EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 1.9.2005
KOM(2005) 389 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

En gemensam agenda för integration – En ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING 3
2. ÅTGÄRDER FÖR ATT STÄRKA GENOMFÖRANDET AV DE GEMENSAMMA GRUNDPRINCIPERNA 4
3. MOT EN KONSEKVENT STRATEGI PÅ EU-NIVÅ 12
4. SLUTSATSER 15

ANNEX 16

1. INLEDNING

Det pågår i dagens utvidgade EU en mycket viktig debatt om den lagliga migrationen och om hur tredjelandsmedborgare skall kunna integreras i våra samhällen. Migrationsfenomenet är nu aktuellt för de flesta medlemsstaterna och de ställs därmed också inför den utmaning som integrationen av de nya medborgarna innebär. För vissa av de nya medlemsstaterna är invandring ett relativt nytt fenomen, medan andra medlemsstater arbetat med invandrings- och integrationsfrågor under flera årtionden, dock inte alltid med så goda resultat. De medlemsstaterna försöker därför nu att ändra sina strategier. Varje medlemsstat skapar utifrån sin historia, tradition och förvaltningsstruktur strategier för att finna lösningar på de problem som uppstår på området. I detta meddelande dras slutsatser om hur olika strategier har fungerat så här långt.

Integration av tredjelandsmedborgare som bor och arbetar i EU har under de senaste åren blivit en allt viktigare fråga för EU. Under rådets möte (rättsliga och inrikes frågor) 2002 beslutades att det skulle skapas ett nätverk av nationella kontaktpunkter på integrationsområdet och vid rådets möte i juni 2003 bekräftades detta och kommissionen gavs i uppgift att utarbeta årliga rapporter om migration och integration[1] och i sitt meddelande om invandring, integration och sysselsättning[2] efterlyser kommissionen ett helhetsgrepp i integrationsfrågan. I november 2004 kom första utgåvan av handboken om integrationsfrågor för beslutsfattare och dem som arbetar med integrationsfrågor i praktiken (*Handbook on Integration for policy-makers and practitioners)*.

Även i Haagprogrammet som antogs av Europeiska rådet den 4–5 november 2004 understryks att det behövs bättre samordning mellan medlemsstaternas integrationsstrategier och EU:s initiativ på området. Vidare anges att en ram som grundar sig på gemensamma grundläggande principer kommer att ligga till grund för framtida initiativ i EU och att den ramen kommer att vara beroende av tydliga mål och metoder för utvärdering.[3] Vid rådets möte (inrikes och rättsliga frågor) den 19 november 2004 antogs gemensamma grundprinciper för en integrationspolitik för invandrare inom Europeiska unionen[4]. I Haagprogrammet uppmanas kommissionen att lägga fram en strategisk plan för laglig migration före utgången av 2005. Som ett första steg offentliggjorde kommissionen en grönbok om en gemensam syn på ekonomisk migration i EU[5], och i denna underströk kommissionen att åtgärderna avseende migration måste åtföljas av effektiva politiska insatser.

Integration är en stor fråga inom flera av EU:s politikområden. Om man lyckas att integrera invandrarna på arbetsmarknaden på ett effektivt och ansvarstagande sätt skulle detta vara ett viktigt bidrag till Lissabonmålen. Kommissionen önskar stödja och stimulera medlemsstaternas åtgärder på områdena sysselsättning, socialpolitik och lika möjligheter och man lägger därvid särskild vikt vid jämlikhetsperspektivet då det är önskvärt att invandrarkvinnors potential på arbetsmarknaden utnyttjas i högre grad. I de nya integrerade riktlinjerna för tillväxt och sysselsättning uppmanas medlemsstaterna att se till att fler invandrare får arbeten.

