EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

3.2.2006

ARBEJDSDOKUMENT

om en fælles dagsorden for integration
En ramme for integration af tredjelandsstatsborgere i Den Europæiske Union

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Stavros Lambrinidis

I. Oversigt

Integration af indvandrere må sættes øverst på EU's dagsorden. Drivkraften bag denne betænkning er en overbevisning om, at integration er lige så vigtigt et emne som en vellykket udvidelse af EU. I betragtning af, hvilken udfordring der er tale om, kan Unionens engagement i bedste fald betegnes som mangelfuldt. I stedet for at sørge for, at indvandrere på effektiv vis integreres i skoler, på arbejdspladser og i de politiske systemer, er de europæiske samfund i mange henseender på vej mod en tilstand af "disintegration".

I betænkningen vil der blive redegjort for Parlamentets holdninger til, hvordan der bedst kan gøres fremskridt på integrationsområdet. Anbefalingerne vil fokusere på fire områder:

- fremskyndelse, fordybelse og forbedring af EU-institutionernes indsats
- det presserende behov for velovervejet og beslutsomt politisk lederskab
- løsning af begrebsmæssige og praktiske problemer i den politiske beslutningsproces
- fremme af bedste praksis på de vigtigste integrationsområder samt begrebet medborgerskab.

II. EU's indsats for integration af indvandrere er elendig

Antallet af udenlandskfødte i EU skønnes at være 40 mio. Hertil kommer flere millioner børn af disse personer. Denne voksende befolkningsgruppe - som er spredt over de fleste medlemsstater og er koncentreret i byområderne - er højst forskelligartet, men de problemer, disse borgere står over for, er foruroligende ens. Deres beskæftigelsesrate er langt under gennemsnittet, og deres resultater i skolen er alarmerende dårlige. De udsættes for voldsom diskrimination i deres forhold til såvel offentlige som private institutioner. Politisk er de sørgeligt underrepræsenteret på alle regeringsniveauer.

Ikke desto mindre har Unionen afsat yderst få ressourcer til bestræbelserne på at imødegå denne integrationsudfordring - selv om det kan underminere EU socialt, økonomisk og politisk, hvis det ikke lykkes.

Man kunne betragte disse 40 mio. indvandrere som EU's 26. medlemsstat (og den syvende største). Man kunne så spørge: Hvordan tager vores bestræbelser på at integrere denne befolkningsgruppe sig ud i sammenligning med indsatsen for at integrere tiltrædelseslande? Hundredvis af tjenestemænd i Kommissionen tilbringer år med at samarbejde med tiltrædelseslandene, dele Unionens bedste praksis og bringe love, administrativ praksis og service i overensstemmelse med EU-normer. Der bruges milliarder på at skabe lige sociale og økonomiske vilkår.

Som kontrast hertil har EU kun én overordnet fuldtidsansat tjenestemand, der udtrykkeligt har fået til opgave at beskæftige sig med integration af indvandrere, og Unionen har brugt i alt ca. 15 mio. EUR siden 1999 på programmer, der specifikt er øremærket til integration af lovlige indvandrere. EU har med andre ord i de seneste seks år brugt i alt 0,5 EUR pr. lovlig indvandrer på integrationsprogrammer.

Der mangler ikke kun økonomiske ressourcer til integration, men også intellektuelle ressourcer. Det skorter på gode idéer til, hvordan man kan bygge bro mellem indvandrerne og vores samfund. Vi må finkæmme Unionen og resten af verden for at finde metoder, der kan give langt bedre resultater med hensyn til integration af indvandrere. Og vi må mangedoble de midler, der afsættes, således at idéerne kan udbredes effektivt.

III. Begrundelsen for en EU-indsats på integrationsområdet

Unionen og dens institutioner har alt for længe været lammet af en udbredt forestilling om, at "integration er et lokalt anliggende". Der er ganske vist praktisk visdom i denne aforisme, men den har fået andre regeringsniveauer og EU-institutioner til at tro, at deres ansvar for integration af indvandrere er langt mindre, end det faktisk er tilfældet.

Det er rigtigt, at gennemførelsen af integrationsinitiativer er et lokalt anliggende. Det er skolerne, fagforeningerne, virksomhederne, gudsdyrkelsesstederne og de andre institutioner i et kvarter, der udfører det hårde arbejde med at føre nytilkomne og indfødte sammen, således at der opbygges fællesskaber og skabes bedre livskvalitet. Men integrationens virkninger er globale - især når den ikke lykkes.

