



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 3.6.2003
KOM (2003) 336 slutlig

**KOMMISSIONENS MEDDELANDE
TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET,
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN
OCH REGIONKOMMITTÉN**

om invandring, integration och sysselsättning

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	3
1. Dagens regelverk för integration i EU	4
1.1 Tammerfors och regelverket på EU-nivå.....	4
1.2 EU:s politiska instrument för att stödja integration, sysselsättning och social sammanhållning	6
1.3 Nationella integrationsmetoder	8
2. Den ekonomiska och demografiska utmaningen: en ny aspekt	8
2.1 Mönster i invandringen till EU	8
2.2 Invandringens ekonomiska betydelse och effekter på sysselsättningen	9
2.3 Befolkningsförändringarnas inverkan på sysselsättning och ekonomisk tillväxt	11
2.4 Sysselsättningsutsikterna och invandringens potential	13
2.5 Är invandring en lösning på befolkningsförändringarna?	15
3. Integrationsutmaningen: ett helhetsgrepp	16
3.1 Definition och räckvidd	16
3.2 Behovet av ett helhetsgrepp	17
3.3 Viktiga inslag i en integrationspolitik med ett helhetsperspektiv	17
3.4 Huvudaktörerna i en integrationspolitik med ett helhetsperspektiv.....	22
3.5 Integrationspolitiken skall avspegla särskilda invandrargrupperns behov.....	22
3.6 Hanteringen av illegala invandrare	24
4. Att gå vidare: politiska riktlinjer och prioriteringar	24
4.1 Ett starkare regelverk	25
4.2 Starkare politisk samordning.....	26
4.3 Samhällsmedborgarskap och medborgarskap: verktyg som underlättar integration .	27
4.4 Den europeiska sysselsättningsstrategin	28
4.5 Processen för social integration	29
4.6 Ekonomisk och social sammanhållning	29
4.7 Kampen mot diskriminering	30
4.8 Samarbete inom utbildning	31
4.9 Närmare dialog med tredjeländer.....	31
4.10 Ökat EU-stöd till integration.....	32
4.11 Bättre information om invandring som företeelse	32
5. Slutsatser	33
Bilaga 1 Sammanfattande rapport om ländernas integrationspolitik	34
Annex 2 Statistikbilagor	43

INLEDNING

Amsterdamfördragets ikraftträdande i maj 1999 och Europeiska rådets möte i Tammerfors fem månader senare markerade en vändpunkt i Europeiska unionens åtagande att samarbeta i rättsliga och inrikes frågor, i synnerhet när det gällde invandrings- och asylfrågor. I sina slutsatser från Tammerfors den 16 oktober 1999¹ bekräftade Europeiska rådet återigen inte bara sin beslutsamhet att ta tillvara alla möjligheter som erbjuds genom de nya fördragsbestämmelserna på dessa områden, utan lämnade också övergripande riktlinjer för den politik som man gärna vill se utvecklas genom att ange fyra noggrant identifierade delar i en gemensam europeisk invandrings- och asylpolitik: partnerskap med ursprungsländerna, ett gemensamt europeiskt asylsystem, rättvis behandling av tredjelandsmedborgare och hantering av migrationsströmmar.

I november 2000 lämnade kommissionen ett mer omfattande meddelande om invandringspolitiken² till parlamentet och rådet, där man redogjorde för hur man tänkte omsätta dessa riktlinjer i konkret handling. Sedan dess har arbetet med alla fyra delar i den politik som identifierades av Europeiska rådet. Kommissionen har lagt fram nödvändiga förslag och policydokument beträffande alla delar utom en (de integrationsaspekter som behandlades i stycket om rättvis behandling av tredjelandsmedborgare i slutsatserna från Tammerfors). Syftet med detta meddelande är att, som rådet (RIF) i oktober 2002 också uttryckligen begärde, fylla denna lucka genom att kortfattat och i ett enda dokument både redogöra för vad som redan har gjorts för att förbättra integrationen och lägga fram idéer om vilka ytterligare insatser som behövs³.