Integrationen bygger på att individens grundläggande rättigheter respekteras och att principerna om icke-diskriminering och lika möjligheter iakttas. EU-lagstiftningen är en stabil

---

1 Den första rapporten offentliggjordes 2004 (KOM(2004) 508).
2 KOM(2003) 336.
3 Bilaga I till slutsatserna från rådets möte den 4–5 november 2004.
4 Rådets dokument 14615/04 av den 19 november 2004.
5 KOM(2004) 811

ram för lagstiftning mot diskriminering[6]. I sitt meddelande om icke-diskriminering och lika möjligheter för alla – en ramstrategi[7] anger kommissionen att det är viktigt att stärka ansträngningarna för att främja lika möjligheter för alla för att undanröja de strukturella hinder som möter invandrare, etniska minoriteter, funktionshindrade, äldre och yngre arbetstagare och andra utsatta grupper. År 2007 har utsetts till Europeiska året för lika möjligheter för alla och år 2008 planeras bli Europeiska året för interkulturell dialog och då det är fråga om så stora informationskampanjer kommer medvetenheten om de aktuella frågorna att öka och detta bidrar i sin tur till de mål som fastställts.

Dessutom krävs lämpliga ekonomiska resurser för integrationsåtgärderna. EU bidrar till medlemsstaternas integrationsåtgärder via flera ekonomiska instrument. Särskilt de s.k. förberedande åtgärderna för integration av tredjelandsmedborgare (INTI) har varit av betydelse när det gäller att främja insatser på lokal nivå, att stärka nätverken och att främja utbytet av information och goda metoder mellan medlemsstaterna, de regionala och lokala myndigheterna och andra aktörer. Intresset för de åtgärderna var stort, men resurserna var inte tillräckliga med tanke på de mycket stora behoven på området. Kommissionen har inom ramen för budgetplanen 2007–2013 föreslagit nya instrument för solidaritet, däribland Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare, som bygger på de gemensamma grundprinciperna.

Fondens mål är ett komplement till Europeiska socialfonden, som bygger vidare på de innovativa metoder för att undanröja diskriminering av invandrare på arbetsmarknaden som utvecklats genom EU-programmet Equal. Enligt kommissionens förslag skall Europeiska socialfondens arbete under perioden 2007-2013 främst inriktas på att stärka den sociala integrationen av missgynnade personer. Europeiska regionala utvecklingsfonden stödjer också vissa integrationsåtgärder.

Föreliggande meddelande är ett första svar från kommissionen på Europeiska rådets uppmaning att utarbeta en samordnad EU-ram för integration. Grunden för den föreslagna ramen utgörs av praktiska tillämpningar av de gemensamma grundprinciperna och ett antal EU-instrument. Meddelandet tar hänsyn till EU:s befintliga politiska ramar och presenterar utifrån dessa nya förslag till åtgärder både på EU-nivå och nationell nivå. Medlemsstaterna uppmanas att stärka sina insatser för att utveckla samordnade nationella integrationsstrategier och meddelandet innehåller dessutom förslag på nya metoder för att säkra att de åtgärder som vidtas på nationell nivå och EU-nivå är förenliga.

2. ÅTGÄRDER FÖR ATT STÄRKA GENOMFÖRANDET AV DE GEMENSAMMA GRUNDPRINCIPERNA

Nedanstående tabeller är avsedda att fungera som en vägledning för EU:s och medlemsstaternas integrationsstrategier. De åtgärder som föreslås (och som beskrivs i bilagan) bygger på handboken om integrationsfrågor, förberedande åtgärder inom INTI och den föreslagna Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare. Åtgärderna är inte rangordnade efter hur de prioriteras. Tabellerna är preliminära och inte uttömmande och de enskilda medlemsstaterna kan själva fastställa vilka åtgärder de vill prioritera och hur de vill genomföra dem och anpassa dem till de förhållanden och traditioner i medlemsstaterna. De föreslagna åtgärderna bör ses som grundelement som bör ingå i alla former av integrationsstrategier, både på nationell nivå och på EU-nivå. Jämlikhetsperspektivet bör tas

---

[6] Rådets direktiv 2000/43/EG av den 29 juni 2000 om genomförandet av principen om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung och rådets direktiv 2000/78/EG av den 27 november 2000 om inrättande av en allmän ram för likabehandling.

[7] KOM(2005) 224.

med i alla åtgärder och det bör även tas särskild hänsyn till migrerande ungdomar och barn och dessas situation.

