Ekstern oversættelse

EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

FORELØBIG
2006/2056(INI)

29.3.2006

UDKAST TIL BETÆNKNING

om strategier og midler til integration af tredjelandsstatsborgere i Den Europæiske Union
(2006/2056(INI))

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Stavros Lambrinidis

Ekstern oversættelse

PR_INI

INDHOLD

Side

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING 3

BEGRUNDELSE 7

Ekstern oversættelse

FORSLAG TIL EUROPA-PARLAMENTETS BESLUTNING

om strategier og midler til integration af tredjelandsstatsborgere i Den Europæiske Union
(2006/2056(INI))

Europa-Parlamentet,

– der henviser til Kommissionens meddelelse om "En fælles dagsorden for integration. En ramme for integration af tredjelandsstatsborgere i Den Europæiske Union" (KOM(2005)0389),

– der henviser til EF-traktatens artikel 13,

– der henviser til EF-traktaten, hvor Fællesskabets beføjelser og ansvar på områderne for indvandring og asyl anerkendes, og til denne traktats artikel 63, nr. 3, litra a),

– der henviser til formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tampere den 15.-16. oktober 1999, fra Det Europæiske Råd i Laeken den 14.-15. december 2001, fra Det Europæiske Råd i Sevilla den 21.-22. juni 2002 og fra Det Europæiske Råd i Thessaloniki den 19.-20. juni 2003,

– der henviser til Haag-programmet vedtaget af Det Europæiske Råd den 4. november 2004, som indeholder de mål, der skal nås inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed i perioden 2005-2010,

– der henviser til det uformelle ministermøde i Groningen den 9. november 2004, hvor integrationsministrene mødtes for første gang,

– der henviser til de fælles grundprincipper for integration, som Rådet for Den Europæiske Union vedtog den 19. november 2004,[1]

– der henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder med særlig henvisning til chartrets artikel 18, 20, 21 og 22,

– der henviser til forretningsordenens artikel 45,

– der henviser til betænkning fra Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender og udtalelser fra Udenrigsudvalget, Udviklingsudvalget, Udvalget om Beskæftigelse og Sociale Anliggender samt til Udvalget om Kvinders Rettigheder og Ligestilling (A6-0000/2006),

A. der henviser til, at antallet af udenlandsk fødte statsborgere i EU skønnes at være 40 millioner, og deres efterkommere udgør nogle millioner flere, og til, at denne voksende befolkning er overordentligt varieret, men står over for de samme problemer, fordi deres deltagelse på arbejdsmarkedet er langt under gennemsnittet, deres resultater i skolen er langt under gennemsnittet, de bliver forskelsbehandlet af offentlige og private

[1] Dokument 14615/04 af 19.11.2004.

institutioner, og de er politisk underrepræsenterede på alle forvaltningsniveauer, herunder i medlemsstaternes politiske partier og i de europæiske institutioner,

B. der henviser til, at disse over 40 millioner udenlandsk fødte statsborgere kan opfattes som EU's 26. medlemsstat (og den femtestørste), og at EU's interesse og bestræbelser på at integrere denne befolkning bør svare til EU's engagement i at integrere tiltrædelseslande, men at EU i forsøget på at klare denne integrationsudfordring - der, hvis det mislykkes, kunne undergrave EU socialt, økonomisk og politisk - har afsat meget få ressourcer,

C. der henviser til, at EU's integrationsbestræbelser længe har været begrænsede af den meget udbredte idé om, at "integration er lokal", men i realiteten er integration global i sine virkninger - navnlig når den mislykkes,

D. der henviser til, at en vellykket integration vil styrke Unionens økonomi over for den globale konkurrence, fordi Unionen vil tiltrække de arbejdstagere og iværksættere, som økonomierne i EU har brug for, og videnskabsmænd og studerende, som er forudsætningen for dets evne til at skabe innovation, byerne i EU vil blive sikrere og samfundene stærkere, tendenserne til fremmedhad vil mindskes, og respekten for alles grundlæggende rettigheder vil styrkes, og Europas position i verden vil blive styrket,

