

VASTAANOTTAJA

Eduskunnan suuri valiokunta

Viite

Asia

Maahanmuuttajien kotouttamista koskevat yhteiset perusperiaatteet Euroopan unionissa

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti eduskunnan suurelle valiokunnalle sekä hallintovaliokunnalle selvitys puheenjohtajavaltion esityksestä maahanmuuttajien kotouttamista koskeviksi yhteisiksi perusperiaatteiksi Euroopan unionissa.

Työministeri Tarja Filatov

Erikoissuunnittelija Eeva Vattulainen

LIITTEET 1.Perusmuistio,2.Neuvoston asiakirja 12258/2004

Asiasanat	pakolaiset ja maahanmuutto
Hoitaa	SM,TM,UM
Tiedoksi	EUE,OM,OPM,VNEUS

MP

Vattulainen Eeva

13.10.2004

Asia

Maahanmuuttajien kotouttamista koskevat yhteiset perusperiaatteet Euroopan unionissa

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

U-tunnus / E-tunnus:

Käsittelyvaihe ja käsittelyn tarkoitus:

Esitely SCIFA:ssa 15.9.2004, seuraava käsittely SCIFA:ssa 7.10.2004
Puheenjohtajavaltion tavoitteena on, että oikeus- ja sisäasiainneuvosto hyväksyisi
kotouttamista koskevat yhteiset periaatteet neuvoston päätöslauselmina.

Asiakirjat:

12258/04 MIGR 69 LIMITE

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

EY:n perustamissopimuksen 63 artiklan a) ja b) -kohdat

Käsittelijä(t):

TM/ Eeva Vattulainen puh. 160 48019

TM/ Liisa Heinonen puh. 160 48 017

Suomen kanta/ohje:

Puheenjohtajavaltio on valmistellut esityksen maahanmuuttajien kotouttamista koskeviksi periaatteiksi. Periaatteet muodostaisivat eurooppalaiset puitteet maahanmuuttajien kotouttamiselle. Samalla puheenjohtajavaltio aloittaa Thessalonikin huippukokouksen päätöslauselmien konkreettisen seurannan.

Suomi pitää hyödyllisenä yhteisten eurooppalaisten periaatteiden kehittämistä. Suomi toteaa kuitenkin, että maahanmuuttajien kotouttaminen kuuluu kansallisen päätöksenteon piiriin. Kotouttamiseen

liittyvät tavoitteet ja toimenpiteet riippuvat jäsenvaltion sosiaalisesta, taloudellisesta ja poliittisesta rakenteesta sekä maahanmuuton luonteesta ja rakenteesta. Käytännössä maahanmuuttajien kotoutumista koskevien periaatteiden ja arviointivälineiden tulisi olla kansallisia myös siksi, että eri jäsenvaltiot ovat hyvin erilaisessa vaiheessa sekä maahanmuuton että maahanmuuttajien kotoutumisen suhteen.

Suomi pitää sinänsä puheenjohtajavaltion esittämiä periaatteita asianmukaisina. Niissä on otettu huomioon se, että kotoutuminen on vastavuoroinen prosessi, jossa sekä maahanmuuttajalla sekä erityisesti vastaanottavalla yhteiskunnalla on vastuuta. Periaatteissa voitaisiin kiinnittää huomiota myös kansalaisjärjestöjen sekä työnantaja- ja työntekijäjärjestöjen rooliin maahanmuuttajien kotouttamisessa.

Suomi pitää perusteltuna, että kotoutuminen merkitsee eurooppalaisten perusarvojen kunnioittamista. Eurooppalaisten perusarvojen kunnioittaminen ei saisi kuitenkaan merkitä, sitä että maahanmuuttajien tulee sopeutua ja käyttäytyä tarkasti siten kuin kaikkien isäntämaan kansalaisten odotetaan käyttäytyvän. Tällainen vaatimus saattaa johtaa syrjintään ja kulttuurisiin konflikteihin. Yhteiskunnan arvojen hyväksyminen ja noudattaminen on onnistuneen kotoutumisprosessin tulos. Kansallinen lainsäädäntö muodostaa ne perusarvot, joita kaikkien jäsenvaltion asukkaiden tulee noudattaa.

