámasztására elfogadták a közös alapelveket.[4] A Hágai Program felkérte a Bizottságot, hogy 2005 vége előtt nyújtson be tervet a legális migrációra vonatkozó politikáról. Első lépésként a Bizottság közzé tette a gazdasági migráció kezelésének uniós megközelítéséről szóló zöld könyvet[5], kiemelve azt, hogy a befogadási intézkedésekhez erős beilleszkedési politikáknak kell társulniuk.

Az integráció nagy jelentőséggel bír számos közösségi politikában. A bevándorlók hatékony és felelős munkaerő-piaci integrációja jelentősen hozzájárul a lisszaboni célok eléréséhez. A Bizottság ösztönzi és támogatja a tagállamok erőfeszítéseit a foglalkoztatottság, a szociális ügyek és az esélyegyenlőség terén, hangsúlyozva a nemek közötti esélyegyenlőséget a bevándorló nők képességeinek teljes munkapiaci kihasználása érdekében. A növekedésre és foglalkoztatásra vonatkozó új integrált iránymutatások felszólítják a tagállamokat, hogy növeljék a bevándorlók foglalkoztatottságát.

A beilleszkedés kulcskérdései az alapvető jogok előmozdítása, a megkülönböztetés-mentesség és az esélyegyenlőség. A közösségi jogalkotás biztosítja a megkülönbözetést tiltó jogszabályok[6] erős keretét. A megkülönböztetés-mentesség és esélyegyenlőség

---

1 Az első jelentést 2004-ben tették közzé: COM(2004) 508.

2 COM(2003) 336.

3 A 2004. november 4-5. közötti Európai Tanács elnökségi következtetéseinek I. melléklete.

4 14615/04. tanácsi dokumentum, 2004. november 19.

5 COM(2004) 811.

6 A Tanács 2000. június 29-i 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról és a Tanács 2000. november 27-i 2000/78/EK irányelve a foglalkoztatás és a munkavégzés során alkalmazott egyenlő bánásmód általános kereteinek létrehozásáról.

keretstratégiájáról szóló közleményében[7] a Bizottság hangsúlyozza az esélyegyenlőség elérése érdekében tett erőfeszítések megerősítésének szükségességét azzal a céllal, hogy felszámolják azokat a strukturális akadályokat, amelyekkel a migránsok, etnikai kisebbségek és más rászoruló csoportok néznek szembe. A javasolt Esélyegyenlőség Európai Éve 2007-ben, és a 2008-ban tervezett Interkulturális Párbeszéd Európai Éve kiemelkedő tudatosság-fejlesztő kezdeményezések lesznek, amelyek hozzájárulnak e célok eléréséhez.

A beilleszkedési intézkedések megfelelő pénzügyi forrásokat igényelnek. Az EU a tagállamok beilleszkedési politikáit számos pénzügyi eszköz segítségével támogatja. A harmadik országok állampolgárainak beilleszkedésére vonatkozó előkészítő intézkedések (INTI) fontos szerepet játszanak a helyi szintű tevékenységek elősegítésében, a hálózatok megerősítésében és a tagállamok, regionális és helyi hatóságok, továbbá más érdekeltek közötti információcsere, valamint a bevált gyakorlatok cseréje élénkítésében. Nagy volt irántuk az érdeklődés, de nem rendelkeztek elegendő forrással ahhoz, hogy az e területen jelentkező hatalmas igényeknek megfelelelhessenek. A 2007–2013. közötti időszakra szóló pénzügyi tervben a Bizottság új szolidaritási eszközöket javasolt, melyek között szerepelt a közös alapelvekre épülő Harmadik Országok Állampolgárainak Beilleszkedését Segítő Európai Alap.

Ezen Alap célkitűzései kiegészítik az Európai Szociális Alapot, amely az EQUAL közösségi kezdeményezés azon tapasztalatain alapul, amelyek a migránsok hátrányos munkaerő-piaci megkülönböztetése innovatív módon történő megelőzésének támogatásából erednek. Az Európai Szociális Alap 2007–2013 közötti időszakára vonatkozó bizottsági javaslat a hátrányos helyzetben lévő személyek szociális bevonásának megerősítését tartalmazza. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap szintén támogat bizonyos integrációs intézkedéseket.

