KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 1.9.2005
COM(2005) 389 końcowy

KOMUNIKAT KOMISJI DO RADY, PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO ORAZ KOMITETU REGIONÓW

Wspólna agenda na rzecz integracji Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej

SPIS TREŚCI

1. WPROWADZENIE 3
2. WZMOCNIENIE PROCESU REALIZACJI WSPÓLNYCH PODSTAWOWYCH ZASAD 4
3. W KIERUNKU SPÓJNEGO PODEJŚCIA NA POZIOMIE UE 10
4. WNIOSKI 14
ANNEX 16

1. WPROWADZENIE

Legalna migracja oraz integracja obywateli państw trzecich są częścią ważnej debaty toczącej się obecnie w rozszerzonej Unii Europejskiej. Większość Państw Członkowskich doświadcza zjawiska migracji i staje w obliczu wyzwań związanych z integracją. Niektóre z nich, łącznie z nowymi Państwami Członkowskimi, dopiero od niedawna mają do czynienia z imigracją. Inne od dziesiątków lat starają się sprostać wyzwaniom związanym z imigracją i integracją – nie zawsze jednak skutecznie – oraz dokonują zmian w prowadzonej w tej dziedzinie polityce. W celu znalezienia rozwiązań palących problemów opracowano szereg podejść, odzwierciedlających różnorodne zaszłości historyczne, tradycje oraz uregulowania instytucjonalne. Niniejszy komunikat przedstawia wnioski wyciągnięte na podstawie prowadzonej do tej pory polityki.

Integracja obywateli państw trzecich mieszkających i pracujących w UE zyskała w ostatnich latach na znaczeniu dla europejskiego programu politycznego. W następstwie wniosku przedłożonego w 2002 r. przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (WSiSW) w sprawie ustanowienia krajowych punktów kontaktowych ds. integracji (National Contact Points on integration – NCPs), Rada Europejska potwierdziła udzielenie odnośnego mandatu w czerwcu 2003 r. oraz wezwała Komisję do przedstawiania rocznych sprawozdań na temat migracji i integracji[1]. W komunikacie na temat imigracji, integracji i zatrudnienia[2] Komisja przedstawiła holistyczne podejście do zagadnienia integracji. W listopadzie 2004 r. opublikowane zostało pierwsze wydanie „*Podręcznika integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki”*.

Program haski przyjęty przez Radę Europejską w dniach 4-5 listopada 2004 r. podkreśla potrzebę lepszej koordynacji krajowej polityki integracyjnej z inicjatywami UE w tej dziedzinie. Stwierdza on następnie, że podstawę przyszłych inicjatyw w UE tworzyć powinny ramy oparte na wspólnych zasadach, bazujące na wyraźnie określonych celach i środkach oceny[3]. Rada WSiSW przyjęła w dniu 19 listopada 2004 r. wspólne podstawowe zasady integracji imigrantów (Common Basic Principles – CBPs) dla wzmocnienia spójnych europejskich ram integracji obywateli państw trzecich[4]. Program haski wezwał Komisję do przedstawienia planu politycznego w dziedzinie legalnej migracji przed końcem 2005 r. W pierwszej kolejności Komisja opublikowała zieloną księgę w sprawie podejścia UE do zarządzania migracją ekonomiczną[5] podkreślając, że środkom związanym z przyjmowaniem migrantów towarzyszyć musi skuteczna polityka integracyjna.

Integracja jest głównym problemem szeregu polityk UE. Skuteczna i odpowiedzialna integracja imigrantów na rynku pracy przyczynia się w istotny sposób do osiągnięcia celów strategii lizbońskiej. Komisja stymuluje i wspiera działania Państw Członkowskich w dziedzinie zatrudnienia, spraw społecznych oraz równości szans, kładąc szczególny nacisk na kwestię równości płci w celu pełnego wykorzystania potencjału kobiet imigrantek na rynku pracy. Nowy dokument „Wzrost i zatrudnienie - zintegrowane wytyczne” wzywa Państwa Członkowskie do podjęcia działań dla zwiększenia zatrudnienia imigrantów.