Suomi pitää tärkeänä periaatteissa vahvistettua näkemystä työllistymisen keskeisestä merkityksestä kotoutumiselle. Tässä yhteydessä olisi tarpeen kiinnittää huomiota myös naisten ja miesten erilaisiin kotoutumistarpeisiin sekä naisten ja miesten tasa-arvoon ja syrjimättömyyteen. Suomi korostaa lisäksi, että periaatteissa tulisi kiinnittää laajemmin huomiota (työelämän ulkopuolella olevien) naisten, nuorten ja lasten kotouttamistarpeisiin.

Suomi toivoo, että maahanmuuttajien kotouttaminen järjestetään siten, että he voivat säilyttää omaa kieltä ja kulttuuriaan. Suomessa kotoutumisella tarkoitetaan maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen.

Suomi korostaa vielä maahanmuuttajien mahdollisuutta hyödyntää kotimaassaan hankkimia tietoja ja taitoja vaikka tämä asia osittain näkyykin periaatteiden selitysteksteissä, ja maahanmuuttajan mahdollisuutta hyödyntää koti- tai lähtömaassa hankittua koulutusta ja työkokemusta. Kotoutumista voidaan edistää huolehtimalla siitä, että maahanmuuttajilla on mahdollisuus kouluttautua uudessa kotimaassaan.

Puheenjohtajavaltion esityksen mukaan kotouttamisen tulisi koskea erilaisia ryhmiä esimerkiksi tilapäisiä työntekijöitä, pysyviä asukkaita, maahanmuuttajien lapsia, pysyviä vähemmistöjä, korkeasti koulutettuja pakolaisia ja yksilöitä, joilla on vähän tai ei ollenkaan koulutusta.

Suomi toteaa, että vain joitakin periaatteita voidaan soveltaa kaikkiin edellä mainittuihin ryhmiin. Esimerkiksi Suomessa tilapäisten työntekijöiden oikeudellinen asema eroaa olennaisesti jäsenvaltiossa asuvan maahanmuuttajan asemasta.

Kotouttamispolitiikan lähtökohta on syrjimättömyys ja hyvät etniset suhteet sekä sukupuolten tasa-arvo.

Pääasiallinen sisältö:

Puheenjohtajavaltion mukaan maahanmuuttajien tehostettu kotouttaminen hyödyttää jäsenvaltioita, koko eurooppalaista projektia ja unionin asemaa maailmassa. Hyvin suunniteltu ja hallinnoitu

maahanmuutto ja kotouttaminen tarkoittaa vahvempaa taloutta, suurempaa sosiaalista yhteenkuuluvuutta, turvallisuuden tunteen kasvamista ja kulttuurista monimuotoisuutta.

Maahanmuuton kannalta ratkaisevaa on maahanmuuttajien ja heidän jälkeläisten onnistunut kotouttaminen. Yhteiskunnan tehtävänä on huolehtia siitä, että maahanmuuttajat tuntevat itsensä tervetulleeksi ja, että yhteiskunnassa saavutetaan keskinäinen yhteisymmärrys ja riittävä yhdenmukaisuus.

Ensisijainen vastuu kotouttamispolitiikoista on jäsenvaltiolla. Kotouttaminen vaatii eri hallinnontasojen sitoutumista ja vuorovaikutusta maahanmuuttajien kanssa sekä julkisella että yksityisellä sektorilla.

Kotouttamisen laiminlyönti yhdessä jäsenvaltiossa voi vaikuttaa epäedullisesti koko unionin tilanteeseen esimerkiksi työttömyyden nousuna. Tehokas kotouttaminen liittyy myös kansainvälisten sopimusten täyttämiseen ja jäsenvaltioiden väliseen muuttoliikkeeseen ja estää radikalisoitumista maahanmuuttajien keskuudessa. Maahanmuuttajiin kohdistuva pelko voi vaarantaa avoimuusperiaatteen, demokraattisen moniarvoisuuden ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen.

Vaikka kotouttaminen kuuluu jäsenvaltioiden päätösvaltaan on selvää, että jäsenvaltioiden tehokkaat kotouttamisstrategiat ovat sekä unionin että jäsenvaltioiden edunmukaisia. Kotouttamisen tulisi koskea erilaisia ryhmiä esimerkiksi tilapäisiä työntekijöitä, pysyviä asukkaita, maahanmuuttajien lapsia, pysyviä vähemmistöjä, korkeasti koulutettuja pakolaisia ja yksilöitä, joilla on vähän tai ei ollenkaan koulutusta.

Puheenjohtaja valtio katsoo, että ottaen huomioon erilaiset kokemukset ja olosuhteet, mutta myös jäsenvaltion yhteisen hyödyn, joka saadaan sopimalla yhteiset kotouttamistavoitteet, yhteisten eurooppalaisten kotouttamisperiaatteiden kehittäminen on välttämätöntä.

Asiakirjassa esitetyt periaatteet pohjautuvat Eurooppa-neuvoston päätöslauselmiin ja eurooppalaisessa yhteydessä tapahtuneeseen kotouttamisen kehittämiseen. Periaatteiden tavoitteena on tehostaa kotouttamisen puitteita ja vahvistaa eurooppalaisiin perusarvoihin sitoutumista.

Periaatteiden katsotaan myös auttavan jäsenvaltioita määrittelemään omia kansallisia kotouttamispolitiikoitaan ja helpottavan mitattavien tavoitteiden asettelua. Samalla ne auttavat kotouttamispolitiikoiden kehittämisen ja toimeenpanon vertailua sekä jäsenvaltiossa että unionin piirissä. Ne antavat neuvostolle mahdollisuuden arvioida eurooppalaisella tasolla järjestelmiä ja politiikkoja, joita saattaa tarvita tukemaan kansallisia ja paikallisia tahoja maahanmuuttajien kotouttamisessa.

Periaatteet ovat:

1. Kotoutuminen on maahanmuuttajia ja jäsenvaltioiden kansalaisia koskeva tehokas kaksisuuntainen yhteinen sopeutumisprosessi.

Kotoutuminen on aktiivinen, pitkäaikainen ja jatkuva prosessi. Se ei tarkoita ainoastaan maahanmuuttajien ponnistuksia, vaan myös kantaväestön osallistumista. Vastaanottavan yhteiskunnan täytyy huolehtia, että maahanmuuttajilla on taloudelliset, sosiaaliset, kulttuuriset ja poliittiset osallistumismahdollisuudet.

2. Kotoutuminen tarkoittaa Euroopan unionin perusarvojen kunnioittamista.

Eurooppalaiset perusarvot sisältävät ihmisarvon kunnioittamisen, miesten ja naisten tasa-arvon, vapauden, demokratian, syrjimättömyyden, uskonnon, lain kuuliaisuuden ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen. Jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että

maahanmuuttajat ymmärtävät, kunnioittavat ja hyötyvät sekä tulevat suojelluksi tasavertaisesti sekä unionin että kansallisen lainsäädännön puitteissa. Periaatteen mukaan maahanmuuttajien tulee sopeutua ja käyttäytyä tarkasti siten kuin kaikkien isäntämaan kansalaisten odotetaan käyttäytyvän

3. Työllistyminen on oleellisen osa kotoutumista pyrittäessä yhdenvertaiseen osallistumiseen.

Työllistyessään maahanmuuttaja voi antaa panoksensa uudelle kotimaalleen ja saa tämän panoksensa näkyväksi yhteiskunnassa. Maahanmuuttajien työllistymistä tulisi nopeuttaa ottamalla paremmin huomioon heidän aikaisempi työkokemuksensa ja järjestämällä toimenpiteitä, joilla nopeutetaan työllistymistä ja vähennetään sosiaaliturvariippuvuutta. Tämän periaatteen kohdalla korostetaan EU:n työllisyysstrategian, sosiaalisen suojelun prosessin, sosiaalirahaston mukaan lukien Equal-ohjelma hyödyntämistä, jotta Lissabonissa asetetut tavoitteet saavutettaisiin ja edistettäisiin naisten sekä erityisesti maahanmuuttajanaisten ja vähemmistöön kuuluvien naisten työllistymistä. Oleellista on syrjinnän ehkäisy työpaikoilla.

4. Perustiedot yhteiskunnasta, kielestä, historiasta ja yhteiskunnan säännöistä ovat välttämättömiä. On oleellista, että maahanmuuttajille turvataan mahdollisuus hankkia nämä perustiedot.

Monet jäsenvaltiot painottavat kotouttamisen järjestämistä siten, että maahanmuuttajilla on mahdollisuus hankkia peruskielitaito sekä historiallista ja yhteiskunnallista tietoa vastaanottovasta yhteiskunnasta. Tällaiset ohjelmat nopeuttavat maahanmuuttajien mahdollisuuksia löytää paikkansa yhteiskunnan eri sektoreilla. Samalla ohjelmat ovat strategisia investointeja koko yhteiskunnan taloudelliseen ja sosiaaliseen hyvinvointiin.

5. Koulutuksen järjestäminen maahanmuuttajille on ratkaisevaa, ja erityisesti toiselle sukupolvelle, jotta he voisivat onnistua ja osallistua täysipainoisesti yhteiskunnan toimintaan.

Sen lisäksi, että koulutus edistää työllistymistä, se antaa tietoa yhteiskunnan toiminnasta, välittää arvoja, luottamusta demokratiaan sekä antaa tietoa yhteiskunnan sitovista säännöistä. Koulutus antaa paremman mahdollisuuden jokapäiväiseen elämän osallistumiseen ja kanssakäymiseen toisten kanssa. Koulutukselliset puutteet siirtyvät helposti sukupolvelta toiselle. Tämän vuoksi erityistä huomiota tulisi kiinnittää niihin, joilla on vaikeuksia normaaliopetuksessa. Erityishuomiota tulisi kiinnittää myös lasten ja naisten koulutukseen.

6. Tehokas kotouttaminen vaatii tasavertaiset oikeudet kantaväestön kanssa ja oikeuksia on sovellettava syrjimättömästi.

Maahanmuuttajilla tulisi olla oikeus julkisiin palveluihin ja muuhun turvaan tasavertaisesti ja syrjimättä kantaväestön kanssa. Neuvoston direktiivin, joka koskee EU:n alueella pitkään oleskelleiden kolmansien maiden kansalaisten asemaa, voimaannpano on tärkeä osa kehitystä.

Tasavertaisten oikeuksien toteutuminen edellyttää julkisen hallinnon syrjimätöntä toimintaa sekä aina kun mahdollista maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottamista hallinnossa ja palveluissa asuminen mukaan luettuna. Julkisten laitosten toimintaa tulisi jatkuvasti arvioida ja kehittää, jotta maahanmuuttajien tarpeet voitaisiin paremmin ottaa huomioon. Kansalaisuuden saamisen katsotaan voivan kannustaa kotoutumista.

7. Maahanmuuttajien ja kantaväestön vuorovaikutus on oleellista tehokkaan kotoutumisen kannalta. Syrjinnän ehkäisy ja yhteistoiminta, valistus maahanmuuttajista ja maahanmuuttajien kulttuureista sekä virikkeellinen ympäristö edistää maahanmuuttajien ja kantaväestön vuorovaikutusta.

Kotoutumisprosessi tapahtuu ensisijaisesti paikallistasolla. Maahanmuuttajien ja muiden asukkaiden kanssakäyminen on avaintekijä kotoutumisessa. Tätä edistävät yhteiset kokoontumispaikat ja harrastukset sekä maahanmuuttoasioista ja maahanmuuttajakulttuureista tiedottaminen. Maahanmuuttajillakin tulisi olla mahdollisuus asua turvallisella ja taloudellisesti hyvinvoivalla asuinalueella. Monissa jäsenvaltioissa maahanmuuttajat asuvat köyhtyvillä esikaupunkialueilla, mikä vaikeuttaa heidän kotoutumistaan. Kotoutumiseen tarvitaan kunnollinen asunto, hyvä terveydenhuolto, turvallinen naapuristo sekä opiskelu- ja työllistymismahdollisuuksia. Syrjimättömyys on kotoutumisen peruspilari.

8. Euroopan unionin perusoikeuskirjassa taataan erilaisten kulttuurien ja uskontojen harjoittaminen edellyttäen, että nämä käytännöt eivät ole ristiriidassa eurooppalaisten loukkaamattomien oikeuksien kanssa.

Maahanmuuttajien kulttuurit ja uskonnot voivat edistää yhteisymmärrystä eri kulttuurien piirissä ja helpottaa maahanmuuttajien kotoutumista. Euroopan perusoikeuskirja takaa oikeuden kulttuurien ja uskontojen harjoittamisen. Kuitenkin jäsenvaltioiden tulee varmistaa, että kulttuuriset ja uskonnolliset käytännöt eivät estä yksilöllisiä oikeuksia ja osallistumista yhteiskunnan toimintaan. Erityisesti tämä koskee naisten oikeuksia ja tasa-arvoa sekä vapautta harjoittaa tai olla harjoittamatta tiettyä uskontoa. Rakentava yhteiskunnallinen keskustelu auttaa löytämään ratkaisuja tällä alueella.

9. Maahanmuuttajien osallistuminen demokraattisiin prosesseihin ja heihin vaikuttavien politiikkojen muotoiluun edistää maahanmuuttajien kotoutumista.

Maahanmuuttajien mahdollisuus osallistua niiden politiikkojen muotoiluun, jotka suoraan vaikuttavat heihin tuottaa parempia tuloksia ja motivoi heitä kotoutumaan. Maahanmuuttajien poliittisia oikeuksiaan tulisi laajentaa. Tämän nähdään vaativan kiireellisiä toimenpiteitä kaikilta jäsenvaltioilta.

10. On välttämätöntä, että kaikki hallinnonalat ja –tasot käsittelevät maahanmuuttajien kotouttamista päätöksenteossa, toimeenpanossa ja seurannassa.

Kotouttamisen katsotaan kuuluvan kaikkien hallinnonalojen ja –tasojen tehtäviin. Myös EU-tasolla tarvitaan maahanmuuttajien kotoutumisen käsittelemistä läpäisyperiaatteella politiikkoja muotoiltaessa ja toimeenpantaessa. Myös kansalaisjärjestöillä, uskonnollisilla yhdyskunnilla, elinkeinoelämällä, työnantaja - ja työntekijäjärjestöillä, urheiluseuroilla, poliittisilla puolueilla ja medialla on suuri rooli maahanmuuttajien kotouttamisessa.

11. Selkeiden tavoitteiden, mittareiden ja seurantajärjestelmien kehittäminen on välttämätöntä, jotta voidaan kehittää politiikoita, arvioida kotouttamisprosesseja ja mahdollistaa tehokkaampi tietojen vaihto.

Tavoitteiden, mittareiden ja seurantajärjestelmien avulla voidaan arvioida kotoutumista edistävien toimenpiteiden tehokkuutta ja saavutettua edistystä sekä verrata prosesseja.

Arvioinnin tavoitteena on kokemuksesta oppiminen ja politiikan uudistaminen sen mukaisesti sekä toimenpiteistä saatujen hyötyjen (interest) osoittaminen. Myös eurooppalaisella tasolla tavoitteiden, mittareiden ja seuranta järjestelmien avulla saadaan vertailukelpoista tietoa ja tietojen vaihtoprosessi tehostuu.

EU:n Komissio perusti vuonna 2003 maahanmuuttajien kotouttamispolitiikkojen koordinoinnin vahvistamiseksi kotouttamisasiihin keskittyvän kansallisten yhteyspisteiden verkoston (NCP). NCP:n kautta tapahtuneen tietojen vaihdon katsotaan jo tähän mennessä osoittautuneen hyödylliseksi.

Kansallinen käsittely:

EU-jaosto 38, 7.10.2004

Eduskuntakäsittely:

Kansallinen lainsäädäntö:

Taloudelliset vaikutukset:

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

Asiasanat	kotouttaminen,maahanmuutto
Hoitaa	TM
Tiedoksi	EUE,SM,VNEUS



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 9 September 2004

12258/04

LIMITE

MIGR 69

NOTE

from :	the Presidency
to :	Strategic Committee on Immigration, Frontiers and Asylum
Subject :	Common Basic Principles for immigrant integration policy in the European Union

At the informal SCIFA meeting of 6 July 2004, the Presidency declared its intention “to conceptualise and specify the key elements of a common EU framework on integration of immigrants (...) to reach consensus, by the end of its term, on the common basic principles which form the basis of this framework.” The Presidency will do this in close co-operation with Member States in the NCP, the SCIFA and with the Commission.

After consulting the NCPs, as a next step, the Presidency now proposes a first draft of the intended common basic principles that could form the basis of a European Framework on integration. In doing this, the Presidency is initiating a concrete follow-up to the European Council conclusions (Thessaloniki, June 2003) on integration.

SCIFA members are invited to discuss and agree on this draft and to work with the Presidency so that an agreed-upon set of common basic principles could be presented to the JHA Council to be considered for adoption as Council conclusions. The JHA Council could be requested to invite the Commission and Member States to develop those common basic principles further.

INTRODUCTION: The Importance of Integration & the Need for a Common EU Framework on Integration

Immigration is a permanent feature of European society. If the flow of immigrants is orderly and well-managed, Member States reap many benefits. These include stronger economies, greater social cohesion, increased feeling of security, and cultural diversity. Taken together and across all Member States, these benefits advance the European project and strengthen the Union's position in the world. Therefore, the effective management of migration by each Member State is in the interests of all.

A critical aspect of managing migration is the successful integration of immigrants and their descendants. It is vital for Member States to maintain and further develop societies in which newcomers feel welcome, which are defined by a spirit of mutual understanding and accommodation, and where there are clear expectations of all residents — new and old.

Successful integration policy must engage the local, regional, and national institutions, with which immigrants interact, in both the public and private realms. Integration policy is therefore a primary responsibility for Member States.

Yet, the failure of one Member State to develop and implement a successful integration policy can have adverse implications for other Member States and on the European Union. For instance, the unemployment or underemployment of immigrants weakens not only individual economies, but that of the Union as a whole. Fear among the citizens of receiving societies can lead to subversion of the principles of openness, democratic pluralism, inclusiveness and the respect for human rights on which the Union is based; alienation among immigrants and their descendants can breed radicalisation. It can also undermine the European's commitment to fulfilling its international obligations to refugees and others in need of international protection. When immigrants move to another Member State the failure to implement a successful integration policy of one Member State can also influence the integration process in the other Member State.

The precise integration measures a society chooses to implement should be determined by Member States. However regarding the previous, it is clearly in the common interest of the Union and Member States themselves that Member States pursue effective integration strategies.

These policies will differ significantly from country to country and even from community to community. They must be geared to the individual needs of the receiving society, reflecting each community's history and legal framework. They must also target diverse audiences, the mix of which varies in each Member State — for example from temporary workers to permanent residents to the children of immigrants; from citizens to long-established ethnic minorities; and from highly-skilled refugees to individuals who have yet to acquire the most elementary skills. Meanwhile integration takes place simultaneously at the individual, family and general community and State levels, occurring in all facets of life: it can easily span a generation.

Given the diversity of experiences and circumstances, but also the shared interest that Member States have in agreeing upon shared objectives on integration, developing a set of EU common basic principles on integration is essential. The common basic principles presented in this paper are based on European Council conclusions and build upon existing developments on integration within the European context. These principles will intensify the development of a framework for integration that will ensure steadfast commitment to the core values of the European Union, both by receiving societies and by immigrants. These principles will also help Member States to define which elements of national integration policies they wish to pursue at the supra-national level.

In addition, the common basic principles will:

- a. assist Member States in formulating integration policies by offering them a simple but thoughtful guide of basic principles against which they can judge and assess their own efforts. They also can use this framework to develop measurable goals. The principles will thus be relevant both for Member States with considerable experience of substantial immigration and those that have become more recent destinations for significant numbers of immigrants;

- b. serve as a basis for Member States exploring how EU, national, regional and local authorities can interact in the development and implementation of integration policies. Furthermore, the common basic principles can also help to determine how these policies can best be engaged to other actors involved in integration (for example social partners, NGOs, women's and migrants' organisations, businesses and other private institutions);
- c. allow the Council to reflect upon and, over time, agree on EU-level mechanisms and policies needed to support national and local-level integration policy efforts, particularly through EU-wide learning and knowledge-sharing;
- d. be complementary and in full synergy with the legislative framework already adopted, including the international instruments on Human Rights, Community instruments containing integration provisions, and other EU-policies.

THE COMMON BASIC PRINCIPLES

CBP 1: Integration is a dynamic, two-way process of mutual accommodation by immigrants and residents of Member States.

Integration is a dynamic, long-term, and continuous two-way process of mutual accommodation, not a static outcome. It demands the participation not only of immigrants and their descendants but of every resident. The integration process involves adaptation by immigrants, both men and women, who all have rights and responsibilities in relation to their new country of residence. It also involves the receiving society, which must create the opportunities for the immigrants' full economic, social, cultural and political participation. Accordingly, Member States are encouraged to consider and involve both immigrants and national citizens in integration policy, and to communicate clearly their mutual rights and responsibilities.

CBP 2: Integration implies respect for the basic values of the European Union.

Immigrants have to adapt to and adhere closely to the basic code of conduct expected of all residents of the receiving society. The provisions and values enshrined in European Treaties serve as both baseline and compass. They include respect for human dignity, for equality of men and women, liberty, democracy, non-discrimination, religion, the rule of law, and respect for human rights.

Member States are responsible for actively assuring that immigrants understand, respect, benefit from and are protected on an equal basis by the full scope of values, rights, responsibilities, and privileges established by the EU and Member State law.

CBP 3: Employment is a key part of the integration process towards full participation of immigrants and is central to the contributions immigrants make to the host society and to making such contributions visible.

Employment is one of the most important ways that immigrants can make a visible contribution to Member State societies and to enable them to participate in the host Society. The personal potential of immigrants in the workplace can be better realised by focusing on the recognition of qualifications acquired in another country, training opportunities to acquire skills necessary to provide access to the labour market and the development of public policy and programmes designed to minimise unnecessary periods of unemployment or dependency on state assistance. The targeting of measures to support immigrants in the European Employment Strategy is an indication of the important influence of employment on the integration process. It is important to make greater use of the European Employment Strategy and the European Social Inclusion Process, backed up by the European Social Fund (ESF), including the Equal Community Initiative to reach the Lisbon targets and to promote the integration of women, in particular women migrants and women from ethnic minorities, into the labour market, including measures to combat discrimination in the workplace.

CBP 4: Basic knowledge of the host society's language, history, and institutions is indispensable to integration; ensuring the possibility for immigrants to acquire this knowledge is essential to reach this basic knowledge.

The importance of basic linguistic, historical and civic knowledge is reflected in the increasing emphasis placed by several Member States on introductory programmes that focus on putting together the most appropriate toolkit to start the integration process. Such programmes allow immigrants to quickly find a place in the key domains of work, housing, education and health, and help start the longer-term process of normative adaptation to the new society. At the same time, such programmes become strategic investments in the economic and social well-being of society as a whole.

CBP 5: Efforts in education are critical to preparing immigrants, and particularly the second generation, to be more successful and fuller participants in society.

Education is an important way to prepare people to participate in society. Especially for those who are new in a society. However, lifelong learning and employability are not the only benefits of education. Transferring knowledge about the role and working of societal institutions and regulations and transferring the values, beliefs and convictions that form the binding element in the functioning of society is also a crucial goal of the educational system. Education prepares people to participate better in all areas of daily life and to interact with others. Consequently education not only has positive effects for the individual, but also for the society as a whole.

Educational arrears are easily transmitted from one generation to the next, so it is essential that special attention is given to the educational achievement of those who face difficulties within the school system. Given the critical role played by education in the integration of those who are new in a society - with a special reference to women and children -, scholastic underachievement, early school-leaving and of all forms of migrant youth delinquency should to be avoided and made priority areas for policy intervention.

CBP 6: Full access for legally residing immigrants to institutions, public goods and services on a basis equal to national citizens and in a non-discriminatory way is a critical foundation for better integration.

If immigrants are to be allowed to participate fully within the host society, they need guaranteed access to public goods and services and tools to function adequately in society on an equal footing with all other residents and in a non-discriminatory way. The implementation of the Council Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents is an important development in this.

Consequently, transparent rules, clearly articulated expectations and predictable benefits for law-abiding immigrants are prerequisites to better immigration and integration policies. Any legal exceptions to this accessibility must be legitimate and transparent.

Full access also implies the elimination of discrimination in public institutions, and active steps to ensure that public institutions, policies, housing and services should, wherever possible, meet the needs of immigrants. The success of public institutions in serving immigrants should be constantly monitored and evaluated, and adjustments should be made on an ongoing basis.

Conversely, uncertainty and unequal treatment breed disrespect for the rules and can marginalise immigrants and their families, socially and economically. The adverse implications of such marginalisation are often seen most clearly in the second generation of immigrants. Restrictions on the rights and privileges of non-nationals should be transparent and be made only after consideration of the integration consequences, particularly on the second generation of immigrants.

Finally, the prospect of acquiring Member State citizenship can be an important incentive for integration.

CBP 7: Frequent interaction between immigrants and Member State citizens is a fundamental mechanism for integration. Anti-discrimination efforts, shared forums, education about immigrants and immigrant cultures, and stimulating living environments enhance the interactions between immigrants and Member State citizens.

Integration is a process which takes place primarily at the local level. The frequency and quality of private interactions and exchanges between immigrants and other residents are key elements to greater integration. There are many ways to encourage interaction. Implementation of anti-discrimination policy, as described in the national action plans on combating discrimination and in EU and Member State anti-discrimination legislation is of the utmost importance. Furthermore, a greater focus is needed on promoting the use of common forums, spaces, and activities in which immigrants interact with other people of the host society, and on the sustained education of the host society about immigrants and immigrant cultures are necessary. Good cooperation between the different involved actors is necessary to stimulate these processes.

The level of economic welfare in neighbourhoods, the feeling of safety, the condition of public spaces, and the existence of stimulating havens for immigrant children and youngsters and other living conditions are all aspects that affect the image of the people who live in these areas. In many Member States immigrant population groups are often concentrated in poor urban areas. This does not contribute to a positive integration process. Positive interaction between immigrants and the host society and the stimulation of this interaction contribute to successful integration and is therefore needed. A better living environment is also necessary. This can be achieved by improving the living conditions in terms of decent housing, good health care, neighbourhood safety and the availability of opportunities for education and job training.

CBP 8: The practice of diverse cultures and religions is guaranteed under the Charter of Fundamental rights and must be safeguarded, unless practices conflict with other inviolable European rights.

The cultures and religions that immigrants bring with them can facilitate greater understanding among civilisations and ease the transition of immigrants into the new society. Furthermore, the freedom to practice one's religion and culture is guaranteed under the Charter of Fundamental Rights. Member States have an obligation to safeguard these rights.

However, Member States have also a responsibility to ensure that cultural and religious practices do not prevent individual migrants from exercising other fundamental rights or from fully participating in the host society. This is particularly important as it pertains to the rights and equality of women and the freedom to practice (or not to practice) a particular religion. Constructive social-cultural dialogue – including dialogues with non-European countries –, education, thoughtful public discourse, support for cultural and religious expressions that respect national and European values, rights and laws (as opposed to expressions that violate both the letter and spirit of such values and rights), and other non-coercive measures are the preferred way of addressing issues relating to unacceptable cultural and religious practice.

CBP 9: The participation of immigrants in the democratic process and in the formulation of policies that affect them engages immigrants as partners in a common cause and results in policy that better supports integration.

Allowing immigrants a voice in the formulation of policies that directly affect them may result in policy that better serves immigrants and engages them as partners in a common cause. Wherever possible, immigrants must become involved in all facets of the democratic process. Ways of stimulating this participation and generating mutual understanding could be reached by dialogue structures between immigrant groups and the government. Immigrants could even be involved in elections, the right to vote and joining political parties. When unequal forms of membership and levels of engagement persist for longer than is either reasonable or necessary, divisions or differences can become deeply rooted. This requires urgent attention by all Member States.

CBP 10: Mainstreaming integration policies and measures in all relevant policy portfolios and levels of government is a necessary consideration in public-policy formation, implementation, and evaluation.

The integration of immigrants is deeply influenced by a broad array of policies that cut across institutional competencies and levels of government. Accordingly, not only within member States but also on the European level steps to ensure that the focus on integration is a mainstream consideration in policy formulation and implementation are needed.

Although Governments and public institutions at all levels are important actors, they are not the only ones. Integration occurs in all spheres of public and private life. Numerous non-governmental actors influence the integration process of immigrants, for better or for worse. For example, religious organisations, trade unions, businesses, employer organisations, sports clubs, political parties and the media, can and do play enormous roles in integration. Cooperation, coordination and communication between all of these actors are important for effective integration policy. The involvement of both immigrant and the other people in the host society is also necessary.

CBP 11: Developing clear goals, indicators and evaluation mechanisms are necessary to adjust policy, evaluate progress on integration and to make the exchange of information more effective.

In despite the level of integration policy efforts, it is important to know whether these efforts are effective and make progress. Although it is a process rather than an outcome, integration can be measured and policies evaluated. Sets of integration indicators, goals, evaluation mechanisms and benchmarking can assist measuring and comparing progress, monitor trends and developments. The purpose of such evaluation is to learn from experience, adjust policy accordingly and showing interest for each others efforts.

When Member States share information about their evaluative tools at European level and, where appropriate, develop European criteria (indicators, benchmarks) and gauges for the purposes of comparative learning, the process of knowledge-sharing will be made more effective. The exchange of information has already proven to be useful within the NCPs. Exchanging information provides for taking into account the different phases in which Member States find themselves in the development of their own integration policies and strategies.