E. der henviser til, at lokale, regionale og nationale myndigheder bør have mulighed for og midler til at fastsætte og gennemføre præcise integrationsforanstaltninger, men at medlemsstaterne og Unionen som helhed målrettet må udarbejde integrationsstrategier og overvåge effekten og resultaterne af disse integrationsforanstaltninger og dermed sikre gennemførelsen af integrationsstrategier, hvis resultater fremmer Unionens fælles interesser,

F. der henviser til, at integration er en tovejsproces, der forudsætter EU-borgernes vilje til at acceptere og integrere indvandrere og omfatter tiltag, som tager sigte på at påvirke både indvandrernes og de modtagende samfund adfærd på alle relevante planer og på at mobilisere ressourcer på begge sider for at gennemføre politikker,

G. der henviser til, at de prioriteringer, der styrer EU's indsats på området, bør omfatte:

- forbedring af indvandrernes beskæftigelsesmuligheder og nedbringelse af arbejdsløshedskløften i forhold til de indfødte,
- forbedring af uddannelsesmæssige og sproglige muligheder for indvandrere og deres efterkommere for til sidst helt at fjerne skævhederne i forhold til de indfødte,
- forbedring af politisk bevidsthed og medborgerkundskab, indvandreres deltagelse og repræsentation på alle relevante områder inden for forvaltning, det civile samfund og politisk beslutningstagning,
- bekæmpelse af racisme, fremmedhad og forskelsbehandling af indvandrere - navnlig på arbejdspladser, i skoler, på boligområdet, inden for offentlige tjenesteydelser, massemedier og politik - og forbedring af den gensidige respekt for og forståelse af hinandens ligheder og forskelle,

H. der henviser til, at der er en klar forbindelse mellem integrationspolitikkernes succes og

etableringen af en politik for lovlig indvandring på europæisk plan,

1. opfordrer indtrængende Kommissionen til at sikre, at de eksisterende direktiver forbundet med integration gennemføres effektivt;

2. glæder sig over Kommissionens forslag om at oprette Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandsstatsborgere for perioden 2007-2013 og mener, at der årligt bør fastsættes prioriterede aktioner med henblik på tildeling af ressourcer, hvor der hvert år fokuseres på et specifikt kritisk område, f.eks. beskæftigelse, sprog, boligforhold, kvinder, politisk deltagelse og deltagelse i det civile liv;

3. bifalder Kommissionens forslag om at fremme et årligt integrationsforum;

4. opfordrer Kommissionen til at præcisere, udvide og koordinere ansvaret for integration mellem generaldirektoraterne, herunder at genoplive og bibeholde en arbejdsgruppe om integration på tværs af generaldirektoraterne og fastlægge, hvilke generaldirektorater der har de enkelte integrationsansvar; opfordrer tillige til, at der gøres en indsats for, at den nye integrationsfond og Den Europæiske Socialfond supplerer hinanden;

5. opfordrer Kommissionen til at oprette en permanent kontaktgruppe bestående af religiøse ledere, eksperter, indvandrere og andre, som kan rådgive Kommissionen om alle politikker vedrørende integration;

6. opfordrer Kommissionen til at etablere en effektiv overvågningsmekanisme til evaluering af integrationsprogrammerne i de forskellige medlemsstater, også ved hjælp af uvildige eksperter, og til at udarbejde en målrettet og praktisk anvendelig halvårsrapport om indvandring og integration;

7. anmoder Kommissionen om at udvide antallet af forsknings- og analyseinitiativer, som tager sigte på at forstå, hvilke integrationstiltag der fungerer, og til ambitiøst at øge de effektive bestræbelser på at udbrede bedste praksis i samarbejde med medlemsstaterne og de lokale myndigheder, ikke kun gennem det foreslåede websted, men også med så mange andre fornuftige midler som muligt;

8. understreger betydningen af, at sammensætningen af de ansatte i de europæiske institutioner og i medlemsstaternes offentlige forvaltninger afspejler EU's indbyggeres sammensætning;