E közlemény a Bizottságnak az Európai Tanács beilleszkedésre vonatkozó egységes európai keretrendszer létrehozásáról szóló felhívására adott első válasza. Az ilyen keretrendszer alapköveit a közös alapelvek alkalmazására irányuló konkrét intézkedésekre vonatkozó javaslatok képezik – egy sor uniós támogató mechanizmussal együtt. Figyelembe véve a létező uniós politikai kereteket, a Bizottság a közösségi és nemzeti szinten történő intézkedésekkel kapcsolatban új javaslatokat terjeszt elő. A tagállamokat átfogó nemzeti beilleszkedési stratégiák fejlesztésére irányuló erőfeszítéseik megszilárdítására ösztönzi, miközben új lehetőségeket javasol az európai uniós és nemzeti szinten zajló intézkedések összehangolásának biztosítására.

2. A KÖZÖS ALAPELVEK VÉGREHAJTÁSÁNAK MEGERŐSÍTÉSE

Az alábbi táblázatok iránymutatásként szolgálnak az EU és a tagállamok számára beilleszkedési politikájuk kidolgozásához. A javasolt (a mellékletben leírt) intézkedések az integrációról szóló kézikönyvre, az INTI előkészítő intézkedésekre és a javasolt Beilleszkedést Segítő Európai Alapra épülnek. Az intézkedéseket nem fontossági sorrendben sorolják fel. A jegyzék indikatív jellegű és nem teljes, továbbá a tagállamok dönthetnek a fontossági sorrendről, választhatják ki az intézkedéseket, valamint annak módját, ahogy ezen intézkedéseket végrehajtják saját nemzeti körülményeik és hagyományaik összefüggésében. Ezek a nemzeti és európai uniós beilleszkedési politika fő elemeinek tekintendők. A nemek közti esélyegyenlőséget minden ide vonatkozó intézkedés részévé kell tenni, továbbá különös figyelmet kell fordítani a migráns ifjúság és gyermekek helyzetére.

1. *„A beilleszkedés a bevándorlók és a tagállamok állampolgárai egymáshoz való alkalmazkodásának dinamikus, kétirányú folyamata”*

[7] COM(2005) 224.

Nemzeti szint	**EU szint**
A befogadó társadalomnak a sokrétűséghez való igazodási képességének megerősítése a befogadó ország lakosságát célzó beilleszkedési intézkedések által A kétoldalú megközelítés alkalmazására irányuló nemzeti programok létrehozása A bevándorlás megértésének és elfogadásának növelése figyelemfelkeltő kampányok, kiállítások, interkulturális rendezvények, stb. által A bevezetési programok és befogadási rendszerek következményeivel kapcsolatos ismeretek terjesztése a befogadó társadalomban A magánszerveknek a sokféleség kezelésében játszott szerepének növelése A szomszédok közötti jó kapcsolat és bizalom elősegítése, például az új szomszédok köszöntésére irányuló kezdeményezéseken, pártfogói programokon, stb. keresztül Együttműködés a médiával, például az újságírók önkéntes magatartási kódexén keresztül	A nemzeteken átívelő lépések, mint például a kampányok vagy interkulturális események, támogatása azzal a céllal, hogy pontos információkat adjanak a bevándorlók kultúrájáról, vallásáról, A gazdasághoz és a társadalomhoz való hozzájárulásukról A befogadás és beilleszkedés terén zajló közösségen belüli együttműködés új formáiról szóló kísérleti projektek és tanulmányok támogatása

2. *„A beilleszkedés magában foglalja az Európai Unió alapvető értékeinek tiszteletét”*

Nemzeti szint	**EU szint**
Az újonnan érkezett harmadik országbeli állampolgárok számára szervezett bevezető programokban és tevékenységekben a polgári eligazítás hangsúlyozása azzal a céllal, hogy a bevándorlók megértsék, tiszteljék és hasznát lássák a közös európai és nemzeti értékeknek	A harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésének beépítése a javasolt Alapvető Jogok Ügynökségének leendő többéves programjába Olyan hatékony módszerek keresése, melyek a nagyközönségnek az Európai Unió alapvető értékeire vonatkozó tudatosságát fejlesztik