Promowanie praw podstawowych, zakazu dyskryminacji oraz równości szans dla wszystkich są kluczowymi zagadnieniami integracji. Prawodawstwo UE dostarcza skutecznych ram dla

---

1 Pierwsze sprawozdanie zostało opublikowane w 2004 r. COM(2004) 508
2 COM(2003) 336
3 Załącznik I do konkluzji Prezydencji, Rada Europejska, 4-5 listopada 2004 r.
4 Dokument Rady 14615/04 z dnia 19 listopada 2004 r.
5 COM(2004) 811.

prawodawstwa w zakresie zapobiegania dyskryminacji[6]. W swoim komunikacie na temat strategii ramowej w sprawie zakazu dyskryminacji oraz równości szans dla wszystkich[7], Komisja podkreśla potrzebę zintensyfikowania działań propagujących równość szans dla wszystkich w celu zwalczania barier strukturalnych, z którymi mają do czynienia migranci, mniejszości etniczne oraz inne słabsze grupy społeczne. Zaplanowany Europejski Rok na rzecz Równych Szans dla Wszystkich w 2007 r. oraz Europejski Rok na rzecz Dialogu Międzkulturowego w 2008 r. będą głównymi służącymi podniesieniu świadomości inicjatywami, które przyczynią się do osiągnięcia powyższych celów.

Na realizację działań integracyjnych potrzebne są odpowiednie środki finansowe. UE wspiera politykę integracyjną Państw Członkowskich za pomocą szeregu instrumentów finansowych. Istotne dla propagowania działań na poziomie lokalnym, umacniania powiązań sieciowych oraz wymiany informacji i najlepszych praktyk między Państwami Członkowskimi, władzami regionalnymi i lokalnymi oraz innymi zainteresowanymi stronami były działania przygotowawcze programu INTI (integration of third country nationals - integracja obywateli państw trzecich). Wzbudziły one duże zainteresowanie, lecz zabrakło wystarczających środków na zaspokojenie rozległych potrzeb w tej dziedzinie. W ramach perspektyw finansowych na lata 2007-2013 Komisja zaproponowała wprowadzenie nowych instrumentów solidarnościowych, między innymi Europejskiego Funduszu Integracji Obywateli Państw Trzecich bazującego na wspólnych podstawowych zasadach.

Zadania Funduszu mają charakter uzupełniający w stosunku do Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), który bazuje na doświadczeniach Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL we wspieraniu innowacyjnego podejścia do zapobiegania dyskryminacji migrantów na rynku pracy. Wniosek Komisji w sprawie EFS na lata 2007-2013 kładzie szczególny nacisk na intensyfikowanie integracji społecznej osób w niekorzystnej sytuacji. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego również wspiera pewne działania integracyjne.

Niniejszy komunikat jest pierwszą odpowiedzią Komisji na wezwanie ze strony Rady Europejskiej do ustanowienia spójnych europejskich ram integracyjnych. Kamieniem węgielnym tych ram są wnioski dotyczące konkretnych środków realizacji wspólnych podstawowych zasad, a także szereg unijnych mechanizmów wspierających. Biorąc pod uwagę istniejące ramy polityki UE, komunikat dostarcza nowych sugestii dla działań zarówno na poziomie UE, jak i krajowym. Zachęca się Państwa Członkowskie do zintensyfikowania wysiłków w celu opracowania szeroko zakrojonych krajowych strategii integracyjnych oraz proponuje się nowe sposoby zapewnienia spójności między działaniami podejmowanymi na poziomie UE oraz krajowym.

2. WZMOCNIENIE PROCESU REALIZACJI WSPÓLNYCH PODSTAWOWYCH ZASAD

Zamieszczone poniżej tabele mają dostarczyć wytycznych dla polityki integracyjnej UE oraz Państw Członkowskich. Zaproponowane działania (opisane w Załączniku) bazują na „Podręczniku integracji" oraz działaniach przygotowawczych programu INTI, a także zaproponowanym Europejskim Funduszu Integracji. Kolejność poszczególnych działań nie odzwierciedla ich priorytetowego znaczenia. Ich zestawienie ma charakter orientacyjny, nie jest wyczerpujące i pozostawia Państwom Członkowskim ustanawianie priorytetów oraz

---

[6] Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

[7] COM(2005) 224.

wybór rodzaju podejmowanych działań, jak również sposobu ich realizacji stosownie do sytuacji politycznej i tradycji w danym kraju. Powinny one być postrzegane jako główne elementy wszystkich krajowych i unijnych polityk integracyjnych. Kwestia równości płci powinna być uwzględniona we wszystkich odnośnych działaniach, tak samo jak poświęcenie szczególnej uwagi sytuacji młodocianych migrantów i dzieci.