9. opfordrer Rådet til at anvende overgangsbestemmelsen i henhold til traktatens artikel 67, stk. 2, andet led, til at give Parlamentet medbestemmelse inden for integration og lovlig indvandring og afstemning med kvalificeret flertal i Rådet;

10. opfordrer indtrængende Rådet til at fastholde det årlige møde mellem integrationsministrene, som det nederlandske EU-formandskab tog initiativet til i Groningen i november 2004;

11. opfordrer indtrængende Rådet til at tage Kommissionens forslag om at anvende den åbne koordinationsmetode på integrationspolitikken op til fornyet overvejelse; opfordrer i den

forbindelse til, at Europa-Parlamentet inddrages i hele proceduren;

12. opfordrer Rådet til at udarbejde et omfattende og fremsynet rammedirektiv om lovlig indvandring;

13. tilskynder medlemsstaterne til at give en enkelt minister i regeringen ansvar for at føre tilsyn med politikkerne for integration af indvandrere for at sikre, at politikkerne er indarbejdet i alle organer på alle planer i den offentlige forvaltning, og til at overveje at udpege en højkommissær for integration eller en integrationsombudsmand i hvert land til at koordinere gennemførelsen af politikkerne, udbrede oplysninger til indvandrere og undersøge indvandreres klager og træffe foranstaltninger til at løse problemer;

14. opfordrer de enkelte medlemsstater til at forelægge en revision af alle statslige organer på alle planer, som har (eller burde have) ansvar for integration af indvandrere;

15. opfordrer medlemsstaterne til at tilskynde indvandrere til politisk deltagelse og til at bekæmpe deres politiske og sociale isolation ved bl.a. at undersøge mulighederne for at give fastboende indvandrere ret til at stemme ved lokale valg og kommunalvalg;

16. opfordrer medlemsstaterne til at indføre gennemsigtige, humane, hurtige og fornuftige procedurer for indrømmelse af status som fastboende udlænding og for naturalisering af fastboende indvandrere og deres børn, navnlig når børnene er født på en medlemsstats område;

17. tilskynder politiske partier, fagforeninger og det civile samfund som helhed på nationalt plan til at inddrage indvandrere som fuldgyldige medlemmer på alle planer i deres respektive strukturer;

18. opfordrer medlemsstaterne til at fremme lovgivning mod forskelsbehandling og racisme og styrke den eksisterende samt at overveje passende lovgivning om positiv særbehandling for indvandrere inden for f.eks. uddannelse og beskæftigelse;

19. understreger betydningen af at udvikle en omfattende ramme for europæisk civilt medborgerskab i samarbejde med Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen;

20. understreger betydningen af at gennemføre årlige høringer om integration med deltagelse af Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter;

21. pålægger sin formand at sende denne beslutning til Rådet og Kommissionen samt til medlemsstaterne.

Ekstern oversættelse

BEGRUNDELSE

I. Indledning

Skal EU byde flere indvandrere velkommen - og i givet fald hvor mange? Disse spørgsmål er med god grund genstand for vedvarende offentlig debat i mange medlemsstater. Den seneste forskning viser, at fortsat indvandring, som forvaltes klogt, skaber store økonomiske og sociale fordele. Men for mange er indvandring også i stigende grad en kilde til bekymring og usikkerhed.

Derimod er spørgsmålet om, hvorvidt vi skal integrere indvandrere, som allerede bor og arbejder blandt os - og ikke gør nogen fortræd og forbedrer vores liv - selvindlysende. De skal være fuldgyldige medlemmer af det europæiske samfund og i sidste instans indrømmes statsborgerskab. Alt andet ville betyde, at Unionen godkender et samfund med to klasser, hvilket er i strid med vores kerneværdier.

Betænkningen er ansporet af en overbevisning om, at integration er lige så vigtig som den succesfulde udvidelse af EU eller den globale bevægelse for kvinders rettigheder. I betragtning af hvor stor udfordringen er, har Unionens engagement i stor udstrækning været for svagt. I stedet for at integrere indvandrere effektivt i skoler, på arbejdspladser og i politiske systemer er de europæiske samfund i mange henseender gledet ind i en tilstand af "disintegration".

