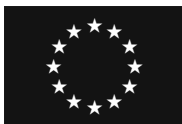


EUROPAPARLAMENTET

2004



2009

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

PRELIMINÄR VERSION
2006/2056(INI)

29.3.2006

FÖRSLAG TILL BETÄNKANDE

om strategier och metoder för integration av tredjelandsmedborgare inom
Europeiska unionen
(2006/2056(INI))

Utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor

Föredragande: Stavros Lambrinidis

INNEHÅLL

	Sida
FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION	3
MOTIVERING	7

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS RESOLUTION

om strategier och metoder för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen (2006/2056(INI))

Europaparlamentet utfärdar denna resolution

- med beaktande av kommissionens meddelande ”En gemensam agenda för integration – En ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen” (KOM(2005)0389),
- med beaktande av artikel 13 i fördraget,
- med beaktande av EG-fördraget, som tilldelar gemenskapen befogenheter och skyldigheter på områdena invandring och asyl, och artikel 63.3 a i det fördraget,
- med beaktande av ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Tammerfors den 15–16 oktober 1999, Europeiska rådets möte i Laeken den 14–15 december 2001, Europeiska rådets möte i Sevilla den 21–22 juni 2002 och Europeiska rådets möte i Thessaloniki den 19–20 juni 2003,
- med beaktande av Haagprogrammet, som Europeiska rådet antog den 4 november 2004 och som anger de mål som skall förverkligas på området med frihet, säkerhet och rättvisa under perioden 2005–2010,
- med beaktande av det informella ministermötet i Groningen den 9 november 2004, där ministrarna med ansvar för integrationspolitik träffades för första gången,
- med beaktande av de gemensamma grundprinciper för en integrationspolitik som Europeiska unionens råd antog den 19 november 2004,¹
- med beaktande av Europeiska unionens stadga för de grundläggande rättigheterna, med särskild hänvisning till artiklarna 18, 20, 21 och 22 i den,
- med beaktande av artikel 45 i arbetsordningen,
- med beaktande av betänkandet från utskottet för medborgerliga fri- och rättigheter samt rättsliga och inrikes frågor och yttrandet från utskottet för utrikesfrågor, utskottet för utveckling, utskottet för sysselsättning och sociala frågor och utskottet för kvinnors rättigheter och jämställdhet mellan kvinnor och män (A6-.../2006), och av följande skäl:
 - A. Antalet utlandsfödda medborgare i EU uppskattas till 40 miljoner, och deras barn och barnbarn är miljontals fler. Denna växande befolkningsgrupp är oerhört mångfaldig, men ställs inför liknande problem. Sysselsättningsgraden bland dessa människor ligger betydligt under genomsnittet, och deras skolresultat är avsevärt sämre än andra grupper. De diskrimineras i kontakterna med offentliga och privata institutioner. De är politiskt underrepresenterade på alla nivåer av samhällsstyrningen, även i medlemsstaternas politiska partier och i EU:s institutioner.

¹ Handling nr 14615/04 av den 19 november 2004.