3. *„A foglalkoztatás a beilleszkedési folyamat kulcsfontosságú része, és a bevándorlók részvételének, a befogadó társadalomhoz való hozzájárulásuknak, valamint e hozzájárulásuk láthatóvá tételének központi elemét képezi"*

Nemzeti szint	**EU szint**
A hátrányos munkaerő-piaci megkülönböztetés innovatív módon történő megelőzésének fejlesztése A szociális partnerek bevonása a beilleszkedési intézkedések kidolgozásába és végrehajtásába A munkáltatók és oktatási intézmények tájékoztatása a bevezető programokon szerezhető bizonyítványokról annak érdekében, hogy segítsék a hozzáférést a munkaerő-piachoz és a képzési lehetőségekhez A létező jogszabályok alapján további lehetőségeinek keresése az újonnan érkezők szakképesítésének, képzésének és/vagy szakmai tapasztalatainak elismerésére A sok bevándorlót alkalmazó gazdasági szektorokban tevékenykedő kisvállalatok, gazdasági szervezetek és szakszervezetek képzési kapacitásának támogatása A bevándorló nők alkalmazásának elősegítése többek között annak biztosításával, hogy a családegyesítési jogról szóló irányelv[8]	A nemzeti reformprogramoknak a bevándorlók munkaerő-piaci beilleszkedésére gyakorolt hatásainak figyelemmel kísérése A munkaerő-piaci beilleszkedésre vonatkozó politikák tagállamok általi kidolgozásának támogatása A munkahelyi diszkriminációról és a harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárairól szóló irányelvek[9] alkalmazásának figyelemmel kísérése

[8] A Tanács 2003. szeptember 22-i 2003/86/EK irányelve a családegyesítési jogról.

[9] A Tanács 2003. november 25-i 2003/109/EK irányelve.

átültetése során minimalizálják a munkaerő-piaci hozzáférés korlátait, és e korlátok nem akadályozzák a beilleszkedést A bevándorlók alkalmazásának ösztönzése a munkáltatók tudatosságának növelése, gazdasági ösztönzők és más intézkedések révén A bevándorlók vállalkozási tevékenységének támogatása, például a banki és hitelszolgáltatásokhoz való hozzáférés megkönnyítése által	

4. *„A befogadó társadalom nyelvének, történelmének és intézményeinek alapfokú ismerete nélkülözhetetlen a beilleszkedéshez; ezen ismereteknek a bevándorlók számára történő hozzáférhetővé tétele a sikeres beilleszkedés lényeges eleme”*

Nemzeti szint	**EU szint**
A beutazás-engedélyezési eljárás beilleszkedésre vonatkozó elemeinek megerősítése, például az utazás előtti intézkedések segítségével, úgy mint: tájékoztató csomagok és a származási országban tartott nyelvi és polgári eligazító képzések Az újonnan érkezett harmadik országbeli állampolgárok számára bevezető programok és tevékenységek szervezése azzal a céllal, hogy elsajátítsák az alapvető ismereteket a befogadó társadalom nyelvéről, történelméről, intézményeiről, társadalmi-gazdasági tulajdonságairól, kulturális életéről és alapvető értékeiről A különböző tanulmányi háttér és az országra vonatkozón előzetes ismeretek figyelembe vételével különböző szintű tanfolyamok felkínálása A bevezető programok és tevékenységek azon képességének megerősítése, hogy eljussanak a beutazás-engedélyezési eljárás alá eső személyek családtagjaihoz, nőkhöz, gyermekekhez, idősekhez, írástudatlanokhoz vagy fogyatékkal élő személyekhez A bevezető programok rugalmasságának növelése, különösen a részidős és esti tanfolyamok, gyorsított képzések, távoktatási	A nemzeteken átívelő lépések, mint például a bevált gyakorlatok más környezetben való alkalmazásának, az alkalmazottak cseréjének, a programok közös fejlesztésének és az eredmények közös terjesztésének ösztönzése Olyan innovatív beilleszkedési programok, illetve modellek támogatása, amelyek felölelik a nyelvi és kommunikációs képzést, valamint a befogadó ország kulturális, politikai és szociális jellemzőit