1. *„Integracja jest dynamicznym dwukierunkowym procesem wzajemnego dostosowania wszystkich migrantów i osób zamieszkałych na terenie Państw Członkowskich”.*

Poziom krajowy	**Poziom UE**
Zwiększanie zdolności społeczeństwa przyjmującego w zakresie dostosowania się do różnorodności, przez kierowanie działań integracyjnych do ludności przyjmującej Ustanawianie programów krajowych w celu realizacji dwukierunkowego podejścia Poprawa zrozumienia i akceptacji zjawiska migracji za pomocą kampanii podnoszących stopień świadomości, wystaw, wydarzeń międzykulturowych itp. Rozpowszechnianie wiedzy na temat konsekwencji realizacji programów wprowadzających i systemów przyjmowania w społeczeństwie przyjmującym Wzrost roli instytucji prywatnych w zarządzaniu różnorodnością Promowanie zaufania i dobrych stosunków sąsiedzkich, np. za pomocą inicjatyw powitalnych, doradztwa itp. Współpraca z mediami, np. przez dobrowolne przyjęcie kodeksu postępowania dla dziennikarzy	Wspieranie działań ponadnarodowych, np. kampanii czy wydarzeń międzykulturowych w celu dostarczenia odpowiednich informacji na temat kultury, czy religii migrantów oraz ich wkładu społecznego i gospodarczego Wspieranie projektów pilotażowych i badań dla opracowania nowych form wspólnotowej współpracy w dziedzinie przyjmowania i integracji

2. *„Integracja wymaga poszanowania podstawowych wartości Unii Europejskiej”*

Poziom krajowy	**Poziom UE**
Podkreślanie znaczenia wymiaru obywatelskiego w programach wprowadzających i innych działaniach adresowanych do nowo przybyłych obywateli państw trzecich w celu zapewnienia, że imigranci rozumieją, szanują i korzystają ze wspólnych europejskich i krajowych wartości	Objęcie integracji obywateli krajów państw trzecich zakresem przyszłych programów wieloletnich, które będą realizowane przez planowaną Agencję Praw Podstawowych Opracowanie skutecznych sposobów podnoszenia świadomości społecznej w zakresie podstawowych wartości UE

3. *„Zatrudnienie jest kluczowym elementem procesu integracji i ma centralne znaczenie dla zaangażowania imigrantów, ich wkładu w rozwój społeczeństwa przyjmującego oraz uczynienia tego wkładu bardziej widocznym"*

Poziom krajowy	**Poziom UE**
Rozwój innowacyjnego podejścia do kwestii zapobiegania dyskryminacji na rynku pracy Angażowanie partnerów społecznych w opracowywanie i realizację środków integracyjnych Dostarczanie pracodawcom i instytucjom edukacyjnym informacji na temat świadectw kursów wprowadzających w celu propagowania dostępu do rynku pracy lub możliwości szkolenia Zbadanie dodatkowych sposobów uznawania kwalifikacji, odbytych szkoleń i/lub doświadczenia zawodowego nowoprzybyłych w oparciu o obowiązujące prawodawstwo Wspieranie zdolności szkoleniowych małych przedsiębiorstw, organizacji zawodowych i związków zawodowych w sektorach gospodarki, które zatrudniają dużą ilość migrantów Propagowanie zatrudniania kobiet imigrantek, między innymi przez zapewnienie, że ograniczenia w dostępie do rynku pracy zostaną zminimalizowane i nie będą hamować procesu integracji podczas	Monitorowanie wpływu Narodowych Programów Reform na integrację imigrantów na rynku pracy Zachęcanie Państw Członkowskich do rozwijania polityki integracji imigrantów na rynku pracy Monitorowanie stosowania dyrektyw dotyczących dyskryminacji przy zatrudnieniu oraz statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi[9]

transpozycji dyrektywy w sprawie prawa do łączenia rodzin do prawa krajowego[8] Zachęcanie do rekrutacji migrantów przez podnoszenie świadomości, zachęty gospodarcze i inne środki adresowane do pracodawców Wspieranie przedsiębiorczości migrantów, np. przez ułatwianie dostępu do usług bankowych i kredytowych	

4. *„Podstawowa znajomość języka społeczeństwa przyjmującego, jego historii oraz instytucji jest niezbędna w procesie integracji; umożliwienie imigrantom zdobycia tej wiedzy ma istotne znaczenie dla skutecznej integracji”*