1. ***”Integration är en dynamisk dubbelriktad process med ömsesidigt tillmötesgående mellan alla invandrare och invånare i medlemsstaterna”***

Nationell nivå	**EU-nivå**
Värdsamhällets möjligheter att anpassa sig till mångfald bör förbättras genom åtgärder som inriktas på befolkningen i värdsamhället. Nationella program bör införas för genomförande av en dubbelriktad strategi. Åtgärder bör vidtas för att öka förståelsen och acceptansen när det gäller migration och detta kan åstadkommas genom informationskampanjer, utställningar, mångkulturella evenemang, etc. Åtgärder bör vidtas för att förbättra kunskaperna inom värdsamhället om konsekvenserna av introduktionsprogram och förfarandena för inresa och vistelse. Privata organ bör ges en starkare roll när det gäller mångfaldsfrågor. Åtgärder bör vidtas för att främja förtroende och grannsämja, bland annat genom initiativ för att välkomna nyanlända, system med faddrar, osv. Samarbetet med medierna bör förbättras, bland annat genom frivilliga riktlinjer för god praxis för journalister.	Åtgärder bör vidtas för att stödja transnationella initiativ som syftar till att sprida kunskaper om invandrares kulturer, religioner och sociala och ekonomiska betydelse. Stöd bör ges till pilotprojekt och undersökningar som syftar till att finna nya former för EU-samarbete när det gäller invandring och integration.

2. ***"Integration innebär respekt för Europeiska unionens grundläggande värderingar"***

Nationell nivå	**EU-nivå**
Det bör fokuseras på medborgarkunskap i introduktionskurser och andra åtgärder för nyanlända tredjelandsmedborgare. Syftet med detta är att se till att invandrarna får kunskap om och förståelse för gemensamma europeiska och nationella värden och värderingar.	Frågan om integration av tredjelandsmedborgare bör tas med i de fleråriga program som utarbetas av den föreslagna byrån för grundläggande rättigheter. Det bör utarbetas effektiva metoder för att öka medvetenheten om grundläggande värderingar inom EU.

3. ***"Sysselsättningen är en väsentlig del av integrationsprocessen och är avgörande för invandrarnas delaktighet, för invandrarnas bidrag till värdsamhället och för att synliggöra dessa bidrag"***

Nationell nivå	**EU-nivå**
Det bör utarbetas innovativa strategier för att motverka diskriminering på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadens parter bör göras delaktiga i utarbetandet och genomförandet av integrationsåtgärder. Arbetsgivare och utbildningsinstitutioner bör informeras om examensbevis från introduktionskurser, vilket kan förbättra invandrarnas möjligheterna att komma in på arbetsmarkanden eller på utbildningar. Det bör utifrån gällande lagstiftning utarbetas kompletterande metoder för erkännande av de nyanländas kvalifikationer, utbildningsbevis och yrkeserfarenheter. Utbildningskapaciteten bör stärkas i småföretag, branschorganisationer och fackföreningar inom de sektorer av ekonomin där många invandrare är anställda. Möjligheterna till anställning för invandrarkvinnor bör förbättras, bland annat genom att man minimerar hindren för deras inträde på arbetsmarknaden och ser till att hindren inte ytterligare försvårar	Det bör övervakas vilka resultat som uppnås tack vare de nationella reformprogrammen för att integrera invandrare på arbetsmarknaden. Medlemsstaterna bör uppmanas att ta fram strategier för att integrera invandrare på arbetsmarknaden. Tillämpningen av direktiven om diskriminering på arbetsmarknaden och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning[9] bör övervakas.

integrationen i samband med genomförandet av direktivet om rätt till familjeåterförening[8]. Åtgärder bör vidtas för att främja anställning av invandrare, främst genom informationskampanjer, ekonomiska incitament och andra åtgärder som inriktas på arbetsgivarna. Stöd bör ges till invandrare som vill starta egna företag, bland annat genom åtgärder som gör det enklare för dem att få kontakt med banker och möjlighet till lån.	