vagy e-learning rendszerek révén A bevezető tevékenységeknek, ezen belül a pártfogói és „szerepminta” programoknak azon fiatal harmadik országbeli állampolgárokra való összpontosítása, akiknek az identitás kérdéséhez kapcsolódó különleges szociális és kulturális problémáik vannak A források egyesítése, ami a szomszédos önkormányzatok számára lehetővé teszi a különböző típusú tanfolyamok felkínálását	

5. „Az oktatásügy terén tett erőfeszítések döntő fontosságúak annak eléréséhez, hogy a bevándorlók, és különösen azok leszármazottai, a társadalom sikeresebb és aktívabb résztvevőivé váljanak”

Nemzeti szint	**EU szint**
A sokrétűséget tükröző iskolai tantervek Az alulteljesítést és az iskola korai elhagyását megelőző intézkedések során a fiatal bevándorlók különleges gondjainak figyelembevétele A fiatal bevándorlók felsőoktatásban való részvételének növelése A bevándorlók fiatalkori bűnözésének hatékony megoldása	A beilleszkedési célkitűzések beépítése a Bizottság különböző oktatási programjaiba A harmadik országbeli állampolgárok oktatásának támogatása az Oktatás és képzés 2010 munkaprogram révén A képesítések átlátható elismerésének elősegítése, főként az Európai Képesítési Keretre irányuló javaslatok révén

6. *„A bevándorlók honos állampolgárokkal azonos és megkülönböztetés-mentes módon való hozzáférése az intézményekhez, árukhoz, köz- és magánszolgáltatásokhoz nélkülözhetetlen alapja a jobb beilleszkedésnek”*

Nemzeti szint	**EU szint**
A köz- és magánszolgáltatók és a harmadik országbeli állampolgárok közötti kölcsönhatás megerősítése a kultúrák közötti tolmácsolási és fordítási szolgáltatások, pártfogói program, a bevándorló közösségek képviselői által ellátott közvetítői feladatok, és helyi tájékoztatási központok révén Átfogó tájékoztatási eszközök, például kézikönyvek, internetes oldalak, valamint a dolgozók sokféleséggel kapcsolatos készségei listájának kidolgozása Fenntartható szervezeti struktúrák kiépítése a beilleszkedés és a sokféleség kezelésére, és a különböző kormányzati érdekeltek közötti együttműködési módozatok kidolgozása, amelynek révén a tisztviselők tapasztalatot cserélhetnek és közösen használhatják a forrásokat Olyan rendszerek bevezetése, amelyek konzultációs fórumokon, az érdekeltek közötti információcserén, illetve felmérések készítésén keresztül helyi és regionális szinten gyűjtenek és elemeznek információt a harmadik országok állampolgárai különböző csoportjainak igényeiről A vállalkozások bevonása a beilleszkedésről szóló eszmecserékbe, és a kormányprogramok összekapcsolása a vállalkozások szociális felelősségvállalási programjaival Az interkulturális kompetencia beépítése az alkalmazási és képzési politikákba	A harmadik országok huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező állampolgárairól és a faji- vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmódról szóló irányelvek alkalmazásának felügyelete A bevándorlás területén a közösségi jog alkalmazásában és a bevált beilleszkedési gyakorlatok végrehajtásában zajló együttműködés előmozdítása Tanulmányok készítésének és a bevált gyakorlatok megosztásának támogatása A köztisztviselők más területen is hasznosítható interkulturális képzése fejlesztésének támogatása

7. ***A bevándorlók és a tagállamok állampolgárai közötti gyakori kapcsolat a beilleszkedés alapvető mechanizmusa. A közös fórumok, a kultúrák közötti párbeszéd, a bevándorlókról és azok kultúrájáról szóló oktatás, és a beilleszkedésre ösztönző városi életkörülmények hatékonyabbá teszi a bevándorlók és a tagállamok állampolgárai közötti kölcsönhatást"***