- B. Dessa över 40 miljoner utlandsfödda medborgare skulle kunna betraktas som EU:s 26:e medlemsstat (och den femte största), och EU:s vilja och insatser för att integrera denna befolkningsgrupp bör motsvara EU:s åtaganden för att integrera anslutningsländerna. Likväl har unionen i försöken att övervinna denna integrationsutmaning – försök som om de misslyckas skulle kunna få till följd att EU undergrävs socialt, ekonomiskt och politiskt – avsatt ytterst små resurser.
- C. Europeiska unionens åtagande för integration har länge hämmats av den allmänt utbredda uppfattningen att ”integrationen är lokal”. I själva verket är integrationen, sett till dess följder, global – särskilt när den misslyckas.
- D. En framgångsrik integration kommer att stärka EU:s ekonomi i den globala konkurrensen. Unionen kommer att locka till sig de arbetstagare och företagare som EU-ekonomierna behöver, liksom de forskare och studenter som är grundvalen för dess förmåga till innovation. EU:s städer kommer att bli säkrare och samhällena starkare. De främlingsfientliga tendenserna kommer att minska och respekten för allas grundläggande rättigheter att öka. Europas ställning i världen kommer att stärkas.
- E. De lokala, regionala och nationella myndigheterna bör ha förmåga och medel att bestämma och genomföra exakta integrationsåtgärder, men medlemsstaterna och unionen som helhet måste ivrigt utarbeta integrationsstrategier och övervaka dessa integrationsåtgärders effektivitet och utfall, för att därigenom se till att integrationsstrategier vars utfall främjar de gemensamma intressena i unionen genomförs.
- F. Integration är en ”dubbelriktad process” som förutsätter att EU-medborgarna är villiga att godta och integrera invandrare. Den omfattar åtgärder för att påverka både invandrarnas och de mottagande samhällenas beteende på alla relevanta nivåer och för att mobilisera resurser på båda sidor i syfte att genomföra politik.
- G. De vägledande prioriteringarna för EU:s åtgärder på området bör omfatta följande:
- Att förbättra invandrarnas anställbarhet och minska sysselsättningskillnaderna gentemot den infödda befolkningen.
 - Att förbättra invandrarnas och deras efterkommandes möjligheter till utbildning och språkinläring, så att resultatskillnaderna gentemot den infödda befolkningen så småningom försvinner.
 - Att öka invandrarnas politiska och medborgerliga utbildning, deltagande och representation i alla tillämpliga delar av samhällsstyrningen, det civila samhället och beslutsfattandet.
 - Att bekämpa rasism, främlingsfientlighet och diskriminering som riktas mot invandrare – särskilt på arbetsplatsen samt i skolorna, bostadssektorn, de offentliga tjänsterna, massmedierna och politiken – och öka den ömsesidiga respekten för och förståelsen av varandras likheter och olikheter.
- H. Det finns ett tydligt samband mellan en framgångsrik integrationspolitik och upprättandet av en politik för laglig invandring på EU-nivå.

1. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att se till att de befintliga direktiv som rör integration verkligen genomförs.
2. Europaparlamentet välkomnar kommissionens förslag om att inrätta Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare för perioden 2007–2013 och anser att prioriterade åtgärder för resursfördelningen bör bestämmas på årlig basis, varje år med inriktning på ett särskilt avgörande område, såsom sysselsättning, språk, bostäder, kvinnor samt politiskt och medborgerligt deltagande.
3. Europaparlamentet välkomnar kommissionens förslag om att verka för ett årligt integrationsforum.
4. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att klargöra, utvidga och samordna ansvaret för integrationsfrågor i alla generaldirektorat, vilket inbegriper att återuppliva och understödja en arbetsgrupp för integrationsfrågor med deltagare från olika generaldirektorat och att fastställa det exakta integrationsansvaret för olika generaldirektorat. Parlamentet begär vidare att åtgärder vidtas för att se till att den nya integrationsfonden och Europeiska socialfonden kompletterar varandra.
5. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att inrätta en permanent kontaktgrupp med religiösa ledare, sakkunniga, invandrare m.fl., som skall ge kommissionen råd i alla integrationsfrågor.
6. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att inrätta rigorösa övervakningsmekanismer för utvärderingen av integrationsprogram i olika medlemsstater, även genom användning av oberoende sakkunniga, och att lansera en rigorös och praktisk halvårsrapport om migration och integration.
7. Europaparlamentet uppmanar kommissionen att mångdubbla de forsknings- och analysinitiativ som syftar till förståelse av vad som fungerar i integrationsfrågor och att i samarbete med medlemsstaterna och de lokala myndigheterna ambitiöst öka de faktiska insatserna för att sprida bästa metoder, inte bara genom den föreslagna webbplatsen, utan på så många andra rimliga sätt som möjligt.
8. Europaparlamentet betonar vikten av att personalsammansättningen i EU:s institutioner och medlemsstaternas offentliga förvaltningar återspeglar unionsinvånarnas sammansättning.
9. Europaparlamentet uppmanar rådet att använda övergångsklausulen enligt artikel 67.2 andra strecksatsen i fördraget för att ge parlamentet medbeslutandebefogenheter i frågor som rör integration och laglig migration och medge beslut med kvalificerad majoritet i rådet.
10. Europaparlamentet uppmanar rådet att permanenta det årliga mötet mellan integrationsministrarna, som det nederländska EU-ordförandeskapet först anordnade i Groningen i november 2004.
11. Europaparlamentet uppmanar rådet att på nytt överväga kommissionens förslag om att tillämpa den öppna samordningsmetoden på integrationspolitiken. Parlamentet begär i detta hänseende att Europaparlamentet görs delaktigt i hela förfarandet.

