



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.7.2011
KOM(2011) 455 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Europæisk dagsorden for integration af tredjelandsstatsborgere

{SEK(2011) 957 endelig}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	UDNYTTELSE AF INDVANDRINGSPOTENTIALET VED INTEGRATION	2
2.	INTEGRATIONSFORVALTNING ER ET FÆLLES ANSVAR	3
A.	INTEGRATION GENNEM DELTAGELSE	4
B.	EN STØRRE INDSATS PÅ LOKALT PLAN.....	8
C.	INDDRAGELSE AF OPRINDELSESLANDENE	10
3.	FREMTIDSPERSPEKTIVER.....	11

1. UDNYTTELSE AF INDVANDRINGSPOTENTIALET VED INTEGRATION

De fleste EU-medlemsstater har i løbet af de seneste årtier oplevet en stigende indvandring. Indvandrere fra tredjelande udgør ca. 4 % af den samlede befolkning i EU¹. Befolkningssammensætningen ændrer sig således, og de europæiske samfund står over for en stadig større mangfoldighed. Det er ensbetydende med nye vilkår for den sociale samhørighed og for den indsats, staten må gøre som følge af offentlighedens betænkeligheder.

Europa er også kraftigt påvirket af demografiske ændringer, bl.a. en aldrende befolkning, en højere levealder og en faldende arbejdsstyrke². Udover at udnytte arbejdsstyrken og de færdigheder, der allerede findes i EU, og forbedre EU' økonomiske resultater kan lovlig indvandring bidrage til at løse disse problemer. Den demografiske udvikling skifter fra region til region og skal håndteres ved hjælp af skræddersyede løsninger. Hvis fordelene ved indvandring skal udnyttes fuldt ud, er Europa nødt til at håndtere sine mangfoldige og multikulturelle samfund bedre ved hjælp af en bedre integration af indvandrere.

I Europa 2020-strategien³ og i Stockholmprogrammet⁴ anerkendes fuldt ud de muligheder, som indvandring giver for at opbygge en konkurrencedygtig og bæredygtig økonomi, og der fastsættes et klart politisk mål om effektiv integration af lovlige indvandrere på grundlag af overholdelse og fremme af menneskerettigheder⁵.

Medlemsstaterne har bekræftet, at de gerne vil videreudvikle den grundlæggende tanke om, at integration kan skabe økonomisk udvikling og social samhørighed, for på den måde bedre kunne styrke migranters bidrag til økonomisk vækst og kulturel rigdom⁶. De fælles grundprincipper for politikken for integration af indvandrere i Den Europæiske Union, som Rådet vedtog i 2004⁷, danner allerede ramme for EU-samarbejdet på integrationsområdet. Det fremhæves i de fælles grundprincipper, at integration er en dynamisk tovejsproces, hvor både indvandrere og modtagersamfund må udvise imødekommenhed. Alle de EU-foranstaltninger, som Kommissionen beskrev i den fælles dagsorden for integration 2005, er blevet gennemført⁸. De sociale, økonomiske og politiske forhold har imidlertid ændret sig, og det er ikke lykkedes at nå målene for alle integrationsforanstaltningerne. Integrationspolitik

¹ En opdeling af befolkningen efter statsborgerskab i 2010 viste, at der boede 32,4 millioner udlændinge i de 27 EU-medlemsstater (6,5 % af den samlede befolkning), hvoraf 12,3 millioner var EU-statsborgere, der boede i en anden medlemsstat, og 20,1 millioner var statsborgere fra et land uden for EU (4 % af den samlede befolkning), <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/population/introduction>.

² Stigningen i det samlede befolkningstal i EU i de seneste år var hovedsageligt et resultat af nettoindvandringen. Samtidig har EU set en nedgang i indvandringen inden for de seneste få år, Eurostat, Statistics in focus, 1/2011, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-11-001/EN/KS-SF-11-001-EN.PDF.

³ Det Europæiske Råds konklusioner af 25. og 26. marts 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

⁴ Stockholmprogrammet – Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse, EUT C 115 af 4.5.2010, s. 1.

⁵ Den årlige vækstundersøgelse 2011, som samler oplysninger om forskellige tiltag med afgørende betydning for, at EU gør fremskridt med hensyn til Europa 2020-målene, har afdækket et presserende behov for reformer, der kan fremme udviklingen af kvalifikationer og skabe incitament til at arbejde for både indfødte statsborgere og indvandrere, KOM(2011) 11 endelig, bilag 2, makroøkonomisk rapport.

⁶ Konklusioner fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer om integration som drivkraft for udvikling og social samhørighed, Rådets dokument nr. 9248/10 af 3.6.2010.

⁷ Rådets dokument 14615/04 af 19.11.2004.