Nemzeti szint	**EU szint**
Azon közös terek és tevékenységek kihasználásának támogatása, amelyek révén a bevándorlók kapcsolatba kerülnek a befogadó társadalommal A lakhatás, az egészségügyi ellátás, a gyermekgondozói intézmények, a lakóhelyi biztonság, az oktatási, önkéntes munka- és szakképzési lehetőségek, a közterületek állapota, és a gyermekeket és az ifjúságot ösztönző tevékenységek létezése tekintetében az életkörülmények javítása	A szociális befogadási és szociális védelmi politikák keretében a beilleszkedés dimenzióinak megerősítése A regionális, helyi és városi hatóságok között az információk és a bevált gyakorlatok uniós szinten működő hálózatokon keresztül történő cseréjének ösztönzése, valamint e hálózatok és a nemzeti kapcsolattartó pontok közötti kapcsolat megerősítése ad hoc konzultációk és tapasztalat révén Az állami hatóságok, magánvállalkozások és a civil társadalom – beleértve a bevándorlók szervezeteit – közötti regionális, helyi és helyhatósági szinten zajló nemzetközi együttműködés támogatása

8. ***„A sokféle kultúra és vallás gyakorlását, melyet az alapjogi charta biztosít, védelmezni kell, amennyiben az nem ellentétes más megszeghetetlen európai jogokkal vagy a nemzeti joggal"***

Nemzeti szint	**EU szint**
Kultúrák közti építő jellegű párbeszéd és körültekintő nyilvános eszmecsere kialakítása Hitközi és vallási vitafórumok kialakítása a közösségek között és/vagy a közösségek és a döntéshozó hatóságok között	Különböző érdekelt felek bevonásával európai szintű interkulturális és hitközi párbeszédek előmozdítása A Bizottság vallási és humanista szervezetekkel folytatott párbeszédének további fejlesztése

9. *„A bevándorlók részvétele a demokratikus folyamatban és az integrációs politikák és intézkedések kialakításában, főként helyi szinten, támogatja beilleszkedésüket"*

Nemzeti szint	**EU szint**
A harmadik országok állampolgárainak különböző csoportjai, a kormány és a civil társadalom közötti párbeszéd javítása a harmadik országbeli állampolgárok befogadó társadalomban való polgári, kulturális és politikai részvételének növelése és aktív állampolgárságuk támogatása érdekében A harmadik országbeli állampolgárok számára különböző szintű tanácsadó fórumok támogatása A bevándorló csoportok és generációk között a bevált gyakorlatok és tapasztalatok cseréjének és a párbeszédeknek ösztönzése A harmadik országok állampolgárai részvételének növelése a demokratikus folyamatokban, a nemek egyenlő képviseletének elősegítése a figyelemfelkeltés, a tájékoztató kampányok és kapacitásépítő programok révén A szavazati joggal való élés akadályainak – például illetékek és bürokratikus követelmények – minimalizálása A bevándorlók fő szervezetekben való részvételének megkönnyítése, többek között az önkéntes- és gyakornoki rendszerek támogatásával A harmadik országbeli állampolgárok részvételének növelése a társadalom által a migrációs jelenségekre adott válaszok kidolgozásában Bevándorlói szervezetek kiépítése, amelyek az újonnan érkezők számára nyújtanak tanácsokat, valamint a bevándorlók képviselőinek oktatóként és mintaként való bevonása a bevezető programokba Nemzeti állampolgársági és honosítási előkészítő programok kidolgozása	A tagállamokban a harmadik országok állampolgárainak jogai és kötelezettségei feltérképezésének és az ezekről szóló tanulmányok készítésének kezdeményezése A fő szervezetek bevándorlók felé történő nyitásának és a bevándorlók érdekeit unió-szerte képviselő szervezetek kiépítésének ösztönzése A bevándorlók szervezetei és uniós szintű érdekképviseletei platformja kialakításának előmozdítása A civil állampolgárság fogalma, mint a harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedése előmozdításának egyik módja, értékének megvizsgálása, beleértve azokat a jogokat és kötelességeket, amelyek ahhoz szükségesek hogy a bevándorlók érzékelhessék a társadalomba való bekapcsolódásukat Az identitásról és állampolgári kérdésekről szóló kutatás és párbeszéd támogatása