Poziom krajowy	**Poziom UE**
Umacnianie elementu integracyjnego w procedurach przyjmowania imigrantów, np. za pomocą środków poprzedzających wyjazd migrantów, takich jak pakiety informacyjne, oraz kursy językowe i orientacji obywatelskiej w państwie pochodzenia Organizacja programów i działań wprowadzających dla nowoprzybyłych obywateli państw trzecich, tak by mogli oni nabyć podstawową wiedzę na temat języka, historii, instytucji, cech społeczno-ekonomicznych, życia kulturalnego oraz podstawowych wartości danego państwa Udostępnienie kursów kilkupoziomowych z uwzględnieniem różnorodności zaplecza edukacyjnego oraz posiadanej uprzednio wiedzy na temat danego kraju Rozwój programów i działań wprowadzających dla potomków osób podlegających procedurom przyjmowania, kobiet, dzieci, osób starszych, analfabetów oraz osób niepełnosprawnych Zwiększenie elastyczności programów wprowadzających dzięki organizacji kursów w niepełnym wymiarze godzin, wieczorowych i przyśpieszonych, nauczania	Stymulacja działań o charakterze ponadnarodowym, np.: dostosowanie dobrych praktyk do różnych kontekstów sytuacyjnych, wymiana personelu, wspólna realizacja programów, wspólne rozpowszechnianie wyników Wspieranie innowacyjnych programów lub wzorców integracyjnych obejmujących szkolenia językowe i komunikacyjne oraz szkolenia na temat kultury, polityki i społeczeństwa kraju przyjmującego

[8] Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r.

[9] Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r.

na odległość oraz programów e-kształcenia Adresowanie działań wprowadzających do młodych obywateli państw trzecich, którzy napotykają na specyficzne problemy społeczne i kulturowe związane z zagadnieniami tożsamości, łącznie z programami doradztwa i programami przedstawiającymi właściwe wzory do naśladowania Łączenie zasobów, tak by umożliwić sąsiadującym gminom udostępnianie różnego rodzaju kursów	

5. "Działania w dziedzinie kształcenia mają decydujące znaczenie dla przygotowania imigrantów, a zwłaszcza ich potomków, do udanego i bardziej aktywnego uczestnictwa w życiu społecznym"

Poziom krajowy	**Poziom UE**
Uwzględnianie różnorodności w szkolnym programie nauczania Uwzględnianie specyficznych problemów młodych imigrantów przy opracowywaniu środków zapobiegających słabym wynikom w nauce oraz wczesnej rezygnacji z nauki Podwyższanie liczby młodych migrantów kontynuujących naukę na studiach wyższych Skuteczna walka z przestępczością wśród młodocianych migrantów	Uwzględnianie celów integracyjnych w rozmaitych programach edukacyjnych Komisji Propagowanie kształcenia obywateli państw trzecich za pomocą programu prac „Edukacja i szkolenie 2010" Podnoszenie poziomu przejrzystości przy uznawaniu kwalifikacji, w szczególności dzięki propozycjom dotyczącym europejskich ram na rzecz uznawania kwalifikacji

6. *„Dostęp imigrantów do instytucji, a także publicznych i prywatnych towarów i usług na równi z obywatelami danego kraju i w sposób niedyskryminujący, ma decydujące znaczenie dla poprawy przebiegu procesu integracji”*

Poziom krajowy	**Poziom UE**
Poprawa możliwości kontaktu publicznych i prywatnych usługodawców z obywatelami państw trzecich dzięki udostępnieniu usług tłumaczeniowych, doradztwa, usług pośrednictwa we wspólnotach imigrantów, punktów informacyjnych tzw. „jednego okienka” (one-stop-shop) Opracowanie wszechstronnych narzędzi informacyjnych, np.: podręczników, stron internetowych, wykazów różnorodnych umiejętności pracowników; Tworzenie trwałych struktur organizacyjnych na rzecz integracji i zarządzania różnorodnością oraz opracowywanie sposobów współpracy pomiędzy zainteresowanymi stronami rządowymi, które umożliwią urzędnikom wymianę informacji i łączenie zasobów Wprowadzenie programów gromadzenia i analizy informacji na temat potrzeb różnych kategorii obywateli państw trzecich na poziomie lokalnym i regionalnym za pomocą platform konsultacyjnych, wymiany informacji pomiędzy zainteresowanymi stronami oraz badań statystycznych wspólnot imigracyjnych Angażowanie przedsiębiorstw w dyskusje na temat integracji oraz tworzenie powiązań między programami rządowymi, a programami społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw Włączanie aspektu międzykulturowego do polityki rekrutacyjnej i szkoleniowej	Monitorowanie stosowania dyrektywy dotyczącej obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi oraz dyrektywy w sprawie zasady równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne Rozszerzanie współpracy w zakresie wdrażania prawa wspólnotowego w dziedzinie imigracji i dobrych praktyk w obszarze integracji Wspieranie przeprowadzania analiz i wymiany najlepszych praktyk Propagowanie rozwoju międzykulturowych szkoleń dla urzędników państwowych, dających się zaadaptować do określonych potrzeb