⁸ KOM(2005) 389 endelig; SEK(2010) 357 endelig.

forudsætter også, at indvandrerne har viljen til og ønsket om at blive en del af det samfund, der modtager dem.

Indførelsen af en ny bestemmelse i traktaten vedrørende EU's støtte til fremme af integration af tredjelandstatsborgere⁹ med lovligt ophold i medlemsstaterne (artikel 79, stk. 4, i TEUF) giver mulighed for en fælles indsats uden en egentlig harmonisering. En sådan indsats skal tage højde for, at den demografiske, sociale, økonomiske og politiske kontekst har ændret sig.

Tallene¹⁰ bekræfter, at de mest presserende udfordringer omfatter:

- den udbredte lave beskæftigelsesfrekvens blandt indvandrere, navnlig kvindelige indvandrere
- stigende arbejdsløshed og en høj grad af "overkvalificering"
- risiko for social udstødelse
- forskelle i uddannelsesniveau
- offentlighedens bekymring over indvandrernes manglende integration.

Den nye europæiske dagsorden for integration af tredjelandstatsborgere er et bidrag til debatten om, hvordan der kan skabes bedre forståelse for integration, og hvordan den bedst kan understøttes. Der er behov for forskellige tilgange, afhængigt af hvilke integrationsproblemer, de forskellige slags indvandrere – både lavt- og højtuddannede samt personer, der nyder international beskyttelse – står overfor. EU skal med udgangspunkt i gensidig respekt for forskellige kulturer og traditioner have en positiv indstilling til mangfoldighed og stærke garantier for grundlæggende rettigheder og ligebehandling. Der er også behov for foranstaltninger, som er rettet mod særligt udsatte grupper af indvandrere.

Denne meddelelse bygger på erfaringer fra hele EU og fremhæver europæiske integrationsudfordringer. Den indeholder anbefalinger og forslag til indsatsområder med henblik på løsning af disse udfordringer. Den giver sammen med det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene et overblik over EU-initiativer til støtte for integrationen af tredjelandstatsborgere. Ved hjælp af forskellige instrumenter kan EU bidrage til styringen af medlemsstaternes indsats. Den europæiske dagsorden for integration kan dog ikke gennemføres ved europæiske instrumenter alene. Integration er en dynamisk og langsigtet proces, der kræver en indsats fra en bred vifte af aktører inden for forskellige politikområder og på forskellige niveauer. Det er grunden til, at anbefalingerne i denne meddelelse er rettet mod alle parter, som er involveret i integrationsprocessen.

2. INTEGRATIONSFORVALTNING ER ET FÆLLES ANSVAR

I lyset af ovenstående er det tydeligt, at integrationspolitikken bør skabe gode betingelser for indvandrernes økonomiske, sociale, kulturelle og politiske deltagelse, således at

⁹ Ved tredjelandstatsborgere forstås indvandrere fra lande uden for EU, som ikke er statsborgere i et EU-land. Denne gruppe omfatter både personer, der er født i et land uden for EU, og personer, der er født i EU, men ikke er statsborgere i en EU-medlemsstat.

¹⁰ Se det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

indvandrerpotentialet kan udnyttes fuldt ud. Der skal findes effektive løsninger på integrationsproblemer i den enkelte situation nationalt og lokalt, men da mange medlemsstater står over for de samme problemer, kan der udveksles erfaringer. Selv om EU ikke har beføjelse til at fastlægge integrationsstrategier, kan EU udstikke rammer for overvågning, benchmarking og udveksling af god praksis og skabe incitamentter gennem de europæiske finansielle instrumenter. I det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene gives eksempler på god praksis og videndeling.

Integration er knyttet til en lovgivningsramme og en politik, der fastlægges og koordineres på EU-plan¹¹. En del af EU's indsats til støtte for integrationen har til formål at sikre et regelkompleks for ligebehandling og at tildele alle indvandrere passende rettigheder. Der bør tages nøje hensyn til integrationsmålene på alle relevante områder for på en sammenhængende måde at bidrage til at løse integrationsproblemerne og forfølge andre politiske mål.

Integration er en proces i konstant udvikling, som kræver tæt overvågning, en løbende indsats, en innovativ tilgang og modige idéer. Det er ikke let af finde løsninger, men hvis det lykkes at integrere indvandrerne i EU, vil det bidrage væsentligt til, at EU kan opfylde de mål, der blev sat i Europa 2020-strategien, nemlig at øge beskæftigelsesfrekvensen til 75 % i 2020, at nedbringe skolefrafaldet til under 10 %, at øge andelen af befolkningen, der er har afsluttet en videregående uddannelse, og at få bragt 20 millioner mennesker ud af en situation med fattigdom eller social udelukkelse¹².