3. AZ EU SZINTEN TÖRTÉNŐ KÖVETKEZETES MEGKÖZELÍTÉS FELÉ

A tagállamok és azok helyi és regionális hatóságai hatáskörének megfelelő figyelembevétele mellett nélkülözhetetlen a beilleszkedés következetesebb EU-megközelítésének támogatása. Ez magában foglalná a harmadik országbeli állampolgárok befogadási és tartózkodási feltételei jogi keretrendszerének összehangolását, beleértve az ő jogaikat és kötelességeiket; meghatározott együttműködési intézkedések kidolgozását és a beilleszkedésre vonatkozó információk cseréjét; az általános érvényesítést és az értékelést.

3.1 Az általános érvényesítés és értékelés: 10. és 11. közös alapelv

Az 1.-9. közös alapelvekben kifejezett politikák és intézkedések sikeres végrehajtása két tényezőn alapul. A beilleszkedés nem elkülönített kérdés, több politikai területet is érint, mint például a foglalkoztatás, az oktatás és a városfejlesztési politika, továbbá a politikák széles körében meg kell jelennie (10. közös alapelv). Ezen kívül a beilleszkedési politikát és az intézkedéseket rendszeresen ellenőrizni és fejleszteni kell (11. közös alapelv).

10. közös alapelv: *„A beilleszkedési politikák és intézkedések általános érvényesítése fontos szempont minden ide vonatkozó szakpolitikai portfólióban, valamint a kormány- és közszolgáltatási szinten a közrend kialakításában és végrehajtásában"*

A nemzeti szinten szükséges intézkedések közé tartozhat:

- A nemzeti beilleszkedési stratégia összehangolási képességének megerősítése a kormány különböző szintjein.
- Annak biztosítása, hogy a beilleszkedés a gazdasági migrációs politika fontos eleme.
- A beilleszkedés általános érvényesítése minden ide vonatkozó szakpolitikában, a megcélzott beilleszkedési stratégiák fejlesztése közben.
- Alapos odafigyelés a nemek esélyegyenlőségének általános érvényesítésére és a migráns ifjúság és gyermekek szükségleteire a beilleszkedési politikák keretében.
- Az érdekeltek közötti együttműködés, összehangolás és kommunikáció támogatása.
- Annak biztosítása, hogy a nemzeti kapcsolattartó pontok nemzeti tájékoztatási pontokként működnek, és az információt megosztják és összhangba hozzák a kormányokkal és az érdekelt felekkel, különösen regionális és helyi szinten.

Az EU-szinten szükséges intézkedések:

- A nemzeti kapcsolattartó pontok hálózatának megerősítése.
- A beilleszkedéssel kapcsolatos kérdésekért felelős intézmények és szolgálatok közötti együttműködés fejlesztése.
- A beilleszkedési célkitűzések beépítése a fontos európai programokba.

11. közös alapelv: „Világos célok, mutatók és értékelési folyamatok kifejlesztése szükséges a politikák átalakításához, a beilleszkedés terén történő fejlődés értékeléséhez és az információcsere hatékonyabbá tételéhez”

A nemzeti szinten szükséges intézkedések közé tartozhat:

- A beilleszkedési politikák figyelemmel kísérése és értékelése lehetőségeinek növelése, például a nemzeti hatásértékelések, az érintett felekkel történő konzultációk, mutatók és megfigyelési intézkedések által.
- A beilleszkedéssel kapcsolatos információk összegyűjtésének, elemzésének és széles körben való terjesztésének bővítése.

- A befogadási eljárások és bevezetési programok értékelése a résztvevők és az érdekelt felek körében végzett felmérések segítségével.
- A kötelező beilleszkedési programok értékelésére szolgáló rendszerek kifejlesztése.