Når en medlemsstat ikke formår at udtænke og gennemføre en vellykket integrationspolitik, kan det få vidtrækkende negative konsekvenser for andre medlemsstater og for EU's sociale og økonomiske fundament som helhed. For blot at nævne nogle få eksempler:

- Underbeskæftigelsen blandt indvandrere svækker ikke kun de enkelte økonomier, men hele Unionens økonomi - Lissabon-dagsordenen vil ganske enkelt ikke blive opfyldt, medmindre indvandrernes færdigheder udnyttes fuldt ud.
- Højt- og lavtuddannede arbejdstagere, som vores økonomier har brug for, foranlediges til sort arbejde eller kastes i armene på vores økonomiske konkurrenter, når de ser, hvor ugæstfri Europa kan være over for dem.
- Manglen på effektive integrationspolitikker fører til, at indvandrere opfattes negativt, og dermed til defensive indvandringspolitikker.
- Frygt blandt borgerne undergraver respekten for menneskets værdighed, frihed, demokrati, lighed, retsstatsprincippet og respekten for menneskerettighederne, herunder rettighederne for personer, der tilhører mindretal.
- Fremmedgørelse kan i sin mest ekstreme form avle radikalisering, som truer vores fælles sikkerhed.
- Ikke-integrerede indvandrere kan underminere EU's udvidelse. F.eks. viser de seneste meningsmålinger, at der hersker en dyb skepsis omkring Tyrkiets medlemskab af EU, en tendens, der helt sikkert kunne afbødes, hvis indvandrere - navnlig indvandrere af muslimsk oprindelse - blev accepteret i højere grad.

Mens det således ganske vist er de lokale, regionale og nationale myndigheder, der bør fastlægge de detaljerede integrationsforanstaltninger, er det klart i Unionens interesse, at medlemsstaterne følger effektive integrationsstrategier, som giver resultater, der fremmer Unionens fælles interesser. EU-institutionerne kan og skal blive langt mere aktive og - navnlig - effektive i overvågningen af disse resultater.

Man bør i forbindelse med denne overvågning sammenligne medlemsstaternes integrationsindsats, samtidig med at der rejses spørgsmål som f.eks.: Klarer indvandreres børn sig lige så godt i skolen som deres indfødte klassekammerater? Er adgangen til arbejdsmarkedet, og mulighederne for avancement inden for virksomhederne, lige for alle arbejdstagere? Anerkendes og udnyttes indvandrernes færdigheder effektivt? Hvor lang tid tager det for nytilkomne at lære at tale det lokale sprog flydende?

En omhyggelig overvågning og en skarp analyse af integrationsbestræbelserne vil skabe grundlag for, at der hurtigt kan vedtages lovende integrationsteknikker. Hvorfor er der

eksempelvis nogle medlemsstater, der har haft held med at integrere indvandrerbørn i deres uddannelsessystemer, mens andre halter bagefter? I en af de store medlemsstater påbegynder kun 18 % af indvandrerbørnene en uddannelse på gymnasieniveau mod 47 % af de indfødte. For at kunne rette op på sådanne skævheder er vi nødt til at vide, at de findes - og hvorfor. En overvågning skaber også et gavnligt "konkurrencepræget" miljø, som ansporer medlemsstaterne til at forbedre deres indsats.

Hvis manglende integration er årsagen til utallige problemer, vil succes på området styrke EU på vigtige måder: Vores fælles resultater på integrationsområdet vil styrke Unionens økonomi i den globale konkurrence, man vil tiltrække de arbejdstagere og iværksættere, vores økonomier har brug for, samt de forskere og studerende, som er fundamentet for vores evne til innovation, vores byer vil blive sikrere og vores samfund stærkere, og Unionen vil få større international slagkraft, når den viser sig at være i stand til at bygge bro over kulturelle og religiøse forskelle.

IV. Tidligere og kommende tiltag fra Kommissionen, Rådet og Parlamentet

Tidligere EU-formandskaber har sammen med Kommissionen gjort en beundringsværdig indsats for at udvikle integrationspolitikken. Det er især værd at nævne Tampere-dagsordenen, konklusionerne fra Thessaloniki, direktiverne om familiesammenføring og fastboende udlændinge og det nederlandske formandskabs fælles grundprincipper for integration[1]. Kommissionen har i mellemtiden i 2003 udarbejdet en meddelelse om indvandring, integration og beskæftigelse[2], som indeholdt tankevækkende analyser og idéer til tiltag, og den har efterfølgende offentliggjort en nyttig håndbog om integration og nogle retningslinjer for integration.

EU's samlede indsats har dog i virkeligheden især været utilstrækkelig på gennemførelsesplanet - selv på det meget begrænsede område, hvor Kommissionen har beføjelse til at handle. To eksempler understreger dette: Det Europæiske Migrationsobservatorium, som blev bebudet med store ord i 2003, er aldrig blevet oprettet. Og den første *års*rapport om indvandring og integration - som Det Europæiske Råd har givet Kommissionen til opgave at udarbejde hvert år - udkom til tiden i juni 2004[3], men i januar 2006 er den anden rapport endnu ikke kommet.

Det er værd at dvæle ved sidstnævnte: Denne publikation - som skulle være det vigtigste værktøj til overvågning af resultaterne af medlemsstaternes integrationsindsats - viser endnu en svaghed ved Unionens nuværende tilgang til integration: Den bygger udelukkende på oplysninger fra offentlige myndigheder i medlemsstaterne. Særligt når det tages i betragtning, at to af Unionens vigtigste opgaver på dette område er at overvåge integrationen og udbrede lovende praksis, kan den ikke blot lade regeringerne overvåge og evaluere sig selv. Kvaliteten af sådanne evalueringer hænger direkte sammen med, hvor uafhængige de, der foretager dem, er, og den er også fuldstændig afhængig af, at der på den ene eller anden måde er adgang til korrekte oplysninger.

Kommissionen og andre EU-institutioner vil i 2006 og de følgende år få usædvanligt mange muligheder for at påvirke integrationen af indvandrere. De skal udnyttes bedst muligt.

---

[1] Rådets dokument 14615/04.
[2] KOM(2003)0336.
[3] KOM(2004)0508.

Den vigtigste af dem er måske Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandsstatsborgere, som blev oprettet for nylig. Kommissionen har ganske vist anmodet om 1,7 mia. EUR, men der er ikke redegjort tilstrækkelig detaljeret for, hvordan midlerne vil blive brugt. Det vil i denne betænkning blive forsøgt at vejlede om, hvordan man bedst bruger de midler, der er tildelt til integrationsinitiativer i 2007-2013.

Af stor betydning er også Kommissionens hensigt, som beskrevet i den netop offentliggjorte "Policy Plan on Legal Migration", om at udarbejde et generelt rammedirektiv om lovlig migration og andre direktiver, der skal gøre Unionen bedre i stand til at tiltrække højtuddannede indvandrere, sæsonarbejdere og personer under uddannelse. Denne plan er et stort skridt hen imod en anerkendelse af, at indvandring og integration går hånd i hånd - og at den ene ting ikke kan lykkes uden den anden. Kommissionens plan skal gøres langt mere konkret, og det skal anerkendes, at de forskellige kategorier af indvandreres integrationsbehov varierer meget.

Kommissionen har også tilkendegivet, at den agter at skabe en model for en hjemmeside med henblik på udbredelse af bedste praksis på integrationsområdet. Det er ganske vist vigtigt med en sådan hjemmeside, men Kommissionen skal gøre meget mere end det for at identificere, analysere og fremme bedste praksis - og det skal ske hurtigt på alle vigtige områder (som f.eks. sprogundervisning, tilvejebringelse af boliger, uddannelse, medier, dialog mellem kulturer osv.).

Den måde, hvorpå Kommissionen forvalter integrationen af indvandrere, kan også blive langt bedre. Alt for længe har man talt om at "mainstreame migrationsområdet" og skabe et bredt samarbejde mellem generaldirektoraterne, uden at det har medført nogen egentlige organisatoriske ændringer. Generaldirektoraterne for hhv. Retlige Anliggender og Beskæftigelse har ganske vist leveret et beundringsværdigt arbejde på integrationsområdet, men andre generaldirektorater, navnlig generaldirektoraterne for hhv. Uddannelse, Sundhed og Erhvervspolitik, må også beskæftige sig indgående med området - og koordinere deres arbejde effektivt.

Der kan heller ikke udvikles en seriøs integrationspolitik uden aktiv deltagelse af indvandrerne selv. Der er med henblik herpå store muligheder i oprettelsen af et årligt europæisk integrationsforum med deltagelse af indvandrere fra alle 25 medlemsstater og EU-borgere, der bor uden for deres hjemland. Mange EU-lande har været "nettoeksportører" af migranter i flere årtier. Disse udvandreres erfaringer (som ofte ikke afviger meget fra, hvad indvandrere fra tredjelande og deres efterkommere, som bor iblandt os, oplever) skulle kunne tilvejebringe nyttige oplysninger til brug for vores integrationspolitikker.

Sidst men ikke mindst er det klart, at det ultimative middel til integration er klare betingelser for statsborgerskab. Det er ganske vist medlemsstaterne, der suverænt afgør spørgsmålet om ret til statsborgerskab, men begrebet "medborgerskab", som Kommissionen er forkæmper for - en robust pakke af rettigheder og forpligtelser, som kunne være et forstadium til statsborgerskab, herunder ret for fastboende udlændinge til at stemme ved lokalvalg og deltage i det partipolitiske liv - er et lovende koncept, som Europa-Parlamentet bør se nærmere på.