7. *„Częste kontakty imigrantów z obywatelami Państw Członkowskich stanowią podstawowy mechanizm integracji. Wspólne fora, dialog międzykulturowy, nauczanie o imigrantach i ich kulturze oraz poprawa warunków bytowych w środowiskach miejskich przyczyniają się do intensyfikacji kontaktów imigrantów z obywatelami Państw Członkowskich”*

Poziom krajowy	**Poziom UE**
Propagowanie korzystania ze wspólnych przestrzeni i działań, gdzie imigranci mają możliwość kontaktu z członkami społeczeństwa przyjmującego Poprawa warunków bytowych w zakresie mieszkalnictwa, ochrony zdrowia, możliwości uzyskania opieki nad dziećmi, bezpieczeństwa sąsiedzkiego oraz możliwości odbycia kształcenia, odbycia wolontariatu i przyuczenia do zawodu, warunków, jakie panują w miejscach publicznych, oraz dostępu do stymulujących możliwości spędzania wolnego czasu dla dzieci i młodzieży	Wzmacnianie wymiaru integracyjnego w polityce integracji i ochrony społecznej Zachęcanie do wymiany informacji i dobrych praktyk z władzami regionalnymi, lokalnymi i miejskimi za pomocą sieci działających na poziomie UE oraz wzmacnianie powiązań między tymi sieciami a krajowymi punktami kontaktowymi dzięki konsultacjom ad hoc i wiedzy specjalistycznej Wspieranie współpracy ponadnarodowej na poziomie regionalnym, lokalnym i gminnym między władzami publicznymi, przedsiębiorstwami prywatnymi oraz społeczeństwem obywatelskim, łącznie ze stowarzyszeniami migrantów

8. *”Możliwość pielęgnowania różnych kultur i religii jest zagwarantowana Kartą Praw Podstawowych i musi być przestrzegana, chyba że koliduje to z innymi nienaruszalnymi, gwarantowanymi na poziomie UE prawami lub z prawem krajowym”*

Poziom krajowy	**Poziom UE**
Intensyfikacja konstruktywnego dialogu międzykulturowego i wnikliwej publicznej debaty Propagowanie platform dialogu w kwestiach wiary między wspólnotami religijnymi i/lub między wspólnotami i organami politycznymi	Ułatwianie dialogu międzykulturowego i dialogu między poszczególnymi odłamami religijnymi na poziomie europejskim, przy zaangażowaniu różnych zainteresowanych stron Dalszy rozwój dialogu pomiędzy Komisją a organizacjami religijnymi i humanistycznymi

9. *"Udział imigrantów w procesie demokratycznym oraz kształtowaniu polityk i środków integracyjnych, zwłaszcza na poziomie lokalnym, przyspiesza ich integrację"*