Az EU-szinten szükséges intézkedések:

- A statisztikai eszközök és közös mutatók fejlesztése.
- A nemzeti értékelési eszközökre vonatkozó információcsere támogatása, és amennyiben alkalmazható, az összehasonlító tanulási folyamat európai kritériumainak kialakítása.
- A beilleszkedéssel kapcsolatos ismeretek bővítésének támogatása, beleértve a nemzeti beilleszkedési politikák kötelező elemei hatásának elemzését.
- A beilleszkedési politikák számára egy szélesebb adatbázis biztosítása kutatás által.
- Az Európai Migrációs Hálózat további fejlesztése.

3.2 A harmadik országbeli állampolgárok befogadására és tartózkodására vonatkozó jogi keretrendszer

Mivel a Közösség az Amszterdami Szerződés alapján a bevándorlás területén hatáskörhöz jutott, a harmadik országbeli állampolgárok befogadásának és tartózkodásának feltételeire vonatkozó jogi eszközök (családegyesítésről, diákokról, kutatókról, és a huzamos tartózkodásról szóló irányelvek) sorát fogadta el. Ezek az irányelvek egy jogi keretrendszert alkotnak, előírják az egyenlő bánásmódot és a munkavállaláshoz, oktatáshoz/képzéshez való jogot, azaz mindazon elemeket, melyek szükséges alkotórészei nemcsak a hiteles bevándorlási politikának, hanem e politika részeként a harmadik országbeli állampolgárok sikeres beilleszkedésének is. Ezen kívül az EU megkülönbözetés-ellenes jogszabályai támogatják és fejlesztik e harmadik országbeli állampolgárok befogadásának és tartózkodásának feltételeire vonatkozó jogi keretrendszert. Minden jövőbeli, bevándorlásra vonatkozó intézkedésnek szem előtt kell tartania az egyenlő bánásmódot és a bevándorlók jogait.

3.3 A következetesebb európai uniós megközelítés felé: együttműködés és a beilleszkedésre vonatkozó információk cseréje

3.3.1 A beilleszkedéssel foglalkozó nemzeti kapcsolattartó pontok

A nemzeti kapcsolattartó pontok továbbra is fontos szerepet játszanak számos politika terén az elért fejlődés felügyeletében, és annak biztosításában, hogy a nemzeti és EU-szinten tett erőfeszítések kölcsönösen megerősítsék egymást. Az integrációról szóló kézikönyv elkészítése során ezek a pontok nagyon hasznosak voltak az információ és a helyes gyakorlat cseréje, valamint a fontos területek azonosítása tekintetében. Munkájukat jobban a közös alapelvekre összpontosítva az európai keretterv fejlődését fogják elősegíteni. A nemzeti kapcsolattartó pontok természetét meg kell őrizni, mivel rugalmasságuk és technikai jellegük elősegíti az információk és tapasztalatok cseréjét. Szakértelmük jobb kihasználtsága érdekében az alapvető eredményeket szükség szerint közvetítik a Bizottság által elnökölt bevándorlási és menekültügyi bizottság, valamint a Tanács beilleszkedéssel kapcsolatok politikákban illetékes szervei és az Elnökség felé.

3.3.2 Kézikönyv az integrációról

A kézikönyv első kiadása az újonnan érkezett bevándorlóknak és elismert menekülteknek szóló bevezető programokkal, a polgári részvétellel és a beilleszkedés mutatóival foglalkozik. A helyi, regionális, nemzeti és uniós szinten a szakpolitikusoknak és szakembereknek címzett kézikönyvet az érdekelt felek örömmel fogadták. A 2006-ra tervezett második kiadás a városi

és lakhatási kérdésekre, az egészségügyi és szociális szolgáltatások hozzáférhetőségére, a munkaerő-piaci beilleszkedésre, az esélyegyenlőség általános érvényesítésére és a beilleszkedési infrastruktúrára fog összpontosítani, valamint a közös alapelveket szilárdan beépíti az elemzésbe.