De foreslåede foranstaltninger fokuserer på følgende centrale områder:

A. Integration gennem deltagelse

B. En større indsats på lokalt plan

C. Inddragelse af oprindelseslandene.

A. INTEGRATION GENNEM DELTAGELSE

Integration er en proces, der starter lokalt, og integrationspolitikker bør derfor udvikles nedefra og op tæt på det lokale niveau. Sådanne politikker omfatter bl.a. støtte til sprogundervisning, startforanstaltninger, adgang til beskæftigelse, almen og erhvervsfaglig uddannelse og bekæmpelse af diskrimination, som alt sammen tjener til at øge indvandreernes deltagelse i samfundet.

Integration forudsætter, at modtagersamfundet gør en indsats for at tage vel imod indvandrerne, respektere for deres rettigheder og kultur og oplyse dem om deres pligter. Samtidig må indvandrerne vise vilje til at blive integreret, og de må respektere reglerne og værdierne i de samfund, de lever i.

¹¹ Der findes en oversigt over nyere EU-initiativer til støtte for integrationen af tredjelandstatsborgere i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

¹² Det Europæiske Råds konklusioner af 25. og 26. marts 2010, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1.

1. Indvandreres samfundsøkonomiske bidrag

1.1. Tilegnelse af sprogkunderskaber

Det er almindeligt anerkendt, at tilegnelse af sprogkunderskaber har afgørende betydning for integrationen. Bedre sprogkunderskaber giver bedre jobmuligheder, større uafhængighed og øger kvindelige indvandreres deltagelse i samfundet.

Sprogundervisning og startprogrammer skal være økonomisk og geografisk tilgængelige. Det er vigtigt at udbyde sprogkurser på forskellige niveauer på grundlag af deltagernes færdigheder og indlæringssevne. Det kan være relevant at benytte den fælles europæiske referenceramme for sprog (CEFR), som er udviklet af Europarådet og danner grundlag for gensidig anerkendelse af sprogkvalifikationer, når sprogfærdighedsniveauet skal fastsættes¹³.

1.2. Deltagelse på arbejdsmarkedet

I mange medlemsstater er der en betydelig forskel i beskæftigelsesniveauet mellem tredjelandstatsborgere og statsborgere i EU. Beskæftigelsesfrekvensen for tredjelandstatsborgere i aldersgruppen 20-64 var i 2010 10 procentpoint lavere end den for den samlede befolkning i samme aldersgruppe på EU-niveau¹⁴. Navnlig kvindelige indvandreres beskæftigelsesfrekvens er markant lavere end både den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens og mandlige indvandreres beskæftigelsesfrekvens¹⁵. Deltagelse på arbejdsmarkedet er en af de bedste og mest konkrete måder at blive integreret i samfundet på, og derfor må indsatsen for at mindske ovennævnte forskelle rettes mod indvandrere, der søger arbejde, og indvandrere, der kommer til EU som led i familiesammenføring eller som følge af, at de er indrømmet international beskyttelse.

Der er et betydeligt antal overkvalificerede tredjelandstatsborgere, særligt blandt kvinder¹⁶, i alle de medlemsstater, der råder over sådanne data. Arbejdsløse indvandrere og indvandrere, der er ansat i stillinger, som de er overkvalificerede til, udgør en underudnyttet ressource og et tab af menneskelig kapital. Derudover kan indvandrerne finde situationen ydmygende. Der bør udvikles tjenester, som har til formål at få anerkendt kvalifikationer og kompetencer fra oprindelseslandet, og som fremmer indvandreres muligheder for at få et arbejde, der svarer til deres færdigheder.

For det første bør der være bedre værktøjer til at kortlægge den uddannelsesmæssige baggrund, tidligere erhvervs erfaring, sammenligneligheden af eksamensbeviser og kvalifikationer og til at fastlægge et eventuelt behov for uddannelse.

¹³ Se CEFR, http://www.coe.int/t/dg4/linguistic/cadre_en.asp.

¹⁴ I 2010 lå den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens for den samlede befolkning i aldersgruppen 20-64 år på 68,6 % (sammenlignet med 69,1 % i 2009) og for tredjelandstatsborgere i aldersgruppen 20-64 år lå den på 58,5 % (sammenlignet med 59,1 % i 2009).

¹⁵ I aldersgruppen 25-54 år, hvor antallet af erhvervsaktive er højest, var beskæftigelsesfrekvensen for kvindelige tredjelandstatsborgere i 2010 næsten 20 procentpoint lavere end den gennemsnitlige beskæftigelsesfrekvens for kvinder generelt i denne aldersgruppe. Undersøgelse fra Eurostat, "Labour Force Survey" med kvartalsvise data om beskæftigelsesfrekvensen efter køn, aldersgruppe og nationalitet og en sammenligning af beskæftigelsesfrekvensen for statsborgere i EU-27 og tredjelandstatsborgere:

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_ifs/data/database.

