

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 1.9.2005
COM(2005) 389 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Agenda Comum para a Integração
Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO 3
2. REFORÇO DA APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS BÁSICOS COMUNS 4
3. RUMO A UMA ABORDAGEM COERENTE A NÍVEL DA UE 11
4. CONCLUSÕES 15

ANNEX 16

1. INTRODUÇÃO

A migração legal e a integração de nacionais de países terceiros são vertentes do importante debate que existe hoje a nível da União Europeia alargada. A maior parte dos Estados-Membros está agora a deparar com fenómenos migratórios e vê-se confrontada com desafios de integração. Alguns países, incluindo os novos Estados-Membros, só recentemente tiveram de fazer face à imigração. Outros tiveram de lidar com a imigração e os desafios da integração durante décadas, mas nem sempre obtiveram resultados satisfatórios e estão, por conseguinte, a rever as suas políticas. Existe uma grande variedade de abordagens, que reflecte várias histórias, tradições e disposições institucionais, para encontrar soluções para os problemas que há que enfrentar. A presente comunicação extrai ilações das políticas aplicadas até ao momento.

Nos últimos anos, a integração de nacionais de países terceiros que vivem e trabalham na UE tem vindo a assumir cada vez mais importância na agenda europeia. Na sequência do pedido formulado em 2002 pelo Conselho Justiça e Assuntos Internos (JAI) de estabelecimento de pontos de contacto nacionais (PCN) para a integração, o Conselho Europeu de Junho de 2003 confirmou esse mandato e convidou a Comissão a apresentar relatórios anuais em matéria de migração e integração1. Na sua Comunicação relativa à imigração, à integração e ao emprego2, a Comissão definiu uma abordagem global em matéria de integração. Em Novembro de 2004, foi publicada a primeira edição do Manual sobre a Integração para os utilizadores e os responsáveis políticos.

O Programa da Haia, adoptado pelo Conselho Europeu de 4 e 5 de Novembro de 2004, sublinha a necessidade de uma melhor coordenação entre as políticas de integração nacionais e as iniciativas da UE nesta matéria. Declara igualmente que um enquadramento baseado em princípios comuns deve servir de alicerce às futuras iniciativas a nível da UE e prever objectivos e meios de avaliação claros3. O Conselho JAI de 19 de Novembro de 2004 adoptou princípios básicos comuns (PBC) em que deve assentar um enquadramento europeu coerente em matéria de integração de nacionais de países terceiros4. O Programa da Haia convidou a Comissão a apresentar até finais de 2005 um programa de política em matéria de migração legal. Numa primeira fase, a Comissão publicou o Livro Verde sobre uma abordagem da União Europeia em matéria de gestão da migração económica5, que sublinha que as medidas de admissão devem ser acompanhadas por políticas de integração enérgicas.

A integração constitui uma preocupação importante no âmbito de várias políticas da União Europeia. A integração efectiva e responsável dos imigrantes no mercado de trabalho contribui de forma importante para que as metas de Lisboa sejam alcançadas. A Comissão incentiva e apoia iniciativas dos Estados-Membros em matéria de emprego, assuntos sociais e igualdade de oportunidades, dando ênfase à perspectiva do género para aproveitar plenamente as potencialidades das mulheres imigrantes no mercado de trabalho. As novas orientações integradas para o crescimento e o emprego apelam a que os Estados-Membros tomem medidas para aumentar as possibilidades de emprego dos imigrantes.

A promoção dos direitos fundamentais, a não discriminação e a igualdade de oportunidades para todos constituem questões fundamentais em matéria de integração. A legislação da União

---

1 O primeiro relatório foi publicado em 2004 (COM(2004) 508).
2 COM(2003) 336.
3 Anexo I das conclusões da Presidência, Conselho Europeu, 4-5 de Novembro de 2004.
4 Documento 14615/04 do Conselho, de 19 de Novembro de 2004.
5 COM(2004) 811.

Europeia proporciona um quadro sólido de disposições contra a discriminação6. Na sua Comunicação sobre uma estratégia-quadro de combate à discriminação e igualdade de oportunidades para todos7, a Comissão sublinha a necessidade de intensificar os seus esforços de promoção da igualdade de oportunidades para todos, de forma a suprimir as barreiras estruturais com que se defrontam migrantes, minorias étnicas e outros grupos vulneráveis. A proposta de consagrar o ano de 2007 como Ano Europeu da Igualdade de Oportunidades para Todos e o ano de 2008 como Ano Europeu do Diálogo Intercultural são importantes iniciativas de sensibilização que contribuirão para alcançar estes objectivos.

Medidas de integração requerem recursos financeiros adequados. A União Europeia apoia as políticas de integração dos Estados-Membros através de vários instrumentos financeiros. As acções preparatórias de integração de nacionais de países terceiros (INTI) foram importantes para a promoção de actividades a nível local, o reforço das redes e o intercâmbio de informações e boas práticas entre os Estados-Membros, as autoridades regionais e locais e outras partes interessadas. Embora tenham despertado grande interesse, não foram dotadas de recursos suficientes para satisfazer as enormes necessidades neste domínio. No âmbito das Perspectivas Financeiras para 2007 – 2013, a Comissão propôs novos instrumentos de solidariedade, incluindo um Fundo Europeu para a Integração dos Nacionais de Países Terceiros, assente nos princípios básicos comuns.

Os objectivos do Fundo são complementares dos do Fundo Social Europeu (FSE) que se baseiam na experiência obtida com a iniciativa comunitária EQUAL no apoio a abordagens inovadoras em matéria de prevenção da discriminação de migrantes no mercado de trabalho. A proposta da Comissão relativa ao FSE para o período de 2007 – 2013 presta especial atenção ao reforço da inclusão social das pessoas desfavorecidas. O Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional também apoia algumas medidas de integração.

A presente comunicação constitui a primeira resposta da Comissão ao pedido do Conselho Europeu de definição de um enquadramento europeu coerente em matéria de integração. Os pilares deste enquadramento são propostas de medidas concretas de aplicação prática dos princípios básicos comuns, bem como uma série de mecanismos de apoio da UE. Tendo em conta os enquadramentos de política existentes na UE, a presente comunicação apresenta novas sugestões de acção a nível quer da União Europeia quer nacional. Os Estados-Membros são encorajados a intensificar as suas iniciativas com vista ao desenvolvimento de estratégias globais de integração a nível nacional e são propostas novas formas de assegurar a coerência entre as medidas tomadas a nível da UE e a nível nacional.

2. REFORÇO DA APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS BÁSICOS COMUNS

Os quadros que se seguem propõem orientações para as políticas de integração da UE e dos Estados-Membros. As acções sugeridas (descritas no anexo) baseiam-se no Manual sobre a Integração, nas acções preparatórias INTI e na proposta de Fundo Europeu para a Integração. A ordem de apresentação não reflecte prioridades. Trata-se de uma lista indicativa e não exaustiva que permite que os Estados-Membros estabeleçam prioridades e seleccionem acções, bem como a forma como devem ser executadas no contexto das suas situações e tradições nacionais específicas. Estas acções devem ser encaradas como os principais elementos das políticas de integração nacionais e da UE. A perspectiva do género deve ser

---

6 Directiva 2000/43/CE, de 29.6.2000, que aplica o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, sem distinção de origem racial ou étnica e Directiva 2000/78/CE, de 27.11.2000, que estabelece um quadro geral de igualdade de tratamento no emprego e na actividade profissional.

7 COM(2005) 224.

incorporada em todas as acções em causa e há que prestar especial atenção à situação dos migrantes jovens e das crianças.

1. ***"A integração é um processo dinâmico e bidireccional de adaptação mútua de todos os imigrantes e residentes nos Estados-Membros"***

Nível nacional	**Nível da UE**
Melhorar a capacidade de adaptação da sociedade de acolhimento à diversidade através de medidas a favor da integração destinadas à população de acolhimento Instituir programas nacionais de aplicação da abordagem bidireccional Melhorar a compreensão e a aceitação da migração, designadamente através de campanhas de sensibilização, exposições e manifestações interculturais Promover o conhecimento na sociedade de acolhimento da adopção de programas de acolhimento e de regimes de admissão Reforçar o papel do sector privado na gestão da diversidade Promover a confiança e as boas relações de vizinhança, por exemplo através de iniciativas de boas-vindas ou de tutoria Cooperar com os meios de comunicação, por exemplo através de códigos de conduta voluntários para jornalistas	Apoiar acções transnacionais, como campanhas ou manifestações interculturais, que transmitam informação rigorosa sobre as culturas, as religiões e o contributo social e económico dos imigrantes Apoiar estudos e projectos-piloto destinados a analisar novas formas de cooperação comunitária no domínio da admissão e da integração

2. ***"A integração implica o respeito pelos valores fundamentais da União Europeia"***

Nível nacional	**Nível da UE**
Dar ênfase à vertente cívica nos programas de acolhimento e noutras actividades destinadas aos nacionais de países terceiros recém-chegados, por forma a assegurar que os imigrantes percebam, respeitem e beneficiem de valores comuns europeus e nacionais.	Incluir a integração de nacionais de países terceiros nos futuros programas plurianuais da Agência dos Direitos Fundamentais Analisar formas eficazes de sensibilizar a opinião pública para os valores fundamentais da União Europeia

3. ***"O emprego é um elemento essencial no processo de integração, sendo fundamental para a participação dos imigrantes, para o contributo que eles prestam à sociedade de acolhimento e para tornar visível esse contributo."***

Nível nacional	Nível da UE
Conceber abordagens inovadoras de prevenção da discriminação no mercado de trabalho Associar os parceiros sociais à elaboração e aplicação das medidas de integração Informar os empregadores e os estabelecimentos de ensino sobre os certificados dos cursos de acolhimento a fim de promover o acesso ao mercado de trabalho ou as oportunidades de formação Estudar novas formas de reconhecimento das qualificações, da formação e/ou da experiência profissional dos recém-chegados, desenvolvendo a legislação existente Apoiar a capacidade de formação das pequenas empresas, das organizações empresariais e dos sindicatos nos sectores da economia que empregam muitos migrantes Promover o emprego das mulheres imigrantes, garantindo designadamente que as restrições de acesso ao mercado trabalho sejam minimizadas e não obstem à integração aquando da transposição da Directiva relativa ao direito ao reagrupamento familiar[8] Promover o recrutamento de migrantes através da sensibilização, de incentivos económicos e de outras medidas dirigidas aos empregadores Apoiar iniciativas empresariais dos migrantes, por exemplo através da facilitação do acesso aos serviços bancários e de crédito	Acompanhar o impacto dos programas nacionais de reforma na integração de imigrantes no mercado de trabalho Incentivar o desenvolvimento pelos Estados-Membros de políticas de integração no mercado de trabalho Acompanhar a aplicação das directivas relativas à discriminação no emprego e aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração[9]

4. ***"O conhecimento básico da língua, da história e das instituições da sociedade de acolhimento é indispensável para a integração; proporcionar aos imigrantes a possibilidade de adquirir esse conhecimento básico é essencial para lograr uma integração bem sucedida"***

Nível nacional	**Nível da UE**
Reforçar a vertente de integração nos	Incentivar acções transnacionais, como a

[8] Directiva 2003/86/CE do Conselho, de 22.9.2003.

[9] Directiva 2003/109/CE do Conselho, de 25.11.2003.

procedimentos de admissão, por exemplo através de acções que antecedam a partida, como a distribuição de pacotes informativos e cursos de língua e de educação cívica no país de origem Organizar programas e actividades de acolhimento para os nacionais de países terceiros recém-chegados que lhes permitam adquirir conhecimentos básicos sobre a língua, a história, as instituições, as características socioeconómicas, a vida cultural e os valores fundamentais Propor vários níveis de cursos que atendam ao nível de ensino e ao conhecimento prévio do país por parte dos interessados Reforçar os programas e actividades de acolhimento destinados aos familiares de pessoas sujeitas a procedimentos de admissão, às mulheres, às crianças, aos idosos, aos analfabetos e às pessoas com deficiências Aumentar a flexibilidade dos programas de acolhimento, propondo cursos nocturnos e a tempo parcial, módulos intensivos e sistemas de ensino à distância e em linha Orientar as actividades de acolhimento para os jovens nacionais de países terceiros com problemas sociais e culturais específicos ligados a problemas de identidade, designadamente através de programas com tutoria e modelos Agregar recursos para que municipalidades vizinhas possam oferecer vários tipos de cursos	adaptação das boas práticas a diferentes contextos, o intercâmbio de pessoal, o desenvolvimento conjunto de programas e a divulgação comum de resultados Apoiar programas ou modelos de integração inovadores que envolvam formação linguística e no domínio da comunicação, abordando igualmente as características culturais, políticas e sociais do país de acolhimento

5. ***"Os esforços na educação são cruciais para preparar os imigrantes, em especial os seus descendentes, para serem participantes mais activos e com maior êxito na sociedade"***

Nível nacional	**Nível da UE**
Reflectir a diversidade nos programas escolares Atender aos problemas específicos dos imigrantes jovens no quadro das medidas de prevenção do insucesso escolar e do	Incorporar objectivos de integração nos vários programas da Comissão no domínio da educação Promover a educação de nacionais de países terceiros através do programa de trabalho

abandono escolar precoce Melhorar o acesso dos jovens migrantes ao ensino superior Abordar eficazmente a delinquência dos jovens migrantes	"Educação e Formação para 2010" Facilitar o reconhecimento transparente das qualificações, designadamente através de propostas com vista a um Quadro Europeu de Qualificações

6. ***"O acesso às instituições, aos bens e aos serviços públicos e privados, por parte dos imigrantes, numa base de igualdade face aos cidadãos nacionais e de forma não discriminatória, é um fundamento essencial para uma melhor integração"***

Nível nacional	**Nível da UE**
Reforçar a capacidade de interacção dos prestadores de serviços públicos e privados com os nacionais de países terceiros através da interpretação e tradução interculturais, da tutoria, da mediação das comunidades imigrantes e de balcões de informação únicos Desenvolver instrumentos informativos de carácter global, como manuais, sítios Web e registos das competências do pessoal em matéria de diversidade Criar estruturas organizativas sustentáveis com vista à integração e à gestão da diversidade e desenvolver modos de cooperação entre os serviços administrativos interessados que permitam aos funcionários o intercâmbio de informações e a agregação de recursos Criar programas de recolha e análise de informações sobre as necessidades das várias categorias de nacionais de países terceiros a nível local e regional por intermédio de plataformas de consulta, do intercâmbio de informações entre as partes interessadas e de estudos sobre as comunidades imigrantes Associar as empresas a debates sobre a integração e articular programas governamentais com programas sociais das empresas Incluir competências interculturais nas políticas de recrutamento e formação	Controlar a aplicação da Directiva relativa aos nacionais de países terceiros residentes de longa duração e à igualdade de tratamento independentemente da origem racial ou étnica Estreitar a cooperação na aplicação da legislação comunitária em matéria de imigração e de boas práticas no domínio da integração Apoiar a realização de estudos e o intercâmbio de boas práticas Promover o desenvolvimento de actividades de formação intercultural de funcionários públicos que possam ser transferidas

7. ***"A interacção frequente entre imigrantes e cidadãos dos Estados-Membros é um mecanismo fundamental para a integração. Os fóruns onde participem uns e outros, o diálogo intercultural, a formação sobre imigração e culturas imigrantes, assim como o***

fomento das condições de vida em ambientes urbanos incrementam as interacções entre imigrantes e cidadãos dos Estados-Membros"

Nível nacional	**Nível da UE**
Promover a utilização de espaços comuns e as actividades em que os imigrantes interagem com a sociedade de acolhimento Melhorar as condições de vida em termos de alojamento, cuidados de saúde, estruturas de acolhimento de crianças, segurança e acesso ao ensino nos bairros residenciais, trabalho voluntário e formação profissional, estado de conservação dos espaços públicos e existência de refúgios estimulantes para crianças e jovens	Reforçar a vertente integração das políticas de inclusão e protecção social Promover o intercâmbio de informações e boas práticas com as autoridades regionais, locais e urbanas através de redes a nível da UE e reforçar a articulação entre estas redes e os pontos de contacto nacionais através de consultas *ad hoc* e de peritagem Apoiar a cooperação transnacional a nível regional, local e municipal entre as autoridades públicas, as empresas privadas e a sociedade civil, incluindo as associações de migrantes

8. ***"A prática de diversas culturas e religiões é uma garantia da Carta dos Direitos Fundamentais que deve ser salvaguardada, salvo em caso de incompatibilidade com outros direitos europeus invioláveis ou com a legislação nacional"***

Nível nacional	**Nível da UE**
Desenvolver um diálogo intercultural construtivo, bem como a reflexão pública Promover plataformas de diálogo intra e interconfessional entre as comunidades religiosas e/ou entre as comunidades e os responsáveis políticos	Facilitar o diálogo intercultural e inter-religioso a nível europeu com várias partes interessadas Aprofundar o desenvolvimento do diálogo da Comissão com as organizações religiosas e humanistas

9. ***"A participação de imigrantes no processo democrático e na elaboração de políticas e medidas de integração, especialmente a nível local, apoia a sua integração"***

Nível nacional	**Nível da UE**
Aumentar a participação cívica, cultural e política dos nacionais de países terceiros na sociedade de acolhimento e melhorar o diálogo entre vários grupos de nacionais de países terceiros, o governo e a sociedade civil	Lançar um estudo/inventário dos direitos e obrigações dos nacionais de países terceiros nos Estados-Membros Incentivar o acesso dos imigrantes às organizações bem implantadas e a criação de

a fim de promover a sua cidadania activa Apoiar plataformas consultivas a vários níveis para consultas de nacionais de países terceiros Promover o diálogo e a partilha de experiências e boas práticas entre os grupos e gerações de imigrantes Aumentar a participação dos nacionais de países terceiros nas eleições locais e no processo democrático e promover uma representação equilibrada dos sexos através de campanhas informativas e de sensibilização e do reforço de capacidades Minimizar os obstáculos ao exercício do direito de voto, como o pagamento de taxas ou formalidades burocráticas Facilitar a participação dos imigrantes em organizações bem implantadas, designadamente através do apoio a programas de benevolato e a estágios Promover a participação dos nacionais de países terceiros nas respostas da sociedade à migração Criar associações de migrantes capazes de aconselhar os recém-chegados e associar os seus representantes aos programas de acolhimento na qualidade de formadores e de modelos Elaborar programas nacionais de preparação para a cidadania e a naturalização	organizações representativas dos seus interesses a nível da UE Promover a criação de uma plataforma de organizações de migrantes e de organizações representativas dos interesses dos migrantes a nível da UE Estudar o interesse do desenvolvimento de um conceito de cidadania cívica como forma de promover a integração de nacionais de países terceiros, incluindo os direitos e deveres necessários para que os imigrantes sintam que participam na sociedade Promover a investigação e o diálogo sobre questões de identidade e cidadania

3. RUMO A UMA ABORDAGEM COERENTE A NÍVEL DA UE

É essencial promover uma abordagem mais coerente da UE em relação à integração que atenda devidamente às competências dos Estados-Membros e das respectivas autoridades locais e regionais. Trata-se de consolidar o enquadramento jurídico das condições de admissão e residência de nacionais de países terceiros, incluindo os respectivos direitos e responsabilidades; de desenvolver actividades específicas de cooperação e o intercâmbio de informações sobre a integração; e de incluir a transversalidade e a avaliação.

3.1 Transversalidade e avaliação: princípios básicos comuns 10 e 11

A aplicação bem sucedida das políticas e medidas respeitantes aos princípios básicos comuns 1 a 9 assenta em duas vertentes. A integração não constitui um problema isolado, antes afectando várias políticas, como as de emprego, educação e em matéria urbana, e necessita de ser ponderada em todo um leque de estratégias (PBC 10). Além disso, as políticas e medidas de integração devem ser avaliadas para que possam ser constantemente melhoradas (PBC 11).

PBC 10: "*A inclusão de políticas e de medidas de integração em todos os domínios políticos e níveis de governo e de serviços públicos pertinentes é um ponto a ter em consideração na formulação e na implementação de políticas públicas*"

São exemplo de acções necessárias a nível nacional:

- Reforçar a capacidade de coordenação da estratégia nacional de integração a vários níveis da administração pública
- Assegurar que a integração é uma vertente importante da política em matéria de migração económica
- Ter em conta a transversalidade da integração em todas as políticas pertinentes, desenvolvendo simultaneamente estratégias específicas de integração
- Prestar a atenção necessária à transversalidade da igualdade entre os géneros e às necessidades específicas dos jovens e das crianças migrantes nas políticas de integração
- Apoiar a cooperação, a coordenação e a comunicação entre as partes interessadas
- Assegurar que os pontos de contacto nacionais sirvam de centros nacionais de partilha e coordenação da informação a todos os níveis da administração e com as outras partes interessadas, designadamente a nível regional e local

Acções necessárias a nível da UE:

- Reforçar a rede de pontos de contacto nacionais
- Desenvolver a cooperação entre instituições e serviços responsáveis pelas questões ligadas à integração
- Incorporar os objectivos da integração nos principais programas europeus pertinentes

PBC 11: "*É preciso definir objectivos claros, desenvolver indicadores e mecanismos de avaliação para ajustar a política, avaliar os progressos em termos de integração e tornar mais eficaz o sistema de intercâmbio de informações*"

São exemplo de acções necessárias a nível nacional:

- Melhorar a capacidade de acompanhamento e avaliação das políticas de integração, por exemplo através de avaliações de impacto nacional, de mecanismos de consulta das partes interessadas, de indicadores e de medidas de acompanhamento
- Melhorar a capacidade de recolha, análise e divulgação de estatísticas sobre a integração
- Avaliar os procedimentos de admissão e os programas de acolhimento através de inquéritos a participantes e partes interessadas
- Desenvolver mecanismos de avaliação dos programas obrigatórios de integração

Acções necessárias a nível da UE:

- Desenvolver instrumentos estatísticos e indicadores comuns
- Apoiar o intercâmbio de informações sobre os instrumentos de avaliação nacionais e, se for caso disso, elaborar critérios europeus em relação ao processo de aprendizagem comparada
- Apoiar o aprofundamento do conhecimento sobre a integração, incluindo análises de impacto de componentes obrigatórios nas políticas de integração nacionais
- Alargar, através da investigação, a base factual das políticas de integração

- Desenvolver a Rede Europeia das Migrações

3.2 Enquadramento jurídico da admissão e residência de nacionais de países terceiros

Desde que adquiriu competência na área da migração ao abrigo do Tratado de Amesterdão, a Comunidade adoptou uma série de instrumentos legislativos sobre as condições de admissão e residência de nacionais de países terceiros (directivas relativas ao reagrupamento familiar, aos estudantes, aos investigadores e aos residentes de longa duração). Estas directivas criam um enquadramento jurídico que estabelece a igualdade de tratamento e concede direitos de acesso ao emprego e à educação/formação, os quais constituem componentes necessários não só de uma política de imigração credível como também de uma integração bem sucedida dos nacionais de países terceiros no âmbito dessa política. Para além disso, a legislação da UE contra a discriminação apoia e desenvolve este quadro jurídico sobre as condições de admissão e estadia de nacionais de países terceiros. Todos os futuros instrumentos de migração devem atender à igualdade de tratamento e aos direitos dos migrantes.

3.3 Rumo a uma abordagem coerente da UE: cooperação e intercâmbio de informações em matéria de integração

3.3.1 Pontos de contacto nacionais sobre integração

Os pontos de contacto nacionais continuarão a desempenhar um importante papel no acompanhamento dos progressos alcançados nos vários domínios de acção e na garantia do reforço mútuo das iniciativas a nível nacional e da UE. Aquando da elaboração do Manual sobre a Integração, demonstraram ser eficazes no intercâmbio de informações e boas práticas e na identificação de áreas prioritárias. Centrar o seu trabalho nos princípios básicos comuns contribuirá para o desenvolvimento do enquadramento europeu. Deve ser mantida a natureza actual dos pontos de contacto nacionais, uma vez que a sua flexibilidade e o seu carácter técnico facilitam o intercâmbio de informações e experiências. Para aproveitar melhor as suas competências, os principais resultados serão, se adequado, transmitidos ao Comité sobre a Imigração e o Asilo, presidido pela Comissão, bem como à Presidência e às estruturas competentes do Conselho em matéria de política de integração.

3.3.2 Manual sobre a Integração

A primeira edição do manual abrangeu cursos de acolhimento para imigrantes recém-chegados e para pessoas reconhecidas como refugiados, a participação cívica e indicadores de integração. O manual, destinado aos responsáveis políticos e aos utilizadores a nível local, regional, nacional e da UE, foi bem acolhido pelas partes interessadas. A sua segunda edição, prevista para 2006, centrar-se-á nas questões urbanas e de alojamento, no acesso à saúde e aos serviços sociais, na integração no mercado de trabalho, na integração desta vertente noutras políticas e nas infra-estruturas de integração e a sua análise incorporará fortemente os princípios básicos comuns.

3.3.3 Sítio Web sobre a integração

O Programa da Haia apela explicitamente ao desenvolvimento de um sítio Web acessível ao grande público. Os ministros responsáveis pela integração convidaram a Comissão, em estreita cooperação com os pontos de contacto nacionais, a criar uma parceria público-privada com vista à criação de um sítio Web sobre a integração que permitisse inventariar boas práticas, promover o intercâmbio a nível da UE e para além das suas fronteiras e avaliar continuamente a sua eficácia e a exequibilidade da sua transferência para contextos

diferentes[10]. Numa primeira fase, a Comissão lançará um convite à apresentação de propostas para a criação de um portal Web sobre experiências europeias em matéria de integração de imigrantes.

3.3.4 Associar as partes interessadas

Nos termos do Programa de Haia, a estabilidade e a coesão das nossas sociedades beneficiam com a integração de nacionais de países terceiros e dos seus descendentes que residam legalmente na União. Para o sucesso das políticas de integração, é essencial uma abordagem global que envolva as partes interessadas a todos os níveis. Visto que o envolvimento efectivo de partes interessadas a nível regional e local só pode ser alcançado no contexto nacional, a Comissão, pela sua parte, tomará medidas adequadas a nível da UE.

Para esse efeito, a Comissão instituirá um Fórum Europeu sobre Integração. O seu valor acrescentado consistirá em associar várias partes interessadas activas no domínio da integração a nível da UE. Poder-se-ia tratar, por exemplo, de organizações coordenadoras a nível da UE com aderentes em vários Estados-Membros. As principais funções deste fórum serão a consulta, o intercâmbio de competências e a elaboração de recomendações a publicar no sítio Web sobre a integração. Deverá igualmente estabelecer laços estreitos com os pontos de contacto nacionais.

O Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social Europeu e o Comité das Regiões serão convidados a participar no Fórum Europeu sobre Integração. Os seus representantes serão igualmente encorajados a apresentar contribuições *ad hoc* nas reuniões pertinentes dos pontos nacionais de contacto. Serão também convidados a participar nas conferências preparatórias no âmbito do Manual sobre a Integração.

3.3.5 Relatório anual sobre a migração e a integração

O relatório anual da Comissão será um instrumento importante para acompanhar o desenvolvimento das políticas de integração na União Europeia.

4. CONCLUSÕES

A migração legal e a integração são temas indissociáveis que devem reforçar-se mutuamente. O Enquadramento para a integração de nacionais de países terceiros na União Europeia descrito na presente comunicação constitui um compromisso de grande importância e demonstra que, na sua agenda política, a Comissão está a dar prioridade à integração. Um vasto leque de políticas e instrumentos financeiros existentes na UE pode contribuir para apoiar as iniciativas das autoridades nacionais e da sociedade civil. O desafio para o futuro será a promoção de iniciativas concertadas por todas as partes interessadas em causa para maximizar o impacto e a eficácia destes instrumentos.

Os Estados-Membros, em colaboração com a Comissão, devem tomar as medidas necessárias para fazer evoluir a Agenda Comum para a Integração de forma centrada e prospectiva. Os ministros responsáveis pela integração, em cooperação estreita com a Comissão, devem realizar uma vez por ano um debate político sobre a integração de nacionais de países terceiros na UE e analisar a necessidade de medidas adicionais. A Comissão espera igualmente que as outras instituições e as partes interessadas conjuguem esforços com vista à integração bem sucedida dos nacionais de países terceiros nas nossas sociedades.

[10] Conferência Ministerial de Groningen, 9-11 de Novembro de 2004.

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.