3.3.3 A beilleszkedésre vonatkozó honlap

A Hágai Program széles körben hozzáférhető internetes honlap kialakítását sürgette. Az integrációért felelős miniszterek felkérték a Bizottságot az állam és magánszektor közötti partnerség nemzeti kapcsolattartó pontokkal szoros együttműködésben való kialakítására azzal a céllal, hogy létrehozzanak egy beilleszkedéssel kapcsolatos honlapot a helyes gyakorlatok jegyzéke fenntartásának, az Európai Unión belüli és kívüli tapasztalatcsere elősegítésének, és a helyes gyakorlatok eredményessége és más környezetbeli átruházhatósága folyamatos értékelésének érdekében.[10] Az első szakaszban a Bizottság pályázatot ír ki a bevándorlók beilleszkedésének európai tapasztalatairól szóló internetes portál létrehozására.

3.3.4 Az érdekelt felek bevonása

Ahogy azt a hágai program megállapítja, társadalmaink stabilitásának és kohéziójának előnyére válik a jogszerűen tartózkodó harmadik országbeli állampolgárok és leszármazottaik sikeres beilleszkedése. A minden szint érdekelt feleinek bevonásával történő átfogó megközelítés nélkülözhetetlen a beilleszkedési politikák sikeréhez. Mivel az érdekelt felek regionális és helyi szinten történő sikeres bevonása csak nemzeti összefüggésben érhető el, a Bizottság megteszi a szükséges lépéseket EU-szinten.

Ebből a célból állítaná fel a Bizottság az Európai Integrációs Fórumot. Ennek hozzáadott értéke abban állna, hogy uniós szinten egyesítené a beilleszkedés területén érdekelt feleket. A megcélzott érdekelt felek közé tartoznának például azon EU-keretszervezetek, melyeknek több tagállamban vannak tagjaik. A fórum fő rendeltetései közé tartozna a konzultáció, a tapasztalatcsere és a beilleszkedéssel foglalkozó honlapon közzétételre ajánlott javaslatok készítése. Szoros kapcsolatban kellene állnia a nemzeti kapcsolattartó pontokkal is.

Az Európai Parlamentet, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságot és a Régiók Bizottságát felkérik, vegyenek részt az Európai Integrációs Fórumon. Képviselőiket szintén ösztönzik arra, hogy ad hoc módon járuljanak hozzá a nemzeti kapcsolattartó pontok fontosabb üléseihez. Felkérik őket, vegyenek részt az integrációról szóló kézikönyvvel kapcsolatos előkészítő konferenciákon.

3.3.5 A migrációról és beilleszkedésről szóló éves jelentés

A Bizottság éves jelentése az Európai Unión belüli beilleszkedési politikák további fejlődése megfigyelésének fontos eszköze lesz.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

A legális migráció és a beilleszkedés elválaszthatatlanok egymástól és kölcsönösen erősíteniük kell egymást. A harmadik országbeli állampolgárok Európai Unióba történő beilleszkedése keretrendszerének Bizottság által előterjesztett közös programja jelentős elkötelezettséget képvisel, és azt bizonyítja, hogy a beilleszkedés a Bizottság politikai programjában előkelő helyet foglal el. Az uniós szakpolitikák és pénzügyi eszközök széles köre támogatja a nemzeti hatóságok és a civil társadalom erőfeszítéseit. A jövő kihívását az

[10] Miniszteri konferencia, Groningen, 2004. november 9–11.

érdekelt felek által tett összehangolt erőfeszítések támogatása jelenti, melynek célja ezen eszközök hatásának és eredményességének maximalizálása.

A tagállamoknak a Bizottsággal együtt előretekintő és összpontosított módon kell megtenniük a szükséges lépéseket a beilleszkedés közös programjának kialakítása felé. Az integrációért felelős miniszteréknek, szoros együttműködésben a Bizottsággal, évente egyszer politikai eszmecserét kell folytatniuk a harmadik országok állampolgárainak az Európai Unióba történő beilleszkedéséről, és értékelniük kell a további lépések szükségességét. A Bizottság reméli, hogy más intézmények és érdekelt felek szintén csatlakoznak a harmadik országbeli állampolgárok társadalmunkba való sikeres beilleszkedésének elérésére tett erőfeszítésekhez.

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.