¹⁶ "Ethnic minority and Roma women in Europe: A case for gender equality?", sammenfattende rapport udarbejdet for Europa-Kommissionen i 2009.

For det andet spiller gennemsigtig information om ledige stillinger og hjælp fra den offentlige arbejdsformidling også en vigtig rolle. Arbejdsgiverne og arbejdsmarkedets parter spiller en afgørende rolle for at fremme mangfoldigheden og bekæmpe diskrimination. Indvandreres vigtige rolle som iværksættere og deres kreativitet og innovationskapacitet bør også styrkes¹⁷ med hjælp fra myndighederne i form af oplysning om vilkårene for at starte egen virksomhed.

For det tredje bør der udvikles startprogrammer til støtte for nyankomne indvandreres adgang til arbejdsmarkedet og andre vigtige mødesteder i modtagerlandet. Startforanstaltninger kan være en aftale, der skal sikre en dedikeret indsats og fastlægge begge parter pligter og rettigheder.

1.3. Indsatsen i uddannelsessystemet

De fleste EU-lande har en stigende andel af studerende med indvandrerbaggrund¹⁸. Skolesystemerne skal tilpasses den stigende mangfoldighed blandt de studerende, så det sikres, at alle får undervisning af høj kvalitet, og at de muligheder, som denne mangfoldighed giver, udnyttes. For at fremme en vellykket sprogindlæring er det nyttigt at træffe foranstaltninger tidligt, inden børnene starter i skole.

Tredjelandstatsborgeres uddannelsesniveau er lavere end EU-statsborgeres¹⁹. Unge med indvandrerbaggrund har større risiko for at forlade uddannelsessystemet uden en ungdomsuddannelse. Der bør gøres mere for at forhindre, at unge indvandrere²⁰ forlader skolen tidligt.

Undervisere og andet personale bør uddannes i at håndtere mangfoldigheden. Det kan også være gavnligt at ansætte indvandrere som lærere eller pædagoger både for at styrke indlæringen i klasser med en høj koncentration af indvandrere og for i højere grad at åbne det nationale uddannelsessystem for andre europæiske og ikke-europæiske kulturer. Som eksempel på nyttige tiltag kan nævnes sprogkurser for forældre i tilknytning til deres børns skolegang og studievejledning. Skoler i særligt belastede områder med en høj koncentration af indvandrere kunne udvikle specialiserede programmer og studievejledningsordninger samt adgang til uddannelse for at få konkurrencemæssige fordele.

1.4. Sikring af bedre levevilkår

Foranstaltninger, der skal fremme social inklusion af indvandrere, bør sigte mod at fjerne de hindringer, der står i vejen for sociale og sundhedsmæssige ydelser, og de bør bekæmpe fattigdom og udelukkelse af de mest sårbare²¹. Integrationen af personer, der nyder international beskyttelse, kræver særlig opmærksomhed. De har ofte været udsat for traumatiske oplevelser, som kræver særlig socialhjælp og psykologisk behandling.

¹⁷ Nyere statistikker fra handelskammeret i regionen Lombardiet viser, at 60 % af de nye virksomheder, der er oprettet i regionen, er stiftet af indvandrere, www.lom.camcom.it.

¹⁸ Statusrapport, SEK(2011) 526. I EU er andelen af udlændinge i aldersgruppen 6-17 år 5,7 % og i aldersgruppen 18-24 år er den 7,9 %. I Tyskland og Østrig er over 9 % af børnene i aldersgruppen 6-17 år udlændinge, i Spanien og Irland er tallet over 11 % og i Luxembourg er over 45 % udlændinge.

¹⁹ EU' Labour Force Survey viser, at indvandrere er markant underrepræsenterede på de mellemlange uddannelser og overrepræsenterede på det laveste uddannelsesniveau. Samtidig var procentdelen af overkvalificerede tredjelandstatsborgere 45 % i 2009 sammenlignet med 29 % for EU-statsborgere http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database.

²⁰ KOM(2010) 296 og KOM(2011) 18.

²¹ KOM(2010) 758.

Politikkerne bør derfor være udformet således, at de minimerer isolationen af personer, der nyder international beskyttelse, og begrænsningen af deres rettigheder og sikrer en effektiv sprogundervisning, adgang til en bolig, adgang til sundhedsydelse i sundhedssystemer, der fremmer integration, og kulturelt tilpassede sundhedsfremmende programmer. Der bør også ses på adgang til erhvervsfaglig uddannelse og hjælp til at søge beskæftigelse.