Men i forsøget på at klare denne integrationsudfordring - der, hvis det mislykkes, kunne undergrave EU socialt, økonomisk og politisk - har Unionen afsat meget få ressourcer.

Selv om Det Europæiske Råd gav klart udtryk for sit engagement i integrationen af indvandrere i Tampere i 1999 og bekræftede sit engagement i Thessaloniki i 2003, har virkeligheden ikke svaret til forventningerne.

Hvis manglende integration er årsagen til utallige problemer, vil succesfuld integration styrke EU afgørende: Vores fælles integrationsresultater vil styrke Unionens økonomi over for den globale konkurrence, det vil tiltrække de arbejdstagere og iværksættere, som vores økonomier har brug for, og videnskabsmænd og studerende, som er forudsætningen for vores evne til at skabe innovation, vores byer vil blive sikrere og vores samfund stærkere. Fordelene ved integration rækker endog videre end BNP-vækst, stærkere pensionssystemer og mindre uro. Europas indvandrere kan fungere som Unionens forbindelse til en globaliseret verden - ved at forbedre vores muligheder for handel, styrke de sociale net og bekræfte Unionens position som en global leder, der er i stand til at overvinde kulturelle og religiøse skel.

Vi har klaret udfordringer i form af integration af indvandrere tidligere. Faktisk er EU nok historiens mest vellykkede eksempel på integration af indvandrere. For 25 år siden var de fleste af de indvandrere, der boede i Det Europæiske Fællesskab, sydeuropæere. I dag er Sydeuropa en velfungerende del af Unionen, dets borgere opfattes ikke længere som indvandrere - selv om mange på det tidspunkt opfattede dem som fremmede og "uintegrerbare". Deres tiltrædelse af Unionen styrkede EU som helhed. Tilsvarende er

østeuropæere nu fuldgyldige EU-medlemmer.

Men de sidste 50 års indvandrere havde en fordel i forhold til deres pendanter i dag: De stammede mest fra lande med udsigt til snarligt medlemskab af EU.

Derfor er det måske nyttigt at opfatte disse over 40 millioner udenlandsk fødte statsborgere som EU's 26. medlemsstat (og den femtestørste). Så kunne vi spørge: Hvordan er vores bestræbelser på at integrere denne befolkning set i forhold til vores engagement i at integrere tiltrædelseslandene? Vellykket integration kræver, at der sættes mange menneskelige og finansielle ressourcer ind. Vi må også gennemsøge Unionen og verden for praksis, der kan forbedre vores succesrate for integration af indvandrere dramatisk. Og vi må mangedoble midlerne til effektiv udbredelse af den slags idéer.

Endelig er det vigtigste spørgsmål vedrørende integration af indvandrere måske det, der bliver diskuteret mindst: Hvad er det for et samfund, som vi ønsker, at indvandrerne skal integreres i? Den vigtigste årsag til, at Europas indvandrere skal integreres, er, at hvis vi ikke gør det, vil vi svigte de idealer og principper, som Unionen bygger på. Alt for ofte stempler vores reaktioner på indvandrere os som lukkede, indadvendte, forudindtagede og reaktionære. I udvidet forstand får vores samfund også disse karakteristika.

Der kan ikke foregå integration uden dem, der integrerer, og dem, der bliver integreret. Det betyder, at integration af indvandrere forudsætter vores vilje til at acceptere og integrere indvandrere. Vores politikker skal derfor styre integrationsprocesserne ved at påvirke både indvandrernes og de modtagende samfunds adfærd og ved at mobilisere ressourcer fra alle sider med henblik på at gennemføre politikkerne effektivt.

II. Begrundelsen for EU's engagement i integration

Hvorfor bør EU engagere sig i integration af indvandrere? Fordi en enkelt medlemsstats undladelse af at gennemføre vellykkede integrationspolitikker kan få negative følger for Unionen som helhed.