4. ***"Grundläggande kunskap om värdsamhällets språk, historia och institutioner är absolut nödvändig för integrationen. Att ge invandrarna möjlighet att förvärva denna grundläggande kunskap är viktigt för en framgångsrik integration"***

Nationell nivå	**EU-nivå**
Större vikt bör läggas vid integrationsaspekter i samband med förfaranden för inresa och vistelse, dvs. åtgärder som vidtas innan personen reser iväg, som informationspaket och kurser i språk och medborgarkunskap som ges i ursprungslandet. Introduktionsprogram och aktiviteter för nyanlända tredjelandsmedborgare bör organiseras så att dessa kan få grundläggande kunskaper om värdlandets språk, historia, institutioner, socioekonomiska förhållanden, kulturliv och grundläggande värderingar. Det bör erbjudas kurser på olika nivåer så att det är möjligt att ta hänsyn till kursdeltagarnas olika utbildningsbakgrunder och förkunskaper om värdlandet. Mer kapacitet bör avsättas till introduktionsprogram och åtgärder som inriktas på anhöriga till de personer som omfattas av förfaranden för inresa och vistelse, kvinnor, barn, gamla, människor som inte kan läsa och skriva och människor med funktionshinder. Introduktionsprogrammen bör göras mer	Transnationella åtgärder bör uppmuntras, dvs. utarbetande av goda metoder för skilda sammanhang, personalutbyten, gemensamt utarbetade program och gemensam spridning av resultat. Stöd bör också ges till innovativa integrationsprogram och integrationsmodeller som inbegriper utbildning i språk- och kommunikation och om värdlandets kulturella, politiska och sociala förhållanden.

[8] Rådets direktiv 2003/86/EG, 22.9.2003.

[9] Rådets direktiv 2003/109/EG, 25.11.2003.

flexibla bland annat genom att det ges möjlighet till kurser på deltid, kvällstid, under kortare tid men med högre tempo, på distans och över Internet. Särskilda åtgärder bör också inriktas på unga tredjelandsmedborgare och dessas särskilda sociala och kulturella problem, som identitetsfrågor. Åtgärderna kan exempelvis ta formen av program som arbetar med fadderskap och vuxna förebilder. Resurserna bör sammanföras så att grannkommuner gemensamt kan erbjuda fler typer av kurser.	

5. ”Utbildningsinsatser har avgörande betydelse för att göra invandrarna, och i synnerhet deras efterkommande, beredda att bli mer framgångsrika och aktiva deltagare i samhällslivet”

Nationell nivå	**EU-nivå**
Mångfaldsfrågor bör finnas med i läroplanerna. Det bör tas hänsyn till unga invandrares särskilda situation för att förebygga att dessa blir underpresterande i skolarbetet och hoppar av studierna tidigt. Andelen unga invandrare på högre utbildningar bör ökas. Effektiva åtgärder bör vidtas för att minska brottsligheten bland unga invandrare.	Integrationsfrågorna bör tas upp i kommissionens utbildningsprogram Åtgärder för utbildning av tredjelandsmedborgare bör främjas genom arbetsprogrammet Utbildning 2010. Åtgärder för att underlätta erkännandet av kvalifikationer, bland annat genom förslag till en europeisk kvalifikationsram.

6. *”Invandrares tillträde till institutionerna samt till offentliga och privata varor och tjänster på samma grund som inhemska medborgare och utan diskriminering har grundläggande betydelse för en bättre integration”*

Nationell nivå	**EU-nivå**
Det bör vidtas åtgärder för att förbättra kontakterna mellan privata och offentliga tjänsteleverantörer och tredjelandsmedborgare genom interkulturell tolkning och översättning, fadderskap, hjälp från invandrarorganisationer och informationspunkter där all information kan fås vid ett och samma tillfälle. Det bör tas fram övergripande informationsredskap, som handledningar, webbsidor och register över personalens kvalifikationer när det gäller mångfaldsfrågor. Hållbara organisationsstrukturer bör skapas för att hantera integrations- och mångfaldsfrågor och för att utveckla samarbetet mellan aktörer inom den offentliga sektorn, så att information kan utbytas och resurser samordnas. Lokala och regionala system för insamlande och analys av olika kategorier av tredjelandsmedborgares behov via undersökningar om invandrargrupper och plattformar för rådgivning och informationsutbyte mellan aktörer på området. Företag bör engageras i integrationsfrågan och de statliga programmen bör kopplas till företags program på det sociala området. Kompetens på det interkulturella området bör beaktas i anställnings- och utbildningsstrategier.	Tillämpningen av direktiven om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning och om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung bör övervakas. Samarbetet avseende genomförandet av gemenskapslagstiftningen på invandringsområdet bör utökas och även utbytet av goda metoder på integrationsområdet. Undersökningar om goda metoder och utbyte av sådana metoder bör främjas. Det bör utarbetas överförbara utbildningsprogram om interkulturella frågor för offentliganställda.

7. ***"Ofta förekommande samspel mellan invandrare och medlemsstaternas medborgare är en grundläggande mekanism för integration. Gemensamma forum, en interkulturell dialog, utbildning om invandrare och invandrarkulturer och stimulerande levnadsförhållanden i stadsmiljön ökar samspelet mellan invandrare och medlemsstaternas medborgare"***

Nationell nivå	**EU-nivå**
Gemensamma mötesplatser och gemensamma aktiviteter där invandrare kan möta och samverka med värdsamhället bör främjas. Åtgärder bör vidtas för att förbättra levnadsvillkoren, särskilt vad gäller bostäder, sjukvård, barnomsorg, säkra boendemiljöer, utbildningsmöjligheter, volontärarbete och praktikplatser, samt goda offentliga miljöer och stimulerande miljöer som lekparker och liknande för barn och ungdomar.	Frågan om integration av tredjelandsmedborgare bör ges ännu större dignitet i program för social integration och social trygghet. Utbytet av information och goda metoder mellan regionala och lokala myndigheter och myndigheter i städer bör främjas genom nätverk på EU-nivå. Nätverken bör samarbeta med de nationella kontaktpunkterna och vända sig till dem för rådgivning i enskilda frågor och expertutlåtanden. Stöd bör ges åt transnationellt samarbete på regional, lokal och kommunal nivå mellan myndigheter, privata företag, det civila samhället och invandrarorganisationer.

8. ***"Utövandet av olika kulturer och religioner garanteras i stadgan om de grundläggande rättigheterna och måste tryggas, om utövandet inte strider mot andra okränkbara europeiska rättigheter eller den nationella lagstiftningen"***

Nationell nivå	**EU-nivå**
Man bör arbeta för en konstruktiv interkulturell dialog och se till att det budskap som den offentliga sektorn sprider är välövertänkt. Det bör skapas plattformar för meningsutbyten mellan och inom olika religioner och religiösa samfund och mellan religioner och samfund och beslutsfattare i den offentliga sektorn.	Åtgärder bör vidtas för att främja en dialog på EU-nivå mellan olika kulturer och företrädare för dessa och mellan olika religioner och företrädare för dessa. Kommissionen bör tillsätta en expertgrupp som skall undersöka möjligheterna till dialog med religiösa och humanitära organisationer.

9. *”Invandrarnas medverkan i den demokratiska processen och i utformningen av integrationspolitik och integrationsåtgärder, särskilt på lokal nivå, som stöder deras integration”*

Nationell nivå	**EU-nivå**
Tredjelandsmedborgarna bör göras delaktiga i värdsamhällets arbete med samhälleliga, kulturella och politiska frågor och dialogen mellan olika grupper av tredjelandsmedborgare, den offentligas sektorn och det civila samhället bör stärkas så att tredjelandsmedborgarna kan utöva sitt medborgarskap mer aktivt. Det bör skapas forum på olika nivåer där tredjelandsmedborgarna kan delta i debatter i aktuella frågor. Åtgärder bör vidtas för att främja dialog och utbyte av erfarenheter och goda metoder mellan olika grupper av invandrare och olika generationer. Åtgärder bör vidtas för att öka tredjelandsmedborgarnas deltagande i den demokratiska processen och man bör därvid även främja en god könsfördelning genom informationskampanjer och kapacitetsuppbyggnad. Eventuella hinder för utövandet av rösträtten, som avgifter och formalia, bör undanröjas. Invandrardeltagandet i allmänna organisationer bör främjas, bland annat genom stöd till volontärarbete och praktikplatser. Åtgärder bör vidtas för att främja att en större andel tredjelandsmedborgare deltar i samhällets insatser på invandringsområdet. Invandrarorganisationernas roll som rådgivare till nyanlända bör stärkas och organisationernas företrädare bör göras delaktiga i introduktionsprogram som utbildare och förebilder. Nationella förberedande program om medborgarskap och naturalisering bör utarbetas.	Det bör undersökas och kartläggas vilken nivå av rättigheter och skyldigheter som tredjelandsmedborgarna har uppnått i medlemsstaterna. Åtgärder bör vidtas för att ge invandrare tillträde till allmänna organisationer och för att göra det lättare för invandrare att starta organisationer som kan företräda dem på EU-nivå. Åtgärder bör vidtas för att främja skapandet av forum för invandrarorganisationer och organisationer som företräder invandrares intressen på EU-nivå. Det bör undersökas hur medborgarskapsbegreppet kan användas i arbetet med att integrera tredjelandsmedborgare, bland annat genom information om rättigheter och skyldigheter i syftet att ge invandrarna en känsla av tillhörighet och deltagande i samhället. Forskning och dialog om identitets- och medborgarskapsfrågor bör främjas.

3. MOT EN KONSEKVENT STRATEGI PÅ EU-NIVÅ

Det är av grundläggande betydelse att det utarbetas en mer koherent strategi för integration, även om det därvid måste tas hänsyn till medlemsstaternas och de lokala och regionala myndigheternas behörighetsområden. En sådan strategi skulle innebära att man konsoliderar den rättsliga ramen för villkoren för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare och även att man förtydligar vilka rättigheter och skyldigheter som gäller. Dessutom skulle särskilda samarbetsåtgärder, informationsutbyte om integration, mainstreaming och utvärdering ingå.

3.1 Gemensam grundprincip nr 10 och nr 11: mainstreaming (integration) och utvärdering

Två faktorer är av grundläggande betydelse för att de strategier och åtgärder som anges i de gemensamma grundprinciperna 1–9 skall kunna genomföras med framgång. Integrationen är ingen isolerad fråga, den spänner över flera politiska områden, som sysselsättning, utbildning och stadspolitik och det är viktigt att dettas hänsyn till detta (gemensam grundprincip nr 10). Dessutom måste integrationsstrategierna och integrationsåtgärderna utvärderas och förbättras kontinuerligt (gemensam grundprincip nr 11).

Gemensam grundprincip nr 10: "*Att integrera integrationspolitiken och integrationsåtgärderna i alla relevanta politikområden och myndighetsnivåer och offentliga tjänster är en viktig faktor vid utformningen och genomförandet av den allmänna politiken*".

Bland de åtgärder som bör vidtas på nationell nivå kan följande ingå:

- Stärkt kapacitet för samordning av nationella integrationsstrategier på olika myndighetsnivåer.
- Åtgärder för att se till att integration är en viktig faktor i strategier som avser ekonomisk migration.
- Införlivande av integrationspolitiken med alla relevanta politikområden och riktade integrationsstrategier.
- Integrering av jämställdhetsperspektivet och invandrade barns och ungdomars särskilda behov i integrationspolitiken.
- Stöd till samarbete, samordning och kommunikation mellan aktörer på området.
- Åtgärder för att säkra att de nationella kontaktpunkterna verkligen fungerar som nationella centralpunkter på området och att all information verkligen sprids till alla myndighetsnivåer och aktörer, särskilt på lokal och regional nivå.

Åtgärder som bör vidtas på EU-nivå:

- Åtgärder för att stärka de nationella kontaktpunkterna.
- Åtgärder för att utveckla samarbetet mellan institutioner och enheter som ansvarar för integrationsfrågor.
- Åtgärder för att se till att integrationsfrågorna tas med i alla EU-program.

Gemensam grundprincip nr 11: "*Att utarbeta tydliga mål, indikatorer och utvärderingsmekanismer är nödvändigt för att anpassa politiken, utvärdera framstegen när det gäller integrationen och göra informationsutbytet effektivare*"

Bland de åtgärder som bör vidtas på nationell nivå kan följande ingå:

- Större kapacitet för övervakning och utvärdering av integrationspolitiken, exempelvis nationella konsekvensbedömningar, samråd med berörda aktörer, indikatorer och övervakningsåtgärder.
- Större kapacitet för insamling och analys av statistiska uppgifter om integration och spridning av resultaten.
- Utvärdering av förfarandena för inresa och vistelse samt introduktionsprogrammen genom undersökningar bland deltagare och berörda aktörer.
- Utvärderingssystem för obligatoriska integrationsprogram.

Åtgärder som bör vidtas på EU-nivå:

- Utarbetande av statistiska verktyg och gemensamma indikatorer.
- Stöd till informationsutbyte om nationella utvärderingsinstrument och när så är lämpligt utarbetande av EU-kriterier avseende komparativt lärande.
- Stöd för att öka kunskaperna om integration, bland annat genom analyser av vilka effekter obligatoriska faktorer får i de nationella integrationsstrategierna.
- Breddat faktaunderlag för integrationsstrategierna genom forskning.
- Utveckling av Europeiska migrationsnätverket.

3.2 En rättslig ram avseende villkoren för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare

Sedan kommissionen på grundval av Amsterdamfördraget blev behörig att agera i migrationsfrågor har den antagit en rad rättsliga instrument avseende villkoren för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare, som direktiven om familjeåterförening, studenter, forskare och om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning. Direktiven utgör den rättsliga ramen på området och i dessa föreskrivs att diskriminering inte får förekomma och att invandrare har rätt att få tillträde till arbetsmarknaden och till utbildning. Detta är viktiga faktorer, dels för att integrationspolitiken skall vara trovärdig och dels för att integrationen verkligen skall lyckas. Som grund för den rättsliga ramen för villkoren för inresa och vistelse för tredjelandsmedborgare ligger EU:s lagstiftning mot diskriminering. I samtliga framtida åtgärder på migrationsområdet bör det tas hänsyn till bestämmelserna om lika rättigheter och invandrares rättigheter.

3.3 Mot en koherent strategi på EU-nivå: samarbete och informationsutbyte kring integrationsfrågor

3.3.1 Nationella kontaktpunkter om integrationsfrågor

De nationella kontaktpunkterna kommer även fortsättningsvis att spela en viktig roll när det gäller att övervaka de framsteg som görs på olika politikområden och när det gäller att säkra att de åtgärder som vidtas på nationell nivå och EU-nivå samverkar och stödjer varandra. I samband med att handboken om integrationsfrågor utarbetades var de nationella kontaktpunkterna till stor hjälp, särskilt vad gäller utbytet av information och goda metoder samt när det gäller att identifiera vilka områden som bör prioriteras. Om de nationella kontaktpunkternas arbete inriktas ytterligare på de gemensamma grundprinciperna kan detta stärka den nya ramen. Det finns ingen anledning att ändra på hur de nationella kontaktpunkterna arbetar då deras flexibla organisation och tekniska egenskaper underlättar utbytet av information och goda metoder. För att de nationella kontaktpunkternas erfarenheter skall kunna utnyttjas bättre kommer de viktigaste resultaten i lämpliga fall att överföras till

kommittén för invandrings- och asylfrågor, där kommissionen innehar ordförandeposten, till de enheter inom rådet som ansvarar för integrationsfrågor och till ordförandeskapet.

3.3.2 Handboken om integrationsfrågor

Första utgåvan av handboken handlade om introduktionsprogram för nyanlända invandrare, flyktingars ställning, medborgardeltagande och integrationsindikatorer. Aktörerna på området välkomnade handboken som vände sig till beslutsfattare och dem som arbetar med integrationsfrågor i praktiken på lokal, regional och nationell nivå och EU-nivå. Den andra utgåvan kommer 2006 och den kommer att behandla bostäder och storstadsproblem, tillgång till sjukvård och sociala tjänster, integration på arbetsmarknaden, mainstreaming och infrastrukturer för integration, och stor vikt kommer att läggas vid de gemensamma grundprinciperna.

3.3.3 Webbsidan om integration

I Haagprogrammet anges att en allmänt tillgänglig webbsida om integrationsfrågor bör skapas. De ministrar som ansvarar för integrationsfrågor har uppmanat kommissionen att i nära samarbete med de nationella kontaktpunkterna inrätta ett offentlig-privat partnerskap för att skapa en webbsida om integration genom vilken man kan göra en inventering av vilka goda metoder som existerar och sprida kunskapen om dessa i hela EU och även utanför unionen, och även kontinuerligt granska hur effektiva metoderna är och bedöma om de kan överföras till andra sammanhang.[10] Kommissionen kommer som ett första steg att utlysa ett anbudsförfarande för en webbportal om erfarenheter i samband med integration av invandrare i EU.

3.3.4 Aktörernas deltagande

I Haagprogrammet anges att framgångsrik integration av lagligen bosatta tredjelandsmedborgare och deras barn gynnar stabilitet och sammanhållning i våra samhällen. För att integrationspolitiken skall bli framgångsrik krävs också att aktörer på alla nivåer involveras i arbetet. När det gäller aktörer på regional och lokal nivå är det medlemsstaterna som bäst kan se till att de involveras i arbetet, medan kommissionen kan vidta lämpliga åtgärder på EU-nivå.

Kommissionen anser att det för det ändamålet behöver inrättas ett forum, Europeiskt integrationsforum. Ett sådant forum kan samla aktörer som är verksamma på integrationsområdet på EU-nivå. De skulle exempelvis röra aktörer som EU-täckande paraplyorganisationer med medlemmar i flera medlemsstater. Forumet skulle fungera rådgivande, göra expertutlåtanden och utfärda rekommendationer som läggs ut på webbsidan om integration. Det skulle också vara nära kopplat till de nationella kontaktpunkterna.

Även Europaparlamentet, Ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén kommer att inbjudas att delta i Europeiskt integrationsforum. Företrädare för de institutionerna skulle göra inlägg i specifika frågor som tas upp på sammanträden med de nationella kontaktpunkterna. Företrädarna kommer att inbjudas till förberedande möten om handboken om integrationsfrågor.

3.3.5 Årlig rapport om migration och integration

Kommissionens årliga rapport kommer att vara ett viktigt instrument för övervakning av hur integrationspolitiken utvecklas i Europeiska unionen.

---

[10] Ministerkonferens, Groningen, 9-11 november 2004.

4. SLUTSATSER

Begreppen laglig invandring och integration av invandrare är oskiljaktiga och åtgärder på det ena området bör gå hand i hand med åtgärder på det andra. Den ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen som presenteras i detta meddelande är ett stort åtagande som visar att kommissionen placerar integrationsfrågorna högt upp på sin politiska dagordning. Till stöd för de nationella myndigheternas och det civila samhällets strävanden finns ett stort antal EU-strategier och ekonomiska instrument. Den utmaning som vi står inför nu är att se till att alla berörda aktörer agerar gemensamt för att se till att instrumenten fungerar så effektivt som möjligt och får goda resultat.

Medlemsstaterna bör, i samarbete med kommissionen, vidta de åtgärder som krävs för att den gemensamma agendan för integration skall kunna förverkligas. De ministrar som ansvarar för integrationsfrågor bör varje år och i samarbete med kommissionen hålla en politisk debatt om integrationen av tredjelandsmedborgare inom EU och därefter bedöma vilka åtgärder som behöver vidtas. Kommissionen hoppas också att övriga institutioner och berörda aktörer kommer att vara med och hjälpa till i arbetet med att säkra att tredjelandsmedborgare integreras i våra samhällen på ett positivt sätt.

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.