Poziom krajowy	**Poziom UE**
Intensyfikacja obywatelskiego, kulturalnego i politycznego uczestnictwa obywateli państw trzecich w funkcjonowaniu społeczeństwa przyjmującego oraz poprawa dialogu między różnymi grupami obywateli państw trzecich, rządem oraz społeczeństwem obywatelskim mającego na celu propagowanie aktywnego obywatelstwa Wspieranie działalności platform doradczych różnych szczebli, zapewniających możliwość konsultacji obywatelom państw trzecich Zachęcanie do prowadzenia dialogu i dzielenia się doświadczeniami i dobrymi praktykami pomiędzy grupami i pokoleniami imigrantów Zwiększenie udziału obywateli państw trzecich w procesie demokratycznym przez propagowanie równowagi reprezentacji kobiet i mężczyzn, podnoszenie poziomu świadomości, kampanie informacyjne i rozwój umiejętności Minimalizacja przeszkód przy korzystaniu z praw do głosowania, takich jak opłaty czy wymogi biurokratyczne Ułatwianie udziału imigrantów w organizacjach o charakterze ogólnym, między innymi dzięki wspieraniu programów wolontariatu i praktyk Podnoszenie poziomu zaangażowania obywateli państw trzecich w opracowywanie koncepcji dotyczących polityki migracyjnej Tworzenie stowarzyszeń migracyjnych służących poradą nowoprzybyłym oraz angażowanie ich przedstawicieli w realizację programów wprowadzających w charakterze wykładowców i służących wzorcami zachowań Opracowanie krajowych programów przygotowujących do przyjęcia obywatelstwa	Zainicjowanie badań analizujących/określających zakres praw i obowiązków obywateli państw trzecich w Państwach Członkowskich Zachęcanie do udostępnienia imigrantom możliwości członkostwa w organizacjach o charakterze ogólnym oraz tworzenie organizacji reprezentujących ich interesy na poziomie UE Wspieranie procesu tworzenia platformy organizacji migrantów oraz organizacji reprezentujących ich interesy na poziomie UE Zbadanie celowości rozwinięcia koncepcji obywatelstwa jako środka propagującego integrację obywateli państw trzecich, łącznie z prawami i obowiązkami, które nadają sens uczestnictwu migrantów w życiu społecznym Propagowanie badań i dialogu na temat tożsamości i obywatelstwa

i naturalizacji	

3. W KIERUNKU SPÓJNEGO PODEJŚCIA NA POZIOMIE UE

Istotne znaczenie ma promowanie spójniejszego podejścia do integracji, uwzględniającego kompetencje Państw Członkowskich oraz ich władz lokalnych i regionalnych w tym zakresie. Składałaby się na nie konsolidacja ram prawnych w dziedzinie warunków przyjmowania i pobytu obywateli państw trzecich łącznie z ich prawami i obowiązkami, rozwojem specjalnych form współpracy i wymianą informacji na temat integracji, uwzględnianiem zagadnień integracyjnych we wszystkich nurtach polityki (mainstreaming) i oceną.

3.1 Uwzględnianie zagadnień integracyjnych we wszystkich nurtach polityki i ocena: wspólne podstawowe zasady (CBP) nr 10 i 11

Skuteczna realizacja kierunków polityki i środków przewidzianych we wspólnych podstawowych zasadach od 1 do 9 opiera się na dwóch elementach. Integracja nie jest odosobnionym zagadnieniem, lecz wkomponowuje się ona w zakres takich obszarów polityki jak zatrudnienie, edukacja czy polityka miejska i musi ona zostać uwzględniona we wszystkich nurtach polityczych (CBP nr 10). Ponadto polityka integracyjna i jej instrumenty muszą być oceniane tak, by można je było regularnie ulepszać (CBP nr 11).

CBP 10: ***"Upowszechnianie polityki integracyjnej i jej instrumentów we wszystkich stosownych politykach i na wszystkich poziomach jest ważnym aspektem w formowaniu i wprowadzaniu polityki narodowej".***

Działania, które należy podjąć na poziomie krajowym, mogą obejmować:

- Poprawę koordynacji krajowej strategii integracyjnej na różnych szczeblach rządowych
- Zapewnienie znaczącej roli integracji w polityce migracji gospodarczej
- Włączanie integracji w zakres wszelkich odnośnych polityk, przy równoczesnym rozwinięciu ukierunkowanych strategii integracyjnych
- Zwracanie szczególnej uwagi na uwzględnianie zagadnień równości szans i specyficzne potrzeby młodzieży i dzieci wywodzących się ze środowisk migracyjnych przy realizacji polityki integracyjnej
- Wspieranie współpracy, koordynacji i komunikacji między zainteresowanymi stronami
- Zapewnienie centralnego charakteru funkcjonowania krajowych punktów kontaktowych oraz wymiany i koordynacji informacji między wszystkimi szczeblami rządowymi i innymi stronami zainteresowanymi, w szczególności na poziomie regionalnym i lokalnym

Działania, które należy podjąć na poziomie UE:

- Wzmacnianie sieci krajowych punktów kontaktowych
- Rozwój współpracy między instytucjami i służbami odpowiedzialnymi za zagadnienia związane z integracją
- Uwzględnianie celów integracyjnych w odnośnych programach europejskich