- Underbeskæftigelsen af indvandrere svækker ikke bare de enkelte økonomier, men hele Unionens økonomi.
- Højt og lavt kvalificerede arbejdstagere, som vores økonomier har brug for, kan, hvis de opfatter Europa som ugæstfrit, blive drevet ud i undergrundsøkonomi eller i armene på Europas økonomiske konkurrenter.
- Fraværet af effektive integrationspolitikker kan føre til negative opfattelser og stereotyper af indvandrere og som følge heraf til defensive indvandringspolitikker.
- Frygt blandt borgerne kan nedbryde respekten for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstatsprincippet og respekten for menneskerettigheder, herunder mindretalsrettigheder.
- I sine mere ekstreme former kan fremmedgørelse føre til radikalisering, som kan true EU's kollektive følelse af sikkerhed.
- Negative stereotyper af indvandrere, som ikke er integrerede, kan undergrave Unionens vellykkede udvidelse.

På trods af ovenstående har Unionen alligevel længe været lammet af den meget udbredte idé om, at "integration er lokal". Integrationsinitiativer gennemføres ganske rigtigt lokalt. Et lokalsamfunds skoler, foreninger, virksomheder, religiøse steder og andre institutioner gør det hårde arbejde med at bringe nyankomne og indfødte sammen, som opbygger samfundet og forbedrer folks tilværelse. Men integration er global i sine virkninger - navnlig når den mislykkes.

Samtidig med at de lokale, regionale og nationale myndigheder skal fastsætte, nøjagtigt hvilke integrationsforanstaltninger der skal gennemføres, skal medlemsstaterne iværksætte effektive integrationsstrategier, hvis resultater fremmer Unionens fælles interesser. Det er i forbindelse med overvågningen af disse resultater, at EU's institutioner kan og skal være langt mere aktive og - især - effektive.

III. Tidligere og fremtidige tiltag - Ordførerens anbefalinger

Tidligere formandskaber for EU og Kommissionen har gjort meget beundringsværdigt arbejde for at fremme integrationspolitik. Men EU's kollektive indsats har været helt utilstrækkelig, hvad angår gennemførelse - selv på det meget begrænsede område, hvor Kommissionen har beføjelse til at handle. To eksempler understreger dette: Det europæiske overvågningscenter for migration, som blev bebudet med stor fanfare i 2003, er aldrig blevet oprettet. Og den første udgave af *års*rapporten om indvandring og integration - som Det Europæiske Råd pålagde Kommissionen at udarbejde hvert år - udkom én gang i juni 2004[1], men i april 2006 er anden udgave endnu ikke dukket op.

I 2006 og de følgende år vil Kommissionen og andre EU-institutioner få en enestående række af chancer for at få indflydelse på integrationen af indvandrere. De skal gribes og udnyttes bedst muligt.

Men før vi går i gang med nye tiltag, der kræver Unionens opmærksomhed og ressourcer, er det vigtigt at sikre, at eksisterende direktiver, som har indflydelse på integration af indvandrere, gennemføres effektivt. Det påhviler Kommissionen at overvåge langt nøjere både omsættelsen af integrationsrelaterede direktiver og effektiviteten af administrativ praksis, der gennemfører den relevante lovgivning i indvandrernes dagligliv.

Det vigtigste af de nye initiativer er måske Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandsstatsborgere, som blev oprettet for nylig. I denne betænkning foreslås det, at Kommissionen følger seks principper for tildeling af midler fra EU's integrationsfond:

> a. Et enkelt årligt knudepunkt bør definere udbetalinger; årlige målinvesteringsområder bør omfatte nedbringelse af arbejdsløshedskløften mellem indfødte og indvandrere; forbedring af indvandreres resultater i uddannelser, fremme af kvinders uddannelses- og beskæftigelsesmuligheder, sprogprogrammer og orienterende programmer og forbedring af indvandreres politiske deltagelse;
> b. Fonden bør begunstige initiativer med størst mulighed for at blive anvendt bredt

[1] KOM(2004)0508.

over hele Unionen;
c. Kommissionen bør hvert år afsætte en rimelig og fastsat procentdel af fondens ressourcer til uvildige eksperters evaluering af effektiviteten af de programmer, som Kommissionen har finansieret;
d. Når disse eksperter har fundet frem til lovende programmer, bør det straks prioriteres at udbrede og tilpasse disse programmer til, at byer og lokale myndigheder i andre medlemsstater kan anvende dem;
e. Medlemsstaternes initiativer til koordinering af deres integrationsbestræbelser og udveksling af bedste praksis bør støttes;
f. Programmer rettet mod nyankomne bør være de primære støttemål, men programmer rettet mod anden- og tredjegenerationsindvandrere bør også støttes.