I detta meddelande tas även hänsyn till viktiga händelser efter mötet i Tammerfors. En sådan händelse var lanseringen av Lissabonstrategin i mars 2000, då unionen satte upp ett nytt mål för det kommande decenniet, nämligen *”att bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning”*. Hur legala invandrare skulle kunna bidra till att förverkliga Lissabonmålen beskrevs redan i kommissionens meddelande i november 2000. Den aspekten av deras integration har blivit än viktigare och mer aktuell idag då de ekonomiska och sociala konsekvenserna av befolkningens åldrande blir alltmer uppenbara. Att invandrare och flyktingar har möjlighet att komma in på EU:s arbetsmarknad är en viktig del av integrationsprocessen och främjar samtidigt Lissabonstrategin mer allmänt. Detta betonades i kommissionens rapporter till Europeiska rådets vårmöten både 2002 och 2003⁴ och bekräftades särskilt av Europeiska rådet vid vårmötet 2003. Hänsyn måste också tas till de bakomliggande orsakerna till migrationsströmmarna och till behovet av att utveckla förbindelserna mellan EU och ursprungsländerna, vilket behandlades i ett meddelande från kommissionens om migration och utveckling⁵. Mot bakgrund av ovanstående är detta meddelande avsett att

¹ Ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådet i Tammerfors den 15–16 oktober 1999 (SN 200/99).

² Meddelande om en invandringspolitik för gemenskapen, KOM(2000) 757, 22.11.2000.

³ Slutsatser från mötet den 14–15 oktober 2002 i rådet (rättsliga och inrikes frågor).

⁴ I sin vårrapport 2002 meddelade kommissionen att den tänkte undersöka samspelet mellan invandring, sysselsättning och socialpolitik och att lägga fram en rapport om detta 2003. I sin vårrapport 2003 talade man om behovet av *”en ny inställning till invandring som ett sätt att upprätthålla hög sysselsättning och produktivitet de kommande årtiondena. Det centrala måste alltid vara en bättre integration av invandrare – som ofta på ett väsentligt sätt kan bidra till entreprenörskap – i samhället med beaktande av de följder sådan invandring får för de länder som dessa arbetstagare kommer från”*. ”Att välja tillväxt: Kunskap, innovation och arbetstillfällen i ett sammanhållet samhälle. Rapport till Europeiska rådets vårmöte den 21 mars 2003 om Lissabonstrategin för ekonomisk, social och miljömässig förnyelse”, KOM(2003) 5, 14.1.2003.

⁵ Meddelande om att integrera invandringsfrågor i Europeiska unionens förbindelser med tredje länder, KOM(2002) 703, 3.12.2002.

- som ett svar på slutsatserna från Tammerfors ge en översikt över nuvarande praxis och erfarenheter av integrationspolitik i länderna och på EU-nivå,
- granska invandringens betydelse för att uppnå Lissabonmålen när befolkningen blir allt äldre, och
- föreslå politiska riktlinjer och prioriteringar, däribland insatser på EU-nivå, för att främja invandrades integration.

1. DAGENS REGELVERK FÖR INTEGRATION I EU

De ändringar som nyligen har genomförts i flera medlemsstaters nationella invandringslagstiftning har i kombination med en utbredd oro över säkerhetsfrågor och behovet av en ökad social sammanhållning redan väckt nytt liv i debatten om vilka strategier som behövs för att integrera invandrare. Under det danska ordförandeskapet behandlades frågan om integration på arbetsmarknaden vid en konferens i Köpenhamn i juli 2002.⁶ Därefter arrangerade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) i samarbete med kommissionen ett möte i Bryssel i september om det civila samhällets roll i främjandet av integration, där diskussionerna utgick från EESK:s yttrande i denna fråga.⁷ Dessa frågor diskuterades också vid en konferens om hur invandringen kan hanteras på ett sätt som gagnar EU, som Grekland anordnade under sitt ordförandeskap i Aten den 15–16 maj 2003 inom ramen för AMPI (*Athens Migration Policy Initiative*).