Situationen for tredjelandsstatsborgere med romabaggrund, som opholder sig lovligt i EU, fortjener særlig opmærksomhed.

1.5. Bedre udnyttelse af EU-midler

En bedre udnyttelse af eksisterende EU-instrumenter burde derfor fremme indvandreres deltagelse og gennemførelsen af bottom-up-integrationspolitikker. Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandsstatsborgere og Den Europæiske Flygtningefond støtter foranstaltninger som modtagelses- og startordninger, deltagelse i det sociale liv og i samfundslivet samt lige adgang til serviceydelser. Disse suppleres med foranstaltninger, der skal fremme adgangen til og integrationen på arbejdsmarkedet, og som finansieres af Den Europæiske Socialfond. Den Europæiske Fond for Regionaludvikling kan støtte en bred vifte af integrationsforanstaltninger i forbindelse med regionaludvikling.

Anbefalinger

Medlemsstaterne bør sikre:

- *at der udbydes sprogkurser, som afspejler indvandreres forskellige behov på de forskellige stadier af integrationsprocessen*
- *at der tilrettelægges introduktionsprogrammer for nyankomne indvandrere, herunder sprog- og samfundsorienteringskurser. Disse programmer bør tage hensyn til kvindelige indvandreres særlige behov for at fremme kvindernes deltagelse på arbejdsmarkedet og styrke deres økonomiske uafhængighed*
- *at der træffes foranstaltninger til kortlægning og vurdering af den enkeltes behov og til godkendelse af kvalifikationer og erhvervs erfaring*
- *at flere indvandrere kommer ud på arbejdsmarkedet ved hjælp af en aktiv arbejdsmarkedspolitik*
- *at der gøres en indsats i uddannelsessystemet for at udstyre undervisere og skoleledere med de fornødne færdigheder til at håndtere mangfoldighed; at der ansættes undervisere med indvandrerbaggrund og at indvandrerbørn deltager i førskoleaktiviteter og*
- *at de specifikke behov, som sårbare indvandrergrupper har, får særlig opmærksomhed.*

Kommissionen bør fremme:

- *udveksling af praksis og en koordinering af beskæftigelses-, uddannelses- og socialpolitikken og*
- *en bedre udnyttelse af eksisterende finansielle EU-instrumenter, som fremmer indvandreres deltagelse.*

2. Rettigheder og pligter – opnåelse af ligebehandling og et tilhørsforhold

Respekten for universelle værdier og grundlæggende menneskerettigheder er forankret i traktaten. Der bør gøres en større indsats for at bekæmpe diskrimination og give indvandrerne værktøjer til at blive fortlørlige med de grundlæggende værdier i EU og i medlemsstaterne.

Indvandrernes deltagelse i den demokratiske proces er vigtig for deres integration. Hindringer, der står i vejen for indvandreres politiske deltagelse i form af lovgivningsmæssige og strukturelle barrierer, skal i videst muligt omfang fjernes. Indvandrerrepræsentanter, herunder kvinder, bør i større udstrækning inddrages i udformningen og gennemførelsen af integrationspolitikker og -programmer.

Opsøgende programmer og praktikophold kan bidrage til at styrke kapaciteten i indvandrerorganisationer og tilskynde og støtte disse organisationers deltagelse på lokalt plan i f.eks. skolebestyrelser og boligforeninger.

Foranstaltninger til fremme af den demokratiske deltagelse kunne omfatte uddannelse og mentorordninger, stemmeret til indvandrere ved lokalvalg, etablering af lokale, regionale og nationale rådgivende organer, iværksætterfremme og fremme af kreativitet og innovation²².

Anbefalinger

Medlemsstaterne bør sikre:

- *at der træffes foranstaltninger til i praksis at gennemføre princippet om ligebehandling og forhindre institutionel og daglig diskrimination og*
- *at hindringer for indvandreres deltagelse i det politiske liv fjernes. Indvandrerrepræsentanter bør i større udstrækning inddrages i udformningen og gennemførelsen af integrationspolitikker og -programmer.*

Kommissionen bør sikre:

- *en fuldstændig og korrekt gennemførelse af eksisterende direktiver om ikke-diskrimination og direktiver vedrørende lovlig indvandring.*

B. EN STØRRE INDSATS PÅ LOKALT PLAN

Integrationspolitik bør udformes og gennemføres med de lokale myndigheders aktive deltagelse. De lokale myndigheder er ansvarlige for en bred vifte af tjenesteydelser og aktiviteter, og de spiller en vigtig rolle med hensyn til at forme interaktionen mellem indvandrere og modtagersamfundet.