Det er også vigtigt, at Kommissionen, som det fremgår af dens netop udgivne "Politikplan for lovlig migration", agter at udarbejde et generelt rammedirektiv om lovlig migration og direktiver, som skal forbedre Unionens evne til at tiltrække højt kvalificerede arbejdstagere, sæsonarbejdere og praktikanter. Denne plan er et vigtigt skridt til at anerkende, at indvandring og integration går hånd i hånd - og at det ene ikke kan lykkes uden det andet. Planen skal konkretiseres langt mere, og det skal anerkendes, at de forskellige kategorier af indvandreres integrationsbehov er meget forskellige.

Samtidig har Kommissionen også sagt, at den agter at skabe en model for et websted til udbredelse af bedste praksis om integration. Selv om sådan et websted er vigtigt, må Kommissionens bestræbelser på at identificere, analysere og fremme bedste praksis gå meget længere, og det skal ske på alle afgørende områder (såsom sprogundervisning, bolig, uddannelse, medier, interkulturel dialog osv.).

Det er også vigtigt at ændre den måde, hvorpå Kommissionen og medlemsstaternes myndigheder forvalter integration af indvandrere. Derfor opfordres Kommissionen i betænkningen til at præcisere, udvide og koordinere ansvaret for integration mellem generaldirektoraterne, herunder at genoplive arbejdsgruppen om integration på tværs af generaldirektoraterne og fastlægge hvilke generaldirektorater, der har de enkelte integrationsansvar. Der opfordres tillige til, at der gøres en indsats for, at den nye integrationsfond og Den Europæiske Socialfond supplerer hinanden.

I betænkningen tilskyndes medlemsstaterne til at give en enkelt minister i regeringen ansvar for at føre tilsyn med politikkerne for integration af indvandrere og sikre sammenhæng i politikken på alle planer i den offentlige forvaltning og blandt alle interessenter. De opfordres også til at overveje at udpege en højkommissær for integration eller en integrationsombudsmand til at overvåge gennemførelsen af politikkerne, udbrede oplysninger og behandle klager fra indvandrere.

Ingen seriøs integrationspolitik kan udvikles uden indvandrernes egen aktive medvirken. I den forbindelse opfordres Kommissionen i betænkningen til at oprette en permanent kontaktgruppe bestående af religiøse ledere, eksperter og især indvandrere, som kan rådgive Kommissionen om alle politikker vedrørende integration.

Sidst, men ikke mindst, står det klart, at det endelige middel til integration er en klar vej til

statsborgerskab. Selv om statsborgerskabsrettigheder henhører under medlemsstaternes kompetenceområde, skal begrebet "civilt medborgerskab", som Kommissionen går ind for - en solid pakke med rettigheder og ansvar, som kunne fungere som en forløber for statsborgerskab - udvikles. I betænkningen opfordres medlemsstaterne til at tilskynde indvandrere til politisk deltagelse og til at bekæmpe deres politiske og sociale isolation ved bl.a. at undersøge mulighederne for at give fastboende indvandrere ret til at stemme ved lokale valg og kommunalvalg, til at indføre gennemsigtige, humane, hurtige og fornuftige procedurer for indrømmelse af status som fastboende udlænding og for naturalisering af fastboende indvandrere og deres børn og til at tilskynde politiske partier, fagforeninger og det civile samfund som helhed på nationalt plan til at inddrage indvandrere som fuldgyldige medlemmer på alle planer i deres respektive strukturer.