Det finns en allt starkare insikt om att medlemsstaterna måste hantera invandring, integration och sysselsättning på lika villkor för att politiken på dessa områden skall bli effektivare. EU har idag flera olika instrument för att säkerställa att det finns ett bra regelverk för att stödja de nationella ansträngningarna.

1.1. Tammerfors och regelverket på EU-nivå

Vid mötet i Tammerfors efterlyste rådet uttryckligen ”en mer kraftfull integrationspolitik” som ”bör syfta till att ge [tredjelandsmedborgare] rättigheter och skyldigheter som är jämförbara med EU-medborgares”. Det är denna princip som ligger till grund för de förslag som kommissionen hittills har lagt fram för att fastställa det gemensamma regelverk beträffande tredjelandsmedborgares rättsliga ställning som föreskrivs i Amsterdamfördraget (artikel 63). Den viktigaste beröringspunkten i detta sammanhang är Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, eftersom merparten av stadgans bestämmelser är tillämpliga på alla människor oavsett nationalitet. Proklameringen av stadgan i december 2001 var därför ett viktigt steg i fastställandet av ett regelverk och framtidskonventets beslut om stadgans ställning i det nya EU-fördraget kommer att spela en avgörande roll.

Rätten till familjeåterförening⁸ är i sig ett absolut nödvändigt instrument för att främja integration. Rådet nådde en politisk överenskommelse om direktivet som behandlar denna fråga den 27 februari 2003. Enligt direktivet har tredjelandsmedborgare rätt till familjeåterförening om

⁶ Rapport från Europeiska konferensen om framgångsrik integration på arbetsmarknaden, Köpenhamn, 4–5 juli 2002.

⁷ Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om invandring, integration och det organiserade civila samhällets roll, CES 365/2002.

⁸ KOM(2002) 225.

de har ett uppehållstillstånd som är giltigt i minst ett år och välgrundade utsikter att få ett varaktigt uppehållstillstånd. Medlemsstaterna skall kunna kräva att tredjelandsmedborgare deltar i integrationsåtgärder i enlighet med nationell lag för att få utöva denna rättighet. En viktig bestämmelse för att familjemedlemmar skall kunna integreras är att de ges samma möjligheter som sökanden att arbeta eller utbilda sig.

Förslaget till ett direktiv om **varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning**⁹ bygger på medlemsstaternas långa tradition av att låta vistelsens längd påverka hur omfattande rättigheter en person har. Direktivet är ett viktigt instrument för att integrera människor som planerar att slå sig ned långsiktigt i Europeiska unionen. I förslaget fastställs villkoren för att betraktas som en varaktigt bosatt tredjelandsmedborgare, där grundkravet är fem års laglig och oavbruten bosättning. I rådet diskuteras även huruvida personers vilja att delta i integrationsåtgärder skall vara ett rättmätigt krav. Varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare garanteras samma behandling som EU-medborgare i en rad olika avseenden som omfattar de flesta socioekonomiska områden. De ges också rätt att bosätta sig i en annan medlemsstat i syfte att arbeta eller studera på de villkor som fastställs i direktivet.

Syftet med förslaget till ett direktiv om **villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet som anställd eller egenföretagare**¹⁰ är både att staka ut en väg för tredjelandsmedborgare som kan leda till en mer permanent status för dem som förblir i arbete och samtidigt ge dem som återvänder till sina hemländer när uppehållstillståndet löper ut en trygg rättslig ställning så länge de befinner sig i EU. Förslaget följer också principen att rättigheterna skall öka i proportion till vistelsens längd och gör det därför lättare för arbetstagare från tredjeland som har haft ett uppehållstillstånd EU i mer än tre år att förnya detta tillstånd. Dessa arbetstagares rättigheter anpassas dessutom så att de liknar varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättigheter, även om de inte är lika uttömmande. Direktivet påverkar inte antalet invandrare, eftersom det inte inverkar på medlemsstaternas rätt att bedöma om ekonomiska invandrare skall tas emot eller inte med hänsyn till deras arbetsmarknadsbehov och allmänna kapacitet att integrera dem.

Kommissionen har dessutom också lagt fram förslag till ett direktiv om **rätt till inresa och vistelse för studenter och volontärer** och håller på att utforma ett annat förslag om **rätt till inresa och vistelse för forskare**. Det nya förslaget om rätt till inresa och vistelse för forskare är viktigt för att uppnå Lissabonmålen när det gäller konkurrenskraft och Barcelonamålet att fram till 2010 öka satsningarna på forskning till 3 % av BNP, varav två tredjedelar skall komma från den privata sektorn¹¹.

Flera asylpolitiska rättsakter innehåller bestämmelser om integration. Det gäller exempelvis rådets direktiv¹² om **miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna**¹³. Förslaget till direktiv om **miniminormer för när medborgare i tredje land och statslösa personer skall betraktas som flyktingar eller som personer som av andra skäl behöver internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning**¹⁴ innehåller ett särskilt

⁹ KOM(2001) 127.

¹⁰ KOM(2001) 386.

¹¹ KOM(2003) 226 slutlig och SEK(2003) 489.

¹² 2003/9/EG av den 27 januari 2003, EUT L 31, 6.2.2003, s. 18.

¹³ Detsamma kan sägas om rådets direktiv 2001/55/EG om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta (EGT L 212, 7.8.2001, s. 12).

¹⁴ KOM(2001) 510.

kapitel om det internationella skyddets beståndsdelar och de rättigheter som flyktingar och personer som omfattas av subsidiärt skydd skall ha. I dessa rättsakter uppmanas medlemsstaterna att utforma program som är skräddarsydda efter flyktingarnas behov för att underlätta deras integration i samhället.

EU har också fastställt ett **regelverk för att motverka diskriminering** – som kan vara ett allvarligt hinder i integrationsprocessen – och inte minst gemensamma miniminormer för att främja likabehandling och motverka diskriminering på grund av ras, etniskt ursprung, religion eller övertygelse, ålder, funktionshinder eller sexuell läggning. De direktiv som antogs på EU-nivå 2000¹⁵ innebär nya viktiga rättigheter för både anländande invandrare och redan bosatta etniska minoriteter i EU. Gemenskapens bestämmelser om förbud mot rasdiskriminering har en betydande räckvidd som omfattar sysselsättning, utbildning, social trygghet, sjukvård, tillgång till varor och tjänster och till bostäder. Även om direktiven inte gäller diskriminering på grund av nationalitet, och inte påverkar villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse eller behandlingen av dem till följd av deras rättsliga ställning, är de tillämpliga på alla personer som är bosatta i medlemsstaterna, inklusive tredjelandsmedborgare. Flera åtgärder som är inriktade på utbyten av erfarenheter och goda exempel genomförs dessutom inom ramen för programmet för att motverka diskriminering. Kommissionen stödjer vidare verksamheten vid Europeiska övervakningscentrumet mot rasism.

EU har också gått vidare när det gäller att ge tredjelandsmedborgare som flyttar till EU samma skydd genom de **sociala trygghetssystemen** som EU:s arbetstagare. Tillämpningen av den ändrade förordningen 1408/71 skall leda till att lagligen bosatta tredjelandsmedborgare får samma rättigheter som EU-medborgare när de flyttar inom EU. Antagandet av denna förordning är en viktig grundval för det framtida antagandet av direktiven om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning och rätten till inresa och vistelse för att arbeta.

1.2. EU:s politiska instrument för att stödja integration, sysselsättning och social sammanhållning

Med utgångspunkt i Lissabonmandatet har EU utvecklat öppna samordningsmetoder inom politikområdena sysselsättning och social integration, som är av direkt betydelse för integrationen av invandrare i EU. Dessa metoder utnyttjar en kombination av konkreta mål och politiska föresatser på EU-nivå, som omsätts i nationella planer, användning av riktmärken och indikatorer för att mäta framsteg, erfarenhetsutbyten och kollegiegranskningar (*peer reviews*) för att ta del av goda exempel.

Sedan den **europiska sysselsättningsstrategin** lanserades 1997 har integrationen av missgynnade grupper, däribland invandrare och etniska minoriteter, liksom bekämpningen av diskriminering varit centrala inslag i de sysselsättningspolitiska riktlinjerna. I sitt meddelande av den 17 juli 2002¹⁶ sammanfattade kommissionen erfarenheterna efter den europeiska sysselsättningsstrategins första fem år och identifierade frågor som är viktiga för diskussionen om dess framtid. Det handlar bland annat om att minska sysselsättningsskillnaderna mellan EU-medborgare och tredjelandsmedborgare, att verka för full delaktighet och sysselsättning bland andra generationens invandrare, att beakta invandrarkvinnornas särskilda behov, att motverka illegal invandring och att omvandla svartjobb till laglig sysselsättning. Det skall också framhållas

¹⁵ Direktiven 2000/43/EG och 2000/78/EG.

¹⁶ KOM(2002) 416, 17.08.2002, ”Bedömning av de framsteg som gjorts under fem år av den europeiska sysselsättningsstrategin”.

att EU har inrättat och utvecklat EURES-nätverket¹⁷ som är ett viktigt hjälpmedel för att annonsera lediga jobb i hela EU. Andra riktade initiativ är exempelvis PLOTEUS-portalen för information om utbildningsmöjligheter och *Researcher's Mobility Portal* (med information för att uppmuntra forskare att flytta till eller inom EU) samt nätverket av *Mobility Centres* (som skall bistå flyttande forskare med all nödvändig information).

När det gäller **den sociala sammanhållningen** enades Europeiska rådet vid mötet i Nice (december 2000) om en rad gemensamma mål för att bekämpa social utslagning och fattigdom¹⁸. I de första nationella handlingsplanerna mot fattigdom och social utslagning som lämnades in i juni 2001 slogs det tydligt fast att etniska minoriteter och invandrare löper stor risk att drabbas av marginalisering och diskriminering. Trots att det fanns en utbredd insikt om dessa risker innehöll de första nationella handlingsprogrammen emellertid inga uppgifter för dessa grupper.

I juli 2001 föreslog kommissionen en öppen samordningsmetod för gemenskapens invandringspolitik och Europeiska rådet efterlyste vid sitt möte i Laeken i december 2001 ett **ökat utbyte av information om migration**. Kommissionen har därför infört rådgivande sammanträden som skall fungera som forum för diskussioner om migrationsfrågor i EU. Att hålla möten om utbytet av information och goda exempel är också den metod som används för att undersöka vissa kategoriers (däribland forskares) rörlighet mellan länderna. Som svar på slutsatserna från rådets möte (RIF) i oktober 2002 har man dessutom inrättat ett nätverk av nationella kontaktpunkter på integrationsområdet.

EU:s politiska åtaganden när det gäller integration, sysselsättning och social sammanhållning stöds av flera **EU-fonder och andra initiativ** som direkt eller indirekt främjar integrationen av invandrare. Det handlar bland annat om strukturfonderna och inte minst Europeiska socialfonden. EU har också främjat integration genom innovativa insatser, nätverk och erfarenhetsutbyten inom Equal-programmet och Urban II-initiativet, som handlar om upprustning av städer, och genom sina program för att främja jämställdhet och motverka social utslagning och diskriminering. Gemenskapsmedel används också i Europeiska investeringsfondens fleråriga program för företag och företagare 2001–2005 för att finansiera mikrolån som gynnar invandrarföretagare. Det fleråriga programmet har dessutom en särskild fokusering på företagare bland etniska minoriteter i sin allmänna verksamhet, bland annat åtgärder i samband med Best-förfarandet. På utbildnings- och kulturområdet har flera initiativ inriktade på integrationen av invandrare genomförts inom programmen Sokrates, Leonardo da Vinci, Ungdom och Kultur 2000.

I samband med utformningen av en gemensam europeisk asylpolitik har rådet inrättat Europeiska flyktingfonden¹⁹. Syftet är att ”[stödja] medlemsstaternas insatser för att främja social och ekonomisk integration [av flyktingar], eftersom sådana insatser bidrar till [...] ekonomisk och social sammanhållning”. Under perioden 2000–2002 har 28,3 % av de tillgängliga medlen (19 miljoner euro) gått till sådana insatser. År 2002 inrättade kommissionen Europeiska migrationsnätverket som skall bidra till bättre analyser och forskning om migrations- och asylfrågor i EU.

¹⁷ Kommissionens beslut 2003/8/EG av den 23 december 2002, EGT L 5, 10.1.2003, s. 16.

¹⁸ Att underlätta alla människors deltagande i arbetslivet och tillgång till resurser, rättigheter, varor och tjänster; att förebygga utslagning; att hjälpa de mest utsatta; och att mobilisera alla relevanta organ i kampen mot social utslagning.

¹⁹ Europeiska flyktingfonden inrättades på grundval av artikel 63.2 b i EG-fördraget genom rådets beslut av den 28 september 2000 för perioden 2000–2004 och fick en preliminär budget (budgetpost B5-810) på 216 miljoner euro under fem år.

1.3. Nationella integrationsmetoder

De flesta medlemsstater har gjort stora ansträngningar de senaste åren för att förbättra integrationen av invandrare och personer som omfattas av internationellt skydd genom att utforma en nationell integrationspolitik. Som svar på den begäran som framfördes vid rådets informella möte (RIF) i Veria den 28–29 mars 2003 har kommissionen upprättat en sammanfattande rapport om medlemsstaternas integrationspolitik och integrationsmetoder för rådets räkning som utgör bilaga 1 till detta meddelande. Rapporten, som är en undersökande granskning, ger närmare information om ländernas integrationspolitik.

Många medlemsstater anser att den hittills förda politiken inte har varit tillräckligt effektiv. Det framgår av den växande oron över de hinder för en framgångsrik integration som fortfarande kvarstår – där otillräckliga kunskaper i värdlandets språk är det vanligaste, även om arbetslöshet, dålig utbildning eller dåliga formella kvalifikationer också är betydande hinder.

Dagens diskussioner på EU-nivå om vad som krävs för integration visar den politiska vikt som medlemsstaterna tillmäter en framgångsrik integration av tredjelandsmedborgare. Ett viktigt diskussionsämne är integrationsprogrammets utformning och vilka slags integrationsåtgärder som skall erbjudas. En annan nyckelfråga är om de skall vara obligatoriska eller inte och vilka rättsliga eller ekonomiska konsekvenser en vägran att delta bör få. En allt viktigare fråga i förhandlingarna om de olika lagförslagen i rådet är huruvida en vägran att delta i obligatoriska åtgärder i slutändan bör leda till att uppehållstillståndet dras tillbaka. Dessa diskussioner visar att det finns många likheter mellan medlemsstaternas problem och deras sätt att försöka hantera dem. Detta har lett till en ökad insikt om behovet av att agera gemensamt på EU-nivå genom att ta fram fler gemensamma instrument och anpassa de nuvarande instrumenten till de nya utmaningarna.

2. DEN EKONOMISKA OCH DEMOGRAFISKA UTMANINGEN: EN NY ASPEKT

I en övergripande ekonomisk och social situation där det råder brist på kvalifikationer och arbetskraft, konkurrens om högkvalificerade arbetstagare i en globaliserad ekonomi och befolkningen blir allt äldre, börjar invandringen ses i ett nytt sken i EU, vilket kommissionen beskrev i ett meddelande redan i november 2000²⁰. Invandringen orsakas av både push-faktorer (negativa förhållanden i utflyttningsområden) och pull-faktorer (positiva förhållanden i inflyttningsområden) och det är därför viktigt att sätta den i relation till sysselsättningsutsikterna och arbetsmarknadens framtida behov. En mer kontinuerlig invandring kommer att bli alltmer trolig och nödvändig och det är viktigt att förbereda sig på dessa förändringar.

2.1. Mönster i invandringen till EU

EU:s medlemsstater har en lång tradition av invandring och den har totalt sett bidragit positivt till ekonomisk tillväxt och till en anpassbar arbetsmarknad, även om dess form och dynamik har varierat avsevärt mellan länderna och över tiden. Män och kvinnor från tredjeländer utgjorde omkring 4 % av de män och kvinnor som var bosatta i EU år 2000²¹. Under 1990-talet kom positiv nettoinvandring att bli den viktigaste komponenten faktorn bakom

²⁰ KOM(2000) 757.

²¹ För mer information hänvisas särskilt till Eurostats publikationer *Women and men migrating to and from the EU*, Statistics in focus, Theme 3 – 2/2003 och *First demographic estimates for 2002*, Statistics in focus, Theme 3 – 25/2002. Siffrorna i detta stycke är hämtade från dessa två publikationer. Se även figurerna 1 och 2 i bilaga 2.

befolkningsförändringarna i de flesta medlemsstater, med omkring 850 000 internationella nettoinvandrare (inklusive återvändande EU-medborgare) per år i slutet av decenniet för EU som helhet. Denna siffra beräknas uppgå till lite över 1 miljon år 2001.

Under samma period blev det också en större variation när det gällde typen av invandrare, mönstret i invandringsflödet och blandningen av ut- och inflyttningsländer. Omvälvningar som påverkade asylsökandet ledde till en kulmen i asylansökningar 1992 och 1997, huvudsakligen till följd av krigen i f.d. Jugoslavien och väpnade konflikter på olika håll i världen. Tidigare utvandringsländer (de södra medlemsstaterna och Irland) blev dessutom invandringsländer, med ett större inflöde av invandrare som bestod av både återvändande medborgare och icke-medborgare, varav de flesta kom från tredjeländer. Med tanke på ökningen av den unga vuxna befolkningen i många tredjeländer, de ekonomiska och sociala klyftorna samt den politiska instabiliteten kommer migrationen inom den närmaste framtiden knappast att minska.

När tio nya medlemsstater ansluter sig till EU år 2004 kommer en del av den tidigare invandringen att övergå till att bli inhemsk migration. Tidigare erfarenheter och nya beräkningar²² tyder på att arbetskraftens migration från de nya medlemsstaterna kommer att bli måttlig eller begränsad, med särskilda situationer i gränsregioner. Samtidigt kommer migrationens bidrag till befolkningsförändringarna i EU-25 i fråga om omfattning och dynamik sannolikt att öka eftersom de nuvarande och de nya medlemsstaterna har en liknande befolkningsutveckling.

2.2. Invandringens ekonomiska betydelse och effekter på sysselsättningen²³

Samtidigt som invandringen skall ses som något som berikar kulturen och samhället, inte minst genom att medverka till entreprenörskap, mångfald och innovation, har den också en betydande ekonomisk inverkan på sysselsättning och tillväxt eftersom den ökar arbetskraftsutbudet och gör det lättare att få bukt med flaskhalsar. Invandring brukar dessutom ha en allmänt positiv effekt på produkt efterfrågan och därmed också på efterfrågan på arbetskraft.

Undersökningar från olika håll i världen (som har utförts av bl.a. ILO, IMF och OECD) bekräftar i allmänhet att invandringen har flera positiva ekonomiska effekter²⁴. Det är exempelvis numera ett erkänt faktum att invandringen till USA var en av orsakerna till den långa amerikanska högkonjunkturen på 1990-talet, då den årliga sysselsättningstillväxten uppgick till i genomsnitt 1,5 % och den totala ekonomiska tillväxten till mer än 3 %. Dessutom verkar den stora vågen av legala och illegala invandrare²⁵ till USA sedan slutet av 1980-talet vara det främsta skälet till att

²² European Integration Consortium (2001) *The impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour markets in the EU member States*. Beräkningar tyder på att migrationen från de nya medlemsstaterna till de nuvarande 15 inledningsvis kanske bara kommer att uppgå till omkring 350 000 människor. De årliga nettoströmmarna skulle med tiden minska och den totala befolkningen av icke-medborgare från de nya medlemsstaterna i EU-15 förväntas 2030 ha stabiliserats kring 3,5 miljoner människor. Införandet av övergångsperioder skulle sprida migrationsströmmarna till EU-15 över en längre tidsperiod.

²³ Effekterna på ursprungsländer tas inte upp här eftersom de nyligen behandlades mer ingående i ett meddelande från kommissionen, KOM(2002) 703, 3.12.2002.

²⁴ Trots bevisade positiva makroekonomiska effekter känner många människor oro över invandringens effekter. Det kan bero på att även om den kan vara gynnsam ur övergripande ekonomisk synvinkel, så är invandringens kostnader och positiva effekter inte jämnt fördelade. Vissa av de mer långsiktiga positiva effekterna till följd av invandrarnas inflytande är dessutom svåra att påvisa, såsom effekterna på den samlade efterfrågan som är en drivkraft för ekonomisk tillväxt.

²⁵ Mellan 1990 och 2000 ökade USA:s befolkning med nästan 33 miljoner invånare. Invandringen svarade för ungefär en tredjedel av USA:s befolkningstillväxt under 1980-talet och för en stigande andel under 1990-talet. Mellan 1995 och 2000 svarade invandring för omkring 40 % av befolkningstillväxten (*UN World Population*

kurvan över befolkningens åldrande har förbättrats markant jämfört med, och numera kraftigt avviker från, den europeiska kurvan (se figur 3 i bilagan). Å andra sidan är det en allt vanligare uppfattning att den ekonomiska stagnationen i Japan det senaste decenniet delvis orsakades av minskningen av den arbetsföra befolkningen från mitten av 1990-talet och de stränga invandringsrestriktionerna, som har gjort att inflödet av invandrare har varit alltför litet för att minska effekterna av befolkningens snabba åldrande på arbetskraftsutbud, sysselsättning och tillväxt (se figur 4 i bilagan).

Utan inflödet av invandrare till EU skulle den arbetsföra befolkningen i vissa medlemsstater redan ha börjat minska (se figur 5 i bilagan). Den senaste tidens ökade invandring till Irland tycks ha varit en bidragande orsak till den oavbrutna tillväxten i detta land²⁶ och uppstod sedan bestämmelserna om arbetstillstånd ändrats i syfte att minska bristen på arbetskraft.

När det gäller sysselsättningsmöjligheter finns det få belägg för att invandringen har lett till ökad arbetslöshet²⁷. På kort sikt kan invandring gynna den nationella sysselsättningen genom att bidra till en flexiblare arbetsmarknad. Det gäller inte minst tillfällig invandring. Eftersom invandrarna i regel inte tränger undan den inhemska sysselsättningen kan deras kunskaper och kvalifikationer dessutom komplettera EU-medborgarnas. Detta utesluter inte att invandringen kan ha ogynnsamma effekter på särskilda grupper eller sektorer. Erfarenheterna tyder på att de negativa effekterna främst drabbar industriarbetare inom tillverkningsindustrierna och okvalificerad arbetskraft inom tjänstesektorn.²⁸

Tredjelsmedborgare brukar koncentreras till vissa sektorer och yrken, även om det är en trend som med tiden avtar. De utgör till exempel mer än 10 % av dem som arbetar i privata hushåll och nästan 8 % inom hotell- och restaurangsektorn (jämfört med 3 % av sysselsättningen totalt). När det gäller kroppsarbeten svarar de för en större andel av sysselsättningen än EU-medborgarna i fråga om alla typer av kvalificerade yrken (och för en nästan dubbelt så stor andel i fråga om okvalificerade kroppsarbeten, där mer än en tredjedel av arbetena är av tämligen låg kvalitet²⁹). Invandrarnas geografiska spridning varierar också avsevärt mellan medlemsstater och regioner, med en relativt högre koncentration i städer och industrialiserade områden.

Att invandrarna hamnar inom vissa sektorer beror på att dessa sektorer är lätta att få tillträde till och att kraven på särskilda kunskaper är låga. På så sätt kan de ge tredjelsmedborgare möjlighet att komma in på arbetsmarknaden och förvärva kunskaper i exempelvis språket. Samtidigt har ett relativt stort antal tredjelsmedborgare inom vissa sektorer begränsade rättigheter eller möjligheter att röra sig fritt på arbetsmarknaden och därför ingen stark ställning när det gäller lön och arbets kvalitet. Denna situation kan förvärras av att dessa arbetstagare är dåligt representerