KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 1.9.2005
KOM(2005) 389 končno

SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

Skupni program za vključevanje
Okvir za vključevanje državljanov tretjih držav v Evropsko unijo

KAZALO

1. UVOD 3
2. KREPITEV IZVAJANJA SKUPNIH OSNOVNIH NAČEL 4
3. VZPOSTAVITEV SKLADNEGA PRISTOPA NA RAVNI EU 10
4. SKLEPI 14

ANNEX 15

1. UVOD

Zakonita migracija in vključevanje državljanov tretjih držav sta del pomembne razprave, ki sedaj poteka po vsej razširjeni Evropski uniji. Pojav migracij je trenutno prisoten v številnih državah članicah, ki se soočajo z izzivi, povezanimi z vključevanjem. Nekatere države, vključno z novimi državami članicami, so se s priseljevanjem začele spopadati šele pred nedavnim. Druge pa se z izzivi priseljevanja in vključevanja soočajo že desetletja, vendar ne vedno z zadovoljivimi rezultati, zato so se lotile pregleda svojih politik na tem področju. Za odpravo težav, s katerimi se je treba spopasti, se uporabljajo zelo različni pristopi, ki odražajo različne zgodovine, tradicije in institucionalne ureditve. To sporočilo vsebuje sklepe na podlagi politik, ki so se do sedaj izvajale.

V zadnjih letih je vključevanje državljanov tretjih držav, ki živijo in delajo v EU, v evropskem programu pridobilo vse večji pomen. Potem ko je Svet za pravosodje in notranje zadeve leta 2002 zahteval vzpostavitev nacionalnih kontaktnih točk za vključevanje, je Evropski svet junija 2003 potrdil navedeno nalogo in Komisijo pozval k predložitvi letnih poročil o migraciji in vključevanju[1]. Komisija je v svojem Sporočilu o priseljevanju, vključevanju in zaposlovanju[2] določila celovit pristop k vključevanju. Novembra 2004 je bila objavljena prva izdaja *Priročnika o vključevanju za oblikovalce politik in strokovne delavce (Handbook on Integration for policy-makers and practitioners)*.

Haaški program, sprejet na zasedanju Evropskega sveta 4. in 5. novembra 2004, poudarja potrebo po večjem usklajevanju nacionalnih politik vključevanja in pobud EU na tem področju. Nadalje navaja, da bi moral okvir, ki bo temeljil na skupnih načelih, predstavljati temelje bodočih pobud v EU, ki se bodo zanašale na jasne cilje in načine ocenjevanja.[3] Svet za pravosodje in notranje zadeve z dne 19. novembra 2004 je sprejel skupna osnovna načela za podporo skladnemu evropskemu okviru o vključevanju državljanov tretjih držav.[4] Haaški program je Komisijo pozval, da do konca leta 2005 predloži načrt politike o zakoniti migraciji. Komisija je najprej objavila zeleno knjigo o pristopu EU do urejanja ekonomske migracije[5] in poudarila, da je treba ukrepe za dovolitev vstopa izvajati z močnimi politikami vključevanja.

Za številne politike EU je vključevanje velikega pomena. Učinkovito in odgovorno vključevanje priseljencev na trg dela predstavlja pomemben prispevek k uresničevanju lizbonskih ciljev. Komisija spodbuja in podpira prizadevanja držav članic na področju zaposlovanja, socialnih zadev in enakih možnosti ter daje poudarek na vidik enakosti spolov, da se na trgu dela v celoti izkoristi potencial priseljenk. Nove integrirane smernice za rast in delovna mesta pozivajo države članice k sprejetju ukrepov za povečanje zaposlenosti priseljencev.

Spodbujanje temeljnih pravic, nediskriminacija in enake možnosti za vse so temeljna vprašanja na področju vključevanja. Zakonodaja EU določa trden okvir protidiskriminacijske zakonodaje[6]. V svojem Sporočilu o okvirni strategiji za nediskriminacijo in enake možnosti za vse[7] Komisija poudarja, da je treba okrepiti prizadevanja za spodbujanje enakih možnosti za

---

1 Prvo poročilo je bilo objavljeno leta 2004 COM(2004) 508.
2 COM(2003) 336.
3 Priloga I k Sklepom predsedstva, Evropski svet, 4.–5. november 2004.
4 Dokument Sveta 14615/04 z dne 19. novembra 2004.
5 COM(2004) 811.
6 Direktiva 2000/43/ES z dne 29. junija 2000 o izvajanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na raso ali narodnost in Direktiva 2000/78/ES z dne 27. novembra 2000 o splošnih okvirih enakega obravnavanja pri zaposlovanju in delu.
7 COM(2005) 224.

vse, da bi odpravila strukturne ovire, s katerimi se srečujejo migranti, etnične manjšine ter druge ranljive skupine. Predlagana proglasitev leta 2007 za Evropsko leto enakih možnosti za vse in leta 2008 za Evropsko leto medkulturnega dialoga bosta pomembni pobudi za ozaveščanje, ki bosta prispevali k uresničitvi navedenih ciljev.

Ukrepi za vključevanje potrebujejo ustrezna finančna sredstva. EU podpira politike vključevanja držav članic s številnimi finančnimi instrumenti. Pripravljalni ukrepi za vključevanje državljanov tretjih držav (INTI) so bili pomembni za spodbujanje dejavnosti na lokalni ravni s krepitvijo mrež ter izmenjavo podatkov in dobrih praks med državami članicami, regionalnimi in lokalnimi organi ter drugimi zainteresiranimi stranmi. Ukrepi so pritegnili veliko zanimanja, vendar pa primanjkujejo sredstva za zadostitev obsežnim potrebam na tem področju. Komisija je v okviru finančne perspektive za obdobje 2007–2013 predlagala nove instrumente solidarnosti, med katere sodi Evropski sklad za vključevanje državljanov tretjih držav, ki temelji na skupnih osnovnih načelih.

Cilji Sklada dopolnjujejo Evropski socialni sklad (ESS), ki temelji na izkušnjah Pobude Skupnosti EQUAL pri podpiranju inovativnih pristopov k preprečevanju diskriminacije migrantov na trgu dela. V predlogu Komisije za ESS v obdobju 2007–2013 je posebna pozornost namenjena krepitvi socialne vključenosti zapostavljenih ljudi. Evropski sklad za regionalni razvoj prav tako podpira nekatere ukrepe vključevanja.

S tem sporočilom se je Komisija prvič odzvala na poziv Evropskega sveta k vzpostavitvi usklajenega evropskega okvira za vključevanje. Takšen okvir temelji na predlogih konkretnih ukrepov za izvajanje skupnih osnovnih načel z vrsto spodbudnih mehanizmov EU. Z upoštevanjem obstoječih okvirov politike EU Sporočilo podaja nove predloge za ukrepanje na ravni EU in nacionalni ravni. Države članice so pozvane h krepitvi svojih prizadevanj s ciljem razvijanja celovitih nacionalnih strategij vključevanja, medtem ko so bili predlagani novi načini zagotavljanja usklajenosti med ukrepi, sprejetimi na ravni EU in nacionalni ravni.

2. KREPITEV IZVAJANJA SKUPNIH OSNOVNIH NAČEL

Namen spodnjih preglednic je določiti smernice za politike vključevanja EU in držav članic. Predlagani ukrepi (opisani v Prilogi) temeljijo na Priročniku o vključevanju, pripravljalnih ukrepih INTI in predlaganem Evropskem skladu za vključevanje. Ukrepi niso podani po prednostnem vrstnem redu. Njihov seznam je okviren in ni izčrpen ter državam članicam dopušča, da določijo prednostne naloge in izberejo ukrepe, pa tudi način njihovega izvajanja v okviru svojih nacionalnih okoliščin in tradicij. Šteti jih je treba kot poglavitne elemente vseh nacionalnih politik vključevanja in politik vključevanja EU. Vidik enakosti spolov je treba vključiti v vse pomembne ukrepe, posebno pozornost pa nameniti tudi položaju otrokom in mladim priseljencem.

1. *„Vključevanje je dinamičen, dvosmeren proces medsebojnega kompromisa med vsemi priseljenci in rezidenti držav članic“*

Nacionalna raven	**Raven EU**
Krepiti sposobnost družbe gostiteljice, da se prilagodi na raznolikost tako, da ukrepe za vključevanje usmeri na prebivalstvo države gostiteljice Vzpostaviti nacionalne programe za izvajanje dvosmernega pristopa Izboljšati razumevanje in sprejemanje migracije s kampanjami za ozaveščanje, razstavami, medkulturnimi prireditvami itd. Pospeševati poznavanje posledic uvajalnih programov in programov za dovolitev vstopa znotraj družbe gostiteljice Krepiti vlogo zasebnih organov pri upravljanju raznolikosti Spodbujati zaupanje in dobre odnose med soseskami, npr. z dobrodošlicami, mentorstvom itd. Sodelovati s sredstvi javnega obveščanja, npr. z neobveznimi kodeksi ravnanja za novinarje	Podpirati nadnacionalne ukrepe, kot so kampanje ali medkulturne prireditve, za zagotavljanje natančnih podatkov o kulturah, verah ter družbenih in gospodarskih prispevkih priseljencev Podpirati pilotne projekte in študije za raziskovanje novih oblik sodelovanja Skupnosti na področju dovolitve vstopa in vključevanja

2. *„Vključevanje zajema spoštovanje temeljnih vrednot Evropske unije“*

Nacionalna raven	**Raven EU**
Poudarjati državljansko komponento v uvajalnih programih in drugih dejavnostih za novo prispele državljane tretjih držav, da se zagotovi, da bodo priseljenci razumeli, spoštovali in imeli ugodnosti od skupnih evropskih in nacionalnih vrednot	Vključiti vključevanje državljanov tretjih držav v prihodnje večletne programe predlagane Agencije za temeljne pravice Iskati učinkovite načine za dvig ozaveščenosti javnosti o temeljnih vrednotah EU

3. *„Zaposlovanje je ključni del procesa vključevanja in je bistvenega pomena za udeležbo in prispevanje priseljencev v družbi gostiteljici ter za ozaveščanje o takem prispevanju“*

Nacionalna raven	**Raven EU**
Razvijati inovativne pristope za preprečevanje diskriminacije na trgu dela Vključevati socialne partnerje pri pripravljanju in izvajanju ukrepov vključevanja Obveščati delodajalce in izobraževalne ustanove o potrdilih za uvajalne tečaje z namenom spodbujanja dostopa na trg dela ali možnosti usposabljanja Iskati dodatne načine za priznavanje kvalifikacij, usposabljanja in/ali poklicnih izkušenj novo prispelih na podlagi veljavnih zakonov Podpirati mala podjetja, poslovne organizacije in sindikate v gospodarskih sektorjih z velikim številom zaposlenih migrantov pri razvijanju njihovih zmogljivosti usposabljanja Spodbujati zaposlovanje priseljenk, zlasti z zagotavljanjem čim manjših omejitev na trgu dela, ki ne ovirajo vključevanja, pri prenosu Direktive o pravici do združitve družine[8] Spodbujati zaposlovanje migrantov z ozaveščanjem, gospodarskimi spodbudami in drugimi ukrepi, namenjenimi delodajalcem Podpirati podjetništvo migrantov, npr. z olajšanjem dostopa do bančnih in kreditnih storitev	Spremljati vpliv nacionalnih programov reform na vključevanje priseljencev na trg dela Spodbujati države članice k razvijanju politik vključevanja trgov dela Spremljati izvajanje direktiv o diskriminaciji pri zaposlovanju in o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas[9]

[8] Direktiva Sveta 2003/86/ES z dne 22 septembra 2003.
[9] Direktiva Sveta 2003/109/ES z dne 25. novembra 2003.

4. *„Za vključevanje je nujno potrebno osnovno znanje jezika, zgodovine in institucij družbe gostiteljice; za uspešno vključevanje je bistvenega pomena omogočiti priseljencem pridobitev tega osnovnega znanja“*

Nacionalna raven	**Raven EU**
Krepiti komponento vključevanja v postopkih za dovolitev vstopa, npr. z ukrepi pred odhodom, kot so informativno gradivo ter jezikovni tečaji in tečaji državljanske vzgoje v državi izvora	Spodbujati nadnacionalne ukrepe, npr. prilagoditev dobrih praks na različne kontekste, izmenjava osebja, skupno razvijanje programov, skupno razširjanje rezultatov
Organizirati uvajalne programe in dejavnosti za novo prispele državljane tretjih držav, da pridobijo osnovno znanje o jeziku, zgodovini, institucijah, družbeno-gospodarskih značilnostih, kulturnem življenju in temeljnih vrednotah	Podpirati inovativne programe vključevanja ali modele, ki vključujejo jezikovno in komunikacijsko usposabljanje ter kulturne, politične in družbene značilnosti države gostiteljice
Ponujati večstopenjske tečaje ob upoštevanju različnih izobraževalnih okolij in predhodnega znanja o državi	
Krepiti sposobnost uvajalnih programov in dejavnosti za vzdrževance oseb, ki so v postopku za dovolitev vstopa, ženske, otroke, starejše, nepismene osebe in invalide	
Povečanje prilagodljivosti uvajalnih programov s skrajšanimi in večernimi tečaji, hitrimi moduli, sistemi učenja na daljavo in e-učenja	
Usmerjati uvajalne dejavnosti na mlade državljane tretjih držav s posebnimi družbenimi in kulturnimi težavami, povezanimi z vprašanji o identiteti, vključno s programi za mentorje in vzornike	
Združevati vire, da se sosednjim občinam omogoči ponudba različnih vrst tečajev	

5. „Prizadevanja na področju izobraževanja so bistvenega pomena za pripravo priseljencev in zlasti njihovih potomcev na uspešnejšo in dejavnejšo udeležbo v družbi“

Nacionalna raven	**Raven EU**
Odsevati raznolikost v šolskem učnem načrtu Upoštevati posebne težave mladih priseljencev pri ukrepih za preprečevanje neuspeha in prenehanja šolanja Povečati udeležbo mladih migrantov v visokošolskem izobraževanju Učinkovito obravnavati prestopništvo mladih migrantov	Vključiti cilje vključevanja v različne izobraževalne programe Komisije Spodbujati izobraževanje državljanov tretjih držav s programom dela Izobraževanje in usposabljanje 2010 Spodbujati pregledno priznavanje kvalifikacij, zlasti na podlagi predlogov za Evropski okvir kvalifikacij

6. „Z nacionalnimi državljani enakopraven in nediskriminatoren dostop priseljencev do institucij ter javnega in zasebnega blaga in storitev je bistveni pogoj za boljše vključevanje“

Nacionalna raven	**Raven EU**
Krepiti sposobnost vzajemnega delovanja javnih in zasebnih ponudnikov storitev ter državljanov tretjih držav na podlagi medkulturnega tolmačenja in prevajanja, mentorstva, posredniških storitev skupnosti priseljencev, skupnih informacijskih točk Razvijati celovita informacijska orodja, kot so priročniki, spletne strani, evidence o različnih spretnostih in znanjih osebja Vzpostaviti trajnostne organizacijske strukture za vključevanje in upravljanje raznolikosti ter razvijanje načinov sodelovanja med vladnimi zainteresiranimi stranmi, ki uslužbencem omogočajo izmenjavo podatkov in združevanje virov Uvajati programe za zbiranje in proučevanje podatkov o potrebah različnih kategorij državljanov tretjih držav na lokalni in regionalni ravni s platformami za posvetovanje, izmenjavo podatkov med zainteresiranimi stranmi in statističnimi raziskavami o skupnostih priseljencev Spodbujati družbe k udeležbi v razpravah o vključevanju in povezovati vladne programe s programi družb glede družbene	Spremljati izvajanje Direktive o statusu državljanov tretjih držav, ki so rezidenti za daljši čas, in o enakem obravnavanju oseb ne glede na raso ali narodnost Pospeševati sodelovanje pri izvajanju zakonodaje Skupnosti na področju priseljevanja in dobrih praks v okviru vključevanja Podpirati študije in izmenjave najboljših praks Pospeševati razvoj dejavnosti prenosljivega medkulturnega usposabljanja za javne uslužbence

odgovornosti podjetij Vključevati koncept medkulturne usposobljenosti v politike zaposlovanja in usposabljanja	

7. *„Pogosto vzajemno delovanje priseljencev in državljanov države članice je temeljni mehanizem za vključevanje. Skupni forumi, medkulturni dialog, izobraževanje o priseljencih in kulturah priseljencev ter spodbudni življenjski pogoji v mestnih okoljih krepijo vzajemno delovanje priseljencev in državljanov držav članic“*

Nacionalna raven	**Raven EU**
Pospeševati uporabo skupnih prostorov in dejavnosti, v katerih priseljenci vzajemno delujejo z družbo gostiteljico Izboljšati življenjsko okolje v smislu stanovanjskih pogojev, zdravstvenega varstva, zmogljivosti otroškega varstva, varnosti sosesk ter možnosti izobraževanja, prostovoljnega dela in poklicnega usposabljanja, stanja javnih površin, obstoja spodbudnih zavetišč za otroke in mlade	Krepiti razsežnost vključevanja v politike družbene vključenosti in socialnega varstva Spodbujati izmenjavo podatkov in dobrih praks z regionalnimi, lokalnimi in mestnimi organi preko mrež, ki delujejo na ravni EU, ter krepiti povezavo med temi mrežami in nacionalnimi kontaktnimi točkami na podlagi ad hoc posvetovanj ter strokovnega znanja in izkušenj Podpirati nadnacionalno sodelovanje na regionalni, lokalni in občinski ravni med javnimi organi, zasebnimi podjetji in civilno družbo, vključno z združenji migrantov

8. *„Listina o temeljnih pravicah zagotavlja spoštovanje kulturne in verske raznolikosti, ki jo je treba varovati, razen če ni v nasprotju z drugimi nedotakljivimi evropskimi pravicami ali nacionalno zakonodajo“*

Nacionalna raven	**Raven EU**
Razvijati konstruktivni medkulturni dialog in poglobljeno javno razpravo Pospeševati platforme medverskega dialoga in dialoga znotraj vere med verskimi skupnostmi in/ali skupnostmi in organi za oblikovanje politike	Olajšati medkulturni in medverski dialog na evropski ravni, ki naj bi vključeval različne zainteresirane strani Nadalje razvijati dialog Komisije z verskimi in humanističnimi organizacijami

9. *„Udeležba priseljencev v demokratičnem procesu in pri oblikovanju politik in ukrepov vključevanja, zlasti na lokalni ravni, pospešuje njihovo vključevanje“*

Nacionalna raven	Raven EU
Povečati državljansko, kulturno in politično udeležbo državljanov tretjih držav v družbi gostiteljici in izboljšati dialog med različnimi skupinami državljanov tretjih držav, vlado in civilno družbo, da se spodbudi njihovo aktivno državljanstvo Podpirati svetovalne platforme na različnih stopnjah za posvetovanje z državljani tretjih držav Spodbujati dialog ter izmenjava izkušenj in dobrih praks med skupinami in generacijami priseljencev Povečati udeležbo državljanov tretjih držav v demokratičnem procesu, spodbujati uravnoteženo zastopanost obeh spolov z ozaveščanjem, informativnimi kampanjami in usposabljanjem Zmanjšati ovire pri uveljavljanju glasovalnih pravic, npr. upravne takse ali birokratske zahteve Omogočati lažjo udeležbo priseljencev v poglavitnih organizacijah, tj. s podpiranjem prostovoljnih programov in pripravništva Povečati udeležbo državljanov tretjih držav pri odzivih družbe na migracijo Oblikovati združenja migrantov, ki naj bi svetovala novo prispelim, in vključevati njihove predstavnike v uvajalne programe kot vodje usposabljanja in vzornike Izdelovati nacionalne pripravljalne programe za državljanstvo in sprejem v državljanstvo	Pripraviti študijo/opredeliti stopnjo pravic in obveznosti državljanov tretjih držav v državah članicah Spodbujati dostop priseljencev do poglavitnih organizacij in ustanavljati organizacije, ki zastopajo njihove interese po vsej EU Pospeševati oblikovanje platforme organizacij migrantov in organizacij, ki zastopajo interese migrantov na ravni EU Proučevati pomen razvijanja koncepta civilnega državljanstva kot sredstva za spodbujanje vključevanja državljanov tretjih držav, vključno s pravicami in dolžnostmi, ki bi priseljencem dale občutek udeleženosti v družbi Spodbujati raziskave in dialog o vprašanjih v zvezi z identiteto in državljanstvom

3. VZPOSTAVITEV SKLADNEGA PRISTOPA NA RAVNI EU

Ob ustreznem upoštevanju pristojnosti držav članic ter njihovih lokalnih in regionalnih organov je treba spodbujati skladnejši pristop EU k vključevanju. To bi pomenilo okrepitev pravnega okvira glede pogojev za sprejem in bivanje državljanov tretjih držav, vključno z njihovimi pravicami in odgovornostmi; razvijanje posebnih sodelovalnih dejavnosti in izmenjavo podatkov o vključevanju; integracijo in vrednotenje.

3.1 Integracija in vrednotenje: Skupna osnovna načela 10 in 11

Uspešno izvajanje politik in ukrepov iz skupnih osnovnih načel 1 do 9 temelji na dveh elementih. Vključevanje ni samostojno vprašanje, temveč skupno različnim področjem politike, kot so zaposlovanje, izobraževanje in mestne politike, ter ga je treba prenesti v celo

vrsto politik (Skupna osnovna načela 10). Politike in ukrepe vključevanja je treba poleg tega zaradi njihovega stalnega izboljševanja vrednotiti (Skupna osnovna načela 11).

Skupna osnovna načela 10: *„Integracijo politik in ukrepov vključevanja v vse pomembne portfelje politike in upravne ravni ter javne storitve je treba izrazito upoštevati pri sprejemanju politik in njihovem izvajanju“*

Ukrepi, potrebni na nacionalni ravni, lahko vključujejo:

- Krepitev sposobnosti pri usklajevanju nacionalne strategije vključevanja na različnih upravnih ravneh
- Zagotavljanje, da postane vključevanje pomembni del politike o ekonomski migraciji
- Integracijo vključevanja v vse pomembne politike ter hkratno razvijanje ciljnih strategij vključevanja
- Posvečanje nadaljnje pozornosti integraciji enakosti spolov in posebnim potrebam otrok in mladih priseljencev v politikah vključevanja
- Podpiranje sodelovanja, usklajevanja in obveščanja med zainteresiranimi stranmi
- Zagotavljanje delovanja nacionalnih kontaktnih točk kot nacionalnih informacijskih točk ter izmenjave in usklajevanja podatkov z vsemi upravnimi ravnmi in drugimi zainteresiranimi stranmi, zlasti na regionalni in lokalni ravni

Ukrepi, potrebni na ravni EU:

- Krepitev mreže nacionalnih kontaktnih točk
- Razvijanje sodelovanja med institucijami in službami, odgovornimi za vprašanja, povezana z vključevanjem
- Vključitev ciljev vključevanja v ustrezne poglavitne evropske programe

Skupna osnovna načela 11: *„Razvijanje jasnih ciljev, kazalnikov in mehanizmov vrednotenja je nujno potrebno za prilagoditev politik, ocenjevanje napredka o vključevanju in učinkovitejšo izmenjavo podatkov“*

Ukrepi, potrebni na nacionalni ravni, lahko vključujejo:

- Izboljšanje sposobnosti spremljanja in vrednotenja politik vključevanja, npr. z nacionalnimi presojami vplivov, mehanizmi za posvetovanje z zainteresiranimi stranmi, kazalniki in ukrepi spremljanja
- Povečanje sposobnosti za zbiranje, proučevanje in razširjanje statističnih podatkov o vključevanju
- Vrednotenje postopkov sprejema in uvajalnih programov na podlagi statističnih raziskav med udeleženci in zainteresiranimi stranmi
- Razvijanje programov vrednotenja za obvezne programe vključevanja

Ukrepi, potrebni na ravni EU:

- Razvijanje statističnih orodij in skupnih kazalnikov
- Podpiranje izmenjave podatkov o nacionalnih orodjih za vrednotenje in po potrebi razvijanje evropskih meril za proces primerjalnega učenja
- Podpiranje izboljšanega znanja o vključevanju, vključno z analizo vpliva obveznih elementov v nacionalnih politikah vključevanja

- Zagotavljanje širše baze dokazov za politike vključevanja na podlagi raziskav
- Nadaljnje razvijanje Evropske migracijske mreže

3.2 Pravni okvir za sprejem in bivanje državljanov tretjih držav

Odkar je Skupnost v okviru Amsterdamske pogodbe pridobila pristojnosti na področju migracij, je sprejela vrsto zakonodajnih instrumentov za ureditev pogojev za sprejem in bivanje državljanov tretjih držav (direktive o združitvi družinskih članov, ki živijo v različnih državah, o študentih, raziskovalcih in rezidentih za daljši čas). Te direktive oblikujejo pravni okvir, ki predpisuje enako obravnavanje in dodeljuje pravice dostopa do zaposlovanja in izobraževanja/usposabljanja, njihovi elementi pa so nujno potrebni ne le za verodostojnost politike priseljevanja, temveč tudi za uspešno vključevanje državljanov tretjih držav v okviru navedene politike. Protidiskriminacijska zakonodaja EU poleg tega podpira in razvija ta pravni okvir pogojev za sprejem in bivanje državljanov tretjih držav. Vsi prihodnji instrumenti s področja migracij bi morali upoštevati enako obravnavanje in pravice migrantov.

3.3 Vzpostavitev skladnega pristopa na ravni EU: sodelovanje in izmenjava podatkov o vključevanju

3.3.1 Nacionalne kontaktne točke za vključevanje

Nacionalne kontaktne točke bodo še naprej igrale pomembno vlogo pri spremljanju napredka na področjih politike in zagotavljanju medsebojne krepitve prizadevanj na nacionalni ravni in ravni EU. Točke so bile pri pripravi Priročnika o vključevanju učinkovite pri izmenjavi podatkov in dobrih praks ter opredeljevanju prednostnih področij. Natančnejše osredotočenje njihovega dela na skupna osnovna načela bo podprlo razvoj evropskega okvira. Ohraniti je treba sedanjo naravo nacionalnih kontaktnih točk, saj njihova prilagodljivost in tehnični značaj olajšujeta izmenjavo podatkov in izkušenj. Da bi se njihovo znanje bolje izkoristilo, se bodo ključni rezultati po potrebi prenesli na Odbor za priseljevanje in azil, ki mu predseduje Komisija, pa tudi ustreznim strukturam Sveta, ki se ukvarjajo s politikami vključevanja, ter predsedstvu.

3.3.2 Priročnik o vključevanju

Prva izdaja Priročnika je vključevala uvajalne tečaje za nove priseljence in priznane begunce, državljansko udeležbo in kazalnike o vključevanju. Zainteresirane strani so priročnik, naslovljen na oblikovalce politik ter pravosodne delavce na lokalni, regionalni in nacionalni ravni ter ravni EU, pozdravile. Druga izdaja, načrtovana za leto 2006, se bo osredotočila na vprašanja v zvezi s stanovanjsko in mestno problematiko, dostop do zdravstvenih in socialnih storitev, vključevanje na trg dela, integracijo načela enakosti spolov in infrastrukturo za vključevanje ter v analize korenito vključila skupna osnovna načela.

3.3.3 Spletna stran o vključevanju

Haaški program je izrecno pozval k oblikovanju splošno dostopnega spletišča. Ministri, pristojni za vključevanje, so Komisijo pozvali, da v tesnem sodelovanju z nacionalnimi kontaktnimi točkami vzpostavi javno-zasebno partnerstvo za oblikovanje spletne strani o vključevanju zaradi vodenja evidence dobrih praks, spodbudi njihovo izmenjavo po vsej EU in zunaj nje ter redno ocenjuje njihovo učinkovitost in prenosljivost v različne kontekste[10]. Komisija bo najprej objavila razpis za spletni portal o Evropskih izkušnjah na področju vključevanja priseljencev.

---

[10] Ministrska konferenca, Groningen, 9.–11. november 2004.

3.3.4 Vključevanje zainteresiranih strani

Kakor navaja Haaški program, uspešno vključevanje državljanov tretjih držav z zakonitim prebivališčem in njihovih potomcev koristi stabilnosti in koheziji naših družb. Celovit pristop, ki vključuje zainteresirane strani na vseh ravneh, je bistvenega pomena za uspešnost politik vključevanja. Ker se lahko učinkovito vključevanje zainteresiranih strani na regionalni in lokalni ravni doseže le v nacionalnem okviru, bo Komisija sprejela ustrezne ukrepe na ravni EU.

V ta namen bi Komisija vzpostavila Evropski forum za vključevanje. Njegova dodana vrednost bi bila združiti vrsto zainteresiranih strani, dejavnih na področju vključevanja na ravni EU. Ciljne zainteresirane strani bi zato bile na primer krovne organizacije EU s članstvom v več državah članicah. Poglavitne naloge foruma bi bile posvetovanje, izmenjava znanja in sestava priporočil za objavo na spletni strani o vključevanju. Moral bi biti tudi tesno povezan z nacionalnimi kontaktnimi točkami.

Evropski parlament, Evropski ekonomsko-socialni odbor in Odbor regij bodo pozvani k sodelovanju v Evropskem forumu za vključevanje. Njihovi predstavniki bodo prav tako pozvani, da ob pomembnih srečanjih nacionalnih kontaktnih točk predložijo ad hoc prispevke. Vabljeni bodo k sodelovanju na pripravljalnih konferencah v okviru Priročnika o vključevanju.

3.3.5 Letno poročilo o migraciji in vključevanju

Letno poročilo Komisije bo pomemben instrument za spremljanje nadaljnjega razvoja politik vključevanja v Evropski uniji.

4. SKLEPI

Zakonita migracija in vključevanje sta nezdružljiva in bi se morala medsebojno krepiti. Okvir za vključevanje državljanov tretjih držav v Evropsko unijo, ki ga predlaga to sporočilo, predstavlja pomembno zavezo in dokazuje, da Komisija v svojem programu politike vključevanju pripisuje velik pomen. Veliko število obstoječih politik in finančnih instrumentov EU lahko prispeva k podpiranju prizadevanj nacionalnih organov in civilne družbe. Izziv za prihodnost bo spodbuditi vse pomembne zainteresirane strani k skupnim prizadevanjem, da se v največji možni meri poveča vpliv in učinkovitost teh instrumentov.

Države članice bi morale skupaj s Komisijo sprejeti potrebne ukrepe za razvijanje skupnega programa za vključevanje na osredotočen in v prihodnost usmerjen način. Ministri, pristojni za vključevanje, bi morali v tesnem sodelovanju s Komisijo enkrat na leto organizirati politično razpravo o vključevanju državljanov tretjih držav v EU in oceniti potrebo po nadaljnjem ukrepanju. Komisija prav tako upa, da bodo druge institucije in zainteresirane strani združile prizadevanja za dosego uspešnega vključevanja državljanov tretjih držav v svoje družbe.

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.