12. Europaparlamentet uppmanar rådet att fastlägga ett omfattande och förutseende ramdirektiv om laglig migration.
13. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att ge en enda regeringsmedlem det övergripande ansvaret för integrationspolitiken för invandrare, för att garantera en enhetlig politik i alla organ på alla nivåer av samhällsstyrningen, och att överväga att utse en högkommissarie för integration eller en integrationsombudsman i varje land med uppgift att samordna politikens genomförande, sprida information till invandrare och granska invandrares klagomål samt vidta åtgärder för att rätta till problem.
14. Europaparlamentet uppmanar alla medlemsstater att sörja för en granskning av alla statliga organ på alla nivåer som har (eller bör ha) ansvar för integrationen av invandrare.
15. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att uppmuntra invandrarnas politiska deltagande och motverka deras politiska och sociala isolering genom att bland annat undersöka sätt att ge varaktigt bosatta invandrare rätt att rösta i lokal- och kommunalval.
16. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att fastställa öppna, mänskliga, snabba och förnuftiga förfaranden för beviljande av ställning som varaktigt bosatt och för naturalisering av varaktigt bosatta invandrare och deras barn, särskilt när barnen är födda på en medlemsstats territorium.
17. Europaparlamentet uppmanar de politiska partierna, fackföreningarna och det civila samhället som helhet på nationell nivå att välkomna invandrare som fullvärdiga medlemmar på alla nivåer av sina respektive strukturer.
18. Europaparlamentet uppmanar medlemsstaterna att stärka lagstiftningarna mot diskriminering och rasism och att se till att de befintliga lagstiftningarna följs samt att överväga lämplig lagstiftning för positiv särbehandling av invandrare på områden såsom utbildning och sysselsättning.
19. Europaparlamentet betonar vikten av att utarbeta en omfattande ram för europeiskt samhällsmedborgarskap genom samarbetet mellan Europaparlamentet, rådet och kommissionen.
20. Europaparlamentet betonar vikten av att genomföra årliga utfrågningar om integration, i vilka Europaparlamentet och de nationella parlamenten deltar.
21. Europaparlamentet uppdrar åt talmannen att översända denna resolution till kommissionen och rådet och till medlemsstaterna.

MOTIVERING

I. Inledning

Bör EU välkomna fler invandrare – och i så fall hur många? Dessa frågor står med rätta i brännpunkten för en långvarig offentlig debatt i många medlemsstater. Den senaste forskningen visar att fortlöpande invandring, klokt hanterad, skapar betydande ekonomiska och sociala fördelar. Likväl är invandring för många alltmer även en källa till ångslan och otrygghet.

Däremot är svaret på frågan om huruvida vi bör integrera invandrare som redan lever och arbetar bland oss – som inte vållar skada och ökar vår livskvalitet – självklart. De måste bli fullvärdiga medlemmar av det europeiska samhället och slutligen få medborgarskap. Allt annat än detta skulle innebära att unionen godtog ett samhälle med två hastigheter, vilket skulle strida mot våra grundläggande värderingar.

Detta betänkande bygger på övertygelsen att integrationsfrågan är lika viktig som en framgångsrik utvidgning av EU eller den globala rörelsen för kvinnors rättigheter. Inför en sådan utmaning har unionens åtagande i hög grad varit försumligt. I stället för att verkligen införliva invandrarna i skolor, på arbetsplatser och i politiska system går de europeiska samhällena i många hänseenden mot ett tillstånd av ”desintegration”.