CBP 11: ***"Określanie jasnych celów, tworzenie wskaźników i mechanizmów oceny jest konieczne do ewaluowania polityki, oceny postępu integracji oraz do sprawienia, aby wymiana informacji i doświadczeń pomiędzy krajami była bardziej efektywna"***

Działania, które należy podjąć na poziomie krajowym, mogą obejmować:

- Poprawę zdolności monitorowania i oceny polityki integracyjnej, np. za pomocą oceny wpływu na poziomie krajowym, mechanizmów konsultacji zainteresowanych stron, wskaźników i środków monitorowania
- Poprawę zdolności gromadzenia, analizy i rozpowszechniania statystyk związanych z integracją
- Ocenę procedur przyjmowania i programów wprowadzających za pomocą badań statystycznych przeprowadzanych wśród uczestników i zainteresowanych stron
- Opracowywanie programów oceny dla obowiązkowych programów integracji

Działania, które należy podjąć na poziomie UE:

- Opracowanie narzędzi statystycznych i wspólnych wskaźników
- Wspieranie wymiany informacji na temat krajowych narzędzi informacyjnych oraz, w razie potrzeby, opracowanie europejskich kryteriów dla procesu uczenia się poprzez porównanie
- Wspieranie podnoszenia poziomu wiedzy na temat integracji, łącznie z analizą wpływu obowiązkowych elementów krajowej polityki integracyjnej
- Poszerzanie wiedzy na temat polityki integracyjnej w drodze badań naukowych
- Dalszy rozwój Europejskiej Sieci Migracji

3.2 Ramy prawne dotyczące przyjmowania i pobytu obywateli państw trzecich

Od kiedy dzięki Traktatowi Amsterdamskiemu Wspólnota uzyskała kompetencje w dziedzinie migracji, przyjęła szereg instrumentów prawnych w zakresie przyjmowania i pobytu obywateli państw trzecich (dyrektywy w sprawie łączenia rodzin, sytuacji studentów, badaczy oraz pobytu długotrwałego). Dyrektywy te tworzą ramy prawne zapewniające równość traktowania oraz prawa dostępu do zatrudnienia, edukacji/szkolenia, które to elementy są nie tylko niezbędnymi częściami składowymi wiarygodniej polityki imigracyjnej lecz również skutecznej integracji obywateli państw trzecich jako części tej polityki. Ponadto prawodawstwo UE dotyczące zapobiegania dyskryminacji wspiera i rozwija ramy prawne w zakresie przyjmowania i pobytu obywateli państw trzecich. Wszelkie przyjmowane w przyszłości instrumenty polityki migracyjnej powinny uwzględniać zasadę równości traktowania oraz prawa migrantów.

3.3 W kierunku spójnego podejścia UE: współpraca i wymiana informacji na temat integracji

3.3.1 Krajowe punkty kontaktowe ds. integracji

Krajowe punkty kontaktowe będą w dalszym ciągu odgrywały ważną rolę w monitorowaniu postępów w różnych dziedzinach polityki oraz we wzajemnym wzmacnianiu wysiłków na poziomie krajowym i UE. W trakcie opracowywania podręcznika integracji wykazały się one skutecznością przy wymianie informacji i dobrych praktyk oraz ustalaniu priorytetowych obszarów. Wzmagając koncentrację działalności na wspólnych podstawowych zasadach, przyczynią się one do rozwoju ram europejskich. Obecny charakter krajowych punktów kontaktowych powinien zostać zachowany, gdyż ich elastyczność i techniczny profil ułatwiają wymianę informacji i doświadczeń. W celu lepszego wykorzystania ich we właściwym czasie jej wyniki przekazane zostaną Komitetowi ds. Imigracji i Azylu, któremu przewodniczy Komisja, a także odpowiednim strukturom Rady zajmującym się kwestiami politycznymi związanymi z integracją oraz Prezydencji.

3.3.2 Podręcznik integracji

Pierwsze wydanie podręcznika obejmuje tematykę kursów wprowadzających dla nowoprzybyłych i osób uznanych za uchodźców, udziału społeczeństwa obywatelskiego w integracji oraz wskaźników integracji. Podręcznik - adresowany do osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym - został dobrze przyjęty przez zainteresowane strony. Zaplanowane na 2006 r. drugie wydanie skoncentruje się na mieszkalnictwie i sprawach miejskich, dostępie do usług zdrowotnych i socjalnych, integracji na rynku pracy, uwzględnianiu problematyki równości szans we wszystkich nurtach polityki i infrastruktury integracyjnej oraz obejmie zakresem analizy wspólne podstawowe zasady.

3.3.3 Strona internetowa na temat integracji

Program haski wyraźnie wezwał do uruchomienia szeroko dostępnej strony internetowej. Odpowiedzialni za integrację ministrowie wezwali Komisję, w bliskiej współpracy z krajowymi punktami kontaktowymi, do ustanowienia publiczno-prawnego partnerstwa w celu uruchomienia strony internetowej na temat integracji, tak aby uzyskać możliwość utrzymywania zestawień dobrych praktyk, propagowania ich wymiany w UE i poza nią oraz regularnej oceny ich skuteczność i możliwości stosowania w rozmaitych kontekstach[10]. W pierwszej kolejności Komisja ogłosi przetarg na uruchomienie portalu internetowego na temat europejskich doświadczeń w dziedzinie integracji imigrantów.

3.3.4 Angażując zainteresowane strony

Jak podkreślono w programie haskim, stabilność i spójność naszego społeczeństwa zyskuje na integracji legalnie zamieszkujących obywateli państw trzecich i ich potomków. Obejmujące szeroki zakres tematyczny podejście, angażujące zainteresowane strony na wszystkich poziomach, ma podstawowe znaczenie dla powodzenia polityki integracyjnej. Podczas gdy skuteczne zaangażowanie zainteresowanych stron na poziomie regionalnym i lokalnym można osiągnąć jedynie w kontekście krajowym, Komisja podejmie odpowiednie działania na poziomie UE.

W tym celu ustanowi ona Europejskie Forum Integracji. Wartością dodaną, jaką miałoby ono zapewnić, będzie zgromadzenie szeregu zainteresowanych stron aktywnych na obszarze integracji na poziomie UE. Zainteresowane strony, do których skierowana byłaby powyższa inicjatywa, to na przykład organizacje dachowe posiadające członków w wielu Państwach Członkowskich. Do głównych zadań forum należałyby konsultacje, wymiana wiedzy specjalistycznej oraz przygotowywanie zaleceń publikowanych na stronie internetowej. Powinno ono także pozostawać w bliskich związkach z krajowymi punktami kontaktowymi.

Parlament Europejski, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny oraz Komitet Regionów zostaną zaproszone do zaangażowania się w działalność Europejskiego Forum Integracji. Ich przedstawiciele będą również zachęcani do dokonywania wkładu ad hoc w odpowiednie spotkania krajowych punktów kontaktowych. Zostaną oni zaproszeni do uczestnictwa w konferencjach przygotowawczych związanych z zakresem tematycznym podręcznika integracji.

3.3.5 Roczne sprawozdanie na temat imigracji i integracji

Roczne sprawozdanie Komisji będzie ważnym instrumentem monitorowania dalszego rozwoju polityki integracyjnej w Unii Europejskiej.

---

[10] Konferencja ministerialna, Groningen, w dniach 9-11 listopada 2004 r.

4. WNIOSKI

Legalna migracja oraz integracja są nierozerwalnie związane i powinny się wzajemnie wzmacniać. Zaproponowane w niniejszym komunikacie ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej są wyrazem poważnego zaangażowania i udowadniają, iż Komisja zapewnia integracji poczesne miejsce w swoim programie politycznym. Znacząca liczba istniejących polityk UE i instrumentów finansowych może wspomagać wysiłki władz krajowych i społeczeństwa obywatelskiego. Wyzwaniem przyszłości będzie wspieranie wspólnych wysiłków wszystkich zainteresowanych stron w celu maksymalizacji wpływu i skuteczności tych instrumentów.

Państwa Członkowskie oraz Komisja powinny podjąć kroki konieczne dla opracowania wspólnej agendy na rzecz integracji w sposób przyszłościowy i skoncentrowany na osiągnięciu założonych celów. Ministrowie odpowiedzialni za integrację, w bliskiej współpracy z Komisją, powinni raz do roku odbywać debatę polityczną na temat integracji obywateli państw trzecich w UE i oceniać potrzebę podjęcia dalszych działań. Komisja ma również nadzieję, że pozostałe instytucje i zainteresowane strony połączą się w wysiłkach na rzecz doprowadzenia do skutecznej integracji obywateli państw trzecich w naszych społeczeństwach.

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.