1. Indsatsen i særligt belastede bydele

Mange indvandrere bosætter sig i byerne og møder her bestemte integrationsproblemer. Integrationspolitikkerne skal specifikt indeholde løsninger på problemer i belastede bydele, så byerne kan fremme den økonomiske og kulturelle aktivitet og bidrage til den sociale

²² Referat fra det fjerde møde i det europæiske integrationsforum, den 6.-7. december 2010, http://ec.europa.eu/ewsi/UDRW/images/items/static_38_812142537.pdf.

samhørighed. Der er i flere medlemsstater med succes indgået kontrakter eller andre former for aftaler mellem nationale, regionale og lokale myndigheder til støtte for byudviklingen. Det er afgørende, at repræsentanter for lokale organisationer og borgere involveres i sådanne aftaler. Effektiv integration forudsætter også støtteforanstaltninger, som sikrer den sociale infrastruktur og byfornyelse, og som baseres på en integreret tilgang for at undgå opsplitting.

2. Forbedring af det vertikale samarbejde

Selv om integrationsforanstaltninger primært vedrører lokale myndigheder, er et tæt samarbejde mellem de forskellige forvaltningsniveauer vigtigt af hensyn til koordineringen af leveringen, finansieringen og evalueringen af tilbuddene. Der kan kun skabes en effektiv integration gennem et samarbejde mellem hele spektret af berørte parter, såsom de europæiske institutioner, medlemsstaterne og de nationale, regionale og lokale aktører. EU kan skabe en ramme for overvågning, benchmarking og udveksling af god praksis blandt de forskellige forvaltningsniveauer og skabe incitament til fremme af gode lokale og regionale modeller.

"Territoriale aftaler" mellem relevante aktører på forskellige niveauer bør give alle deltagere den fornødne fleksibilitet til at opnå visse politiske mål og samtidig give mulighed for at strømline politiske instrumenter og finansieringskanaler og -procedurer. Regionsudvalget kunne spille en rolle i denne sammenhæng.

Eksempel:

INTI-Cities-projektet blev iværksat for at vurdere lokale integrationspolitikker, praksis og forvaltningsordninger på grundlag af et benchmark og blev med succes testet i kommunerne i Helsingfors, Rotterdam, Malmø, Düsseldorf, Genova og Lyon. Der er også Dive-projektet, som blev udviklet for at undersøge, hvordan kommunerne bruger mangfoldighed og lighedsprincipper i rollen som arbejdsgivere, købere af varer og tjenesteydelser, politiske beslutningstagere og leverandører af tjenesteydelser. Dive-benchmarket er blevet anvendt i Amsterdam, Leeds, Berlin og Rom. De byer, der deltog i Dive, underskrev Charter on Integrating Cities²³.

Regionen Valencia har et retligt grundlag for at skabe et aktivt samarbejde mellem en række aktører med henblik på integration af tilflyttere. Derudover er der blevet indgået en "indvandringssaftale" mellem den regionale forvaltning, fagforeninger og arbejdsgiverorganisationen for at tackle mangfoldighed på arbejdspladsen og opmuntre til indvandreres aktive deltagelse i arbejdsmarkedet, og en "lokal integrationsaftale" samler de offentlige myndigheder på lokalt, provinsielt og regionalt niveau for at sætte skub i samarbejdet og sikre sammenhæng i de integrationsfremmende foranstaltninger, der udvikles på forskellige områder.

3. EU's finansielle støtte til lokale tiltag

Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere har vist sig nyttig ved at yde støtte til medlemsstaternes indsats for at sætte tredjelandstatsborgere i stand til at opfylde opholdsbetingelserne og for at fremme deres integration²⁴. For den næste flerårige finansielle ramme foreslår Kommissionen at forenkle udgiftsinstrumenternes struktur ved at mindske

²³ Se webstedet for Integrating Cities, <http://www.integratingcities.eu>.

²⁴ Rådets beslutning 2007/435/EF af 25. juni 2007 om oprettelse af Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme. Finansieringsrammen for hele perioden er fastsat til 825 mio. EUR.

antallet af programmer til en tosøjlet struktur, herunder en indvandrings- og asylfond²⁵. En komponent vil være foranstaltninger, der støtter integrationen af tredjelandsstatsborgere. Midlerne vil også have en ekstern dimension, idet de vil dække foranstaltninger i både EU og tredjelande.

EU-støtten til integration bør fremover fokusere på en lokal og mere målrettet tilgang og støtte sammenhængende strategier, der specifikt er rettet mod at fremme integration på lokalt plan. Disse strategier vil primært skulle gennemføres af lokale eller regionale myndigheder og ikke-statslige aktører under hensyntagen til de særlige forhold i det pågældende område. Resultaterne vil blive målt på strategiernes bidrag til det overordnede mål om større deltagelse på grundlag af 1) en højere beskæftigelsesfrekvens, 2) et højere uddannelsesniveau, 3) større social inddragelse og 4) aktivt medborgerskab.

Anbefalinger

Medlemsstaterne bør sikre:

- at der med alle lokale og regionale aktørers reelle deltagelse udformes og gennemføres omfattende integrationsstrategier med en "bottom-up-tilgang"

Aktører på alle forvaltningsniveauer bør støtte:

- *udarbejdelsen af "territoriale aftaler" som kan danne en ramme for samarbejdet mellem relevante aktører på forskellige niveauer med henblik på udformning og gennemførelse af integrationspolitikker.*

Kommissionen bør støtte:

- *de lokale og regionale aktørers inddragelse i udformningen af integrationspolitikker inden for rammerne af EU-programmer gennem et strategisk partnerskab med Regionsudvalget og de europæiske netværk af byer og regioner og*
- *en mere velkoordineret programmering af EU's eksisterende finansielle instrumenter med henblik på lokale foranstaltninger. Dette bør ske ved hjælp af Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandsstatsborgere, Den Europæiske Flygtningefond, Den Europæiske Socialfond og Den Europæiske Fond for Regionaludvikling.*

C. INDDRAGELSE AF OPRINDELSESLANDENE

Oprindelseslandene kan spille en rolle i integrationsprocessen på tre måder: 1) ved at forberede integrationen allerede inden migrantens udrejse, 2) ved at hjælpe migranterne under deres ophold i EU, f.eks. gennem ambassaderne og 3) ved at forberede migrantens midlertidige eller endelige tilbagevenden med ny erfaring og viden.

1. Integrationsfremmende foranstaltninger forud for afrejsen

Oprindelseslandene kunne hjælpe migranterne med oplysninger forud for afrejsen om eksempelvis påkrævet visum og arbejdstilladelse, men også med sprogundervisning eller med tilbud om erhvervsuddannelse til forbedring af deres kvalifikationer. Der bør i den henseende

²⁵ KOM(2011) 500 endelig.

gives støtte til tredjelande til foranstaltninger forud for afrejsen og også til at forbedre metoderne for anerkendelse af migranternes kvalifikationer og færdigheder.

Med henblik på at hjælpe personer, der ønsker at emigrere til EU, med at få adgang til de nødvendige oplysninger om ansøgningsprocedurerne vil Kommissionen desuden lancere EU's indvandringsportal senere på året.

2. Nyttig kontakt mellem diasporasamfund og deres oprindelseslande

Pengeoverførsler og overførsel af færdigheder, innovation og viden vil derefter kunne fremme bæredygtige investeringer og udviklingen i oprindelseslandene.

Fremme af den tværnationale iværksætterkultur gennem en mere dynamisk strategi vil gavne iværksættere, der opererer i både EU-medlemsstater og partnerlande. Sådanne virksomheder kan skabe beskæftigelse i oprindelseslandet og gavne både integrationen af indvandrere og samhandelen mellem landene.

3. Cirkulær migration og udviklingen i oprindelseslandene

Midlertidig og cirkulær migration bør understøttes af en rettighedsbaseret ramme, som giver migranterne en klar juridisk status og fremmer deres mobilitet. Mobilitetspartnerskaber med partnerlande kunne være en passende ramme for at fremme integrationsinitiativer i EU-medlemsstaterne, som også er til gavn for oprindelseslandene. Positive politiske budskaber fra begge sider kunne være med til at skabe et mere integrationsvenligt miljø og samtidig fremme midlertidig og cirkulær migration.

Anbefalinger

Medlemsstaterne og oprindelseslandene bør sikre:

- *at støtte til migranter forud for afrejsen med henblik på at lette integrationen indgår i dialogen og samarbejdsrammen mellem EU og partnerlandene. Det er i den henseende afgørende at forbedre metoderne for anerkendelse af migranternes kvalifikationer og færdigheder.*

3. FREMTIDSPERSPEKTIVER

Hvis indvandrerpotentialet skal udnyttes fuldt ud er det meget vigtigt for både indvandrerne og EU, at integrationen forvaltes korrekt. Effektive integrationspolitikker er afgørende for at forene økonomisk vækst med social samhørighed og for at håndtere de mere og mere uhomogene europæiske samfund. Denne proces kræver en struktureret og velunderbygget debat. Der er behov for sammenhængende strategier for i højere grad at få indvandrere til at deltage i det samfund, de lever i.

3.1. Øget samarbejde, samråd og koordination

Integrationsudfordringerne vil skulle løses i et samarbejde mellem de nationale regeringer og regionale og lokale myndigheder, og samtidig skal der være en dialog med relevante aktører på alle forvaltningsniveauer. Der er også behov for større samarbejde med oprindelseslandene. Fremgangsmåden med en "trevejsproces" mellem migranter,

modtagersamfund og oprindelseslande kunne styrkes. EU bør yde den nødvendige støtte til denne proces.

Kommissionen spiller en vigtig rolle med hensyn til at skabe dialog mellem relevante aktører om de største integrationsudfordringer. Medlemsstaternes udveksling af viden og god praksis finder sted inden for netværket af nationale integrationskontaktpunkter, som kunne videreudvikles gennem målrettede møder og benchmarkingprojekter. Integrationspolitikken kunne gøres mere effektiv ved, at EU-institutionerne i samarbejde med medlemsstaterne følger udviklingen i de forskellige politikker og tilstræber indbyrdes koordinering inden for de gældende politikrammer.

Civilsamfundsrepræsentanter fra medlemsstaterne og på EU-niveau mødes i det europæiske integrationsforum, som Kommissionen har oprettet i samarbejde med Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg. Høringsprocesserne bør styrkes yderligere ved hjælp af strategimøder med f.eks. Regionsudvalget og byforeninger. Forummet kunne understøttes af nationale, regionale eller lokale fora. På det europæiske integrationswebsted samles vigtige oplysninger fra forskellige aktører, og det fungerer som et interaktivt redskab for udveksling af oplysninger og skal videreudvikles ved hjælp af onlineprofiler.

3.2. *Udvikling af en fleksibel europæisk værktøjskasse*

For styrke koordinationen og videndelingen er der ved at blive udviklet en fleksibel europæisk værktøjskasse, der giver de nationale myndigheder mulighed for at vælge de foranstaltninger, der med størst sandsynlighed vil fungere i deres specifikke situation. Der udvikles såkaldte "europæiske moduler", som skal understøtte politikker og praksis. Modulerne bygger på medlemsstaternes og andre aktørers erfaringer, og de kan tilpasses de enkelte medlemsstaters, regioners og byers behov²⁶. Modulerne ville udgøre en europæisk referenceramme for udformningen og gennemførelsen af integrationspraksis i medlemsstaterne. De udvikles inden for tre emneområder: 1) introduktions- og sprogkurser, 2) stærkt engagement fra modtagersamfundets side og 3) indvandreteres aktive deltagelse i alle aspekter af samfundslivet.

3.3. *Resultatovervågning*

Indvandrings- og integrationspolitikker beror i høj grad på kvalitetsstatistikker, som kan ligge til grund for udformningen af politikker og overvågningen af resultater. EU-institutionerne og medlemsstaterne bør arbejde sammen om at udvikle en ramme for udbredelse af migrationsstatistikker og om at forbedre kapaciteten til at indsamle og offentliggøre statistikker om indvandrere og deres samfundsøkonomiske situation.

Der er blevet fastlagt fælles europæiske "indikatorer" på fire områder med betydning for integration, nemlig beskæftigelse, uddannelse, social inklusion og aktivt medborgerskab²⁷. De skal tjene til at overvåge resultaterne af integrationspolitikkerne med henblik på at øge sammenligneligheden og styrke den europæiske læringsproces. Fælles indikatorer vil gøre det

²⁶ Modulerne er en naturlig videreudvikling af håndbogen om integration for beslutningstagere og aktører: http://ec.europa.eu/ewsi/en/resources/detail.cfm?ID_ITEMS=12892.

²⁷ Konklusioner fra Rådet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. juni 2010, rådsdokument 9248/10. Eurostat Methodologies and Working Papers, "Indicators of Immigrant Integration - A Pilot Study", http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-SF-11-030.

muligt at vurdere integrationsindsatsen i forhold til de europæiske mål for beskæftigelse, uddannelse og social inklusion og dermed forbedre koordineringen af nationale politikker og EU-politikker. Kommissionen vil følge udviklingen og fremsætte anbefalinger i dialog med medlemsstaterne.

Anbefalinger

Kommissionen bør støtte:

- *en større anvendelse og koordinering af de europæiske platforme for samråd og videndeling (bl.a. de nationale integrationskontaktpunkter, det europæiske integrationsforum og det europæiske integrationswebsted) for at styrke deres bidrag til den politiske beslutningsproces og overvågningen og koordineringen af politikker*
- *videreudviklingen af en fleksibel værktøjskasse, der bl.a. indeholder "europæiske moduler", til støtte for nationale og lokale politikker og praksis. Den vil i strategisk partnerskab med Regionsudvalget blive gennemført af de nationale, regionale og lokale myndigheder og civilsamfundet og*
- *fælles europæiske "indikatorer" inden for beskæftigelse, uddannelse, social inklusion og aktivt medborgerskab, som skal tjene til at overvåge resultaterne af integrationspolitikkerne og danne grundlag for en systematisk opfølgning.*