I försöken att övervinna denna integrationsutmaning – försök som om de misslyckas skulle kunna få till följd att EU undergrävs socialt, ekonomiskt och politiskt – har unionen likväl avsatt ytterst små resurser.

Även om Europeiska rådet bestämt uttalade sitt åtagande för integration av invandrare i Tammerfors 1999 och bekräftade sin övertygelse i Thessaloniki 2003, har verkligheten inte motsvarat förväntningarna.

Om misslyckad integration är upphovet till oräkneliga problem, kommer framgång att stärka EU på avgörande sätt: Våra gemensamma landvinningar i integrationsfrågor kommer att stärka unionens ekonomi i den globala konkurrensen. De arbetstagare och företagare som våra ekonomier behöver kommer att lockas till EU, liksom de forskare och studenter som är grundvalen för vår förmåga till innovation. Våra städer kommer att bli säkrare och våra samhällen starkare. Fördelarna med integration är fler än enbart BNP-tillväxt, starkare pensionssystem och minskade oroligheter. EU:s invandrare kan fungera som en bro för unionen till en värld som globaliseras – de kan förbättra våra handelsmöjligheter, göra de sociala nätverken tätare och bekräfta unionens ställning som global ledare med förmåga att överbrygga kulturella och religiösa klyftor.

Vi har tidigare visat oss vuxna utmaningen att integrera invandrare. I själva verket kan man nog hävda att Europeiska unionen är det mest framgångsrika exemplet på integration av invandrare i historien. För ett kvartssekel sedan var de flesta invandrare som levde i dåvarande Europeiska gemenskapen sydeuropéer. I dag är Sydeuropa en välmående del av unionen, och sydeuropéerna uppfattas inte längre som invandrare – trots att många på den tiden betraktade dem som främmande och ”omöjliga att integrera”. Deras anslutning till

unionen stärkte EU som helhet. På samma sätt är nu östeuropéerna fullvärdiga EU-medlemmar.

Men de senaste 50 årens invandrare har haft en fördel framför dagens invandrare: De har mestadels kommit från länder med omedelbara utsikter till medlemskap i unionen.

Kanske är det därför nyttigt att tänka på dessa över 40 miljoner utlandsfödda medborgare som EU:s 26:e medlemsstat (och den femte största). Vi skulle då kunna fråga oss hur våra insatser för att integrera denna befolkningsgrupp står sig vid en jämförelse med våra åtaganden för att integrera anslutningsländerna. En framgångsrik integration förutsätter att betydande mänskliga och ekonomiska resurser sätts av. Vi måste även genomsöka unionen och övriga världen efter metoder som dramatiskt kan förbättra våra resultat när det gäller integration av invandrare. Och vi måste mångfaldiga sätten att sprida sådana idéer effektivt.

Slutligen är den kanske viktigaste frågan i samband med integration av invandrare den som diskuteras minst: I vilket slags samhälle vill vi att människorna skall integreras? Huvudskälet till att integrera EU:s invandrare är att vi, om vi inte gör det, sviker de ideal och principer som ligger till grund för unionen. Alltför ofta avslöjar våra reaktioner på invandrare att vi är trångsynta, inåtvända, fördomsfulla och bakåtsträvande. I förlängningen antar även våra samhällen dessa drag.

Integration är omöjligt utan dem som integrerar och dem som integreras. Detta betyder att integration av invandrare förutsätter att vi är villiga att godta och integrera invandrare. Med vår politik måste vi därför hantera inflyttningsprocessen genom att påverka både invandrarerna och de mottagande samhällenas beteende och genom att mobilisera resurser på alla sidor i syfte att genomföra politik effektivt.

II. Anledningen till att EU bör ägna sig åt integrationsfrågor

Varför bör EU ägna sig åt integration av invandrare? Därför att det kan få negativa konsekvenser för unionen som helhet om en enda medlemsstat inte genomför en framgångsrik integrationspolitik.

- Undersysselsättningen bland invandrare försvagar inte bara enskilda ekonomier, utan hela unionens ekonomi.
- Om de hög- och lågutbildade arbetstagare som våra ekonomier behöver uppfattar Europa som ogästvänligt, kan de lockas till den svarta ekonomin eller i armarna på Europas ekonomiska konkurrenter.
- Avsaknaden av effektiv integrationspolitik kan leda till negativa uppfattningar om och stereotyper av invandrare och följaktligen till en defensiv invandringspolitik.
- Rädsla bland medborgarna kan bryta ned respekten för den mänskliga värdigheten, friheten, demokratin, jämlikheten, rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna, däribland rättigheterna för personer som tillhör minoriteter.
- I sina mer extrema former skulle främlingskapet kunna leda till en radikaliserings som kan hota den kollektiva trygghetskänslan i EU.
- Negativa stereotyper av dåligt integrerade invandrare kan undergräva en framgångsrik utvidgning av unionen.

Inför det ovanstående har unionen likväl länge paralyserats av den allmänt utbredda uppfattningen att ”integrationen är lokal”. Integrationsinitiativ tas förvisso lokalt. Skolorna, föreningarna, företagen, andaktsplatserna och andra institutioner i ett grannskap gör grovarbetet för att sammanföra nyanlända invandrare och den infödda befolkningen på sätt som bygger samhällen och ökar livskvaliteten. Men integrationen är, sett till dess följder, global – särskilt när den misslyckas.

Samtidigt som de lokala, regionala och nationella myndigheterna bör bestämma de exakta integrationsåtgärder som skall genomföras, måste således medlemsstaterna följa effektiva integrationsstrategier vars utfall främjar de gemensamma intressena i unionen. Det är i övervakningen av dessa utfall som EU:s institutioner kan och måste bli betydligt mer aktiva och – framför allt – effektiva.

III. Tidigare och framtida åtgärder – Föredragandens rekommendationer

Tidigare EU-ordförandeskap och Europeiska kommissionen har utfört mycket berömvärt arbete för att främja integrationspolitiken. De kollektiva insatserna i EU har dock varit påfallande otillräckliga på genomförandenivån – även på det mycket begränsade område där kommissionen har befogenhet att agera. Två exempel understryker detta: Det europeiska observationscentrumet för migration, som förebådades med fanfarer 2003, har aldrig inrättats. Och den första utgåvan av den *årliga* rapporten om migration och integration – som Europeiska rådet gav kommissionen i uppgift att utarbeta varje år – kom ut i tid i juni 2004¹, men i april 2006 har den andra utgåvan ännu inte dykt upp.

Under och efter 2006 kommer Europeiska kommissionen och andra EU-institutioner att ha särskilt många tillfällen att påverka integrationen av invandrare. Dessa tillfällen måste tas till vara och utnyttjas maximalt.

Innan unionen inleder nya satsningar som tar dess uppmärksamhet och resurser i anspråk är det dock avgörande att se till att befintliga direktiv som berör integrationen av invandrare verkligen genomförs. Det åligger kommissionen att betydligt mer rigoröst övervaka både införlivandet av integrationsdirektiv och effektiviteten i administrativa förfaranden genom vilka den relevanta lagstiftningen genomförs i invandrarnas dagliga liv.

Det kanske viktigaste av de nya initiativen är den nyligen föreslagna Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare. I detta betänkande uppmanas kommissionen att följa sex principer för fördelningen av medel ur EU:s nya integrationsfond.

- a) En enda årlig brännpunkt bör bestämma utbetalningarna. De årliga målområdena för satsningar bör omfatta att minska sysselsättningskillnaderna mellan den infödda befolkningen och invandrarna, att förbättra invandrarnas utbildningsresultat, att främja kvinnornas utbildningsmöjligheter och anställbarhet, språk- och introduktionsprogram och att öka invandrarnas politiska deltagande.
- b) Fonden bör gynna initiativ som har bäst utsikter att få allmänt genomslag i hela unionen.

¹ KOM(2004)0508.

- c) Kommissionen bör varje år avsätta en rimlig och fastställd andel av fondens resurser till att låta oberoende sakkunniga utvärdera effektiviteten i de program som den finansierar.
- d) När dessa sakkunniga har fastställt lovande program bör omedelbar prioritet ges åt att sprida och anpassa dessa program för användning i andra medlemsstater, av de kommunala och lokala myndigheterna i dessa.
- e) Medlemsstaternas initiativ för att samordna sina integrationsinsatser och utbyta bästa metoder bör stödjas.
- f) Program som inriktas på nyanlända invandrare bör vara de huvudsakliga målen för finansieringen. Dock bör även program som inriktas på andra och tredje generationens invandrare få finansiering.

Central är även kommissionens avsikt enligt den nyligen offentliggjorda ”strategiska planen för laglig migration” att utarbeta ett allmänt ramdirektiv om laglig migration och direktiv för att förbättra unionens förmåga att locka till sig högutbildade invandrare, säsongsarbetare och praktikanter. Denna plan är ett stort steg i riktning mot att erkänna att invandring och integration går hand i hand – och att det ena inte kan lyckas utan det andra. Planen måste fyllas ut och förtydligas åtskilligt, och det krävs ett erkännande av att olika invandrargrupper integrationsbehov skiljer sig avsevärt åt.

Samtidigt har kommissionen även angett att den avser att som en prototyp skapa en webbplats för spridning av bästa metoder för integration. Även om en sådan webbplats är viktig, krävs det betydligt större insatser från kommissionens sida för att fastställa, analysera och främja bästa metoder – och detta brådskar på alla avgörande områden (såsom språkutbildning, bostäder, utbildning, medier, interkulturell dialog osv.).

Det är även viktigt att reformera kommissionens och nationella myndigheters sätt att hantera integrationen av invandrare. I betänkandet uppmanas således kommissionen att klargöra, utvidga och samordna ansvaret för integrationsfrågor i alla generaldirektorat, vilket inbegriper att återuppliva arbetsgruppen för integrationsfrågor med deltagare från olika generaldirektorat och att fastställa det exakta integrationsansvaret för olika generaldirektorat. Vidare begärs att åtgärder vidtas för att se till att den nya integrationsfonden och Europeiska socialfonden kompletterar varandra.

I fråga om medlemsstaterna uppmanas dessa i betänkandet att ge en enda regeringsmedlem det övergripande ansvaret för integrationspolitiken för invandrare, för att garantera en enhetlig politik som omfattar alla nivåer av samhällsstyrningen och alla berörda parter. De uppmanas även att överväga att utse en högkommissarie för integration eller en integrationsombudsman med uppgift att övervaka politikens genomförande, sprida information och behandla invandrades klagomål.

Det går inte att utarbeta en allvarligt menad integrationspolitik om inte invandrarna själva deltar aktivt. I betänkandet uppmanas därför kommissionen att inrätta en permanent kontaktgrupp med religiösa ledare, sakkunniga och framför allt invandrare som skall ge kommissionen råd i alla integrationsfrågor.

Sist men inte minst är det uppenbart att huvudnyckeln till integration är en tydlig väg till medborgarskap. Även om rätten till medborgarskap hör till medlemsstaternas suveräna behörighetsområde, måste kommissionens koncept med ”samhällsmedborgarskap” – ett

kraftfullt rättighets- och skyldighetspaket som skulle kunna fungera som ett första steg på vägen mot medborgarskap – utvecklas. I betänkandet uppmanas medlemsstaterna att uppmuntra invandrarnas politiska deltagande och motverka deras politiska och sociala isolering bland annat genom att undersöka sätt att ge varaktigt bosatta invandrare rätt att rösta i lokal- och kommunalval, genom att fastställa öppna, mänskliga, snabba och förnuftiga förfaranden för beviljande av ställning som varaktigt bosatt och för naturalisering av varaktigt bosatta invandrare och deras barn och genom att uppmana de politiska partierna, fackföreningarna och det civila samhället som helhet på nationell nivå att välkomna invandrare som fullvärdiga medlemmar på alla nivåer av sina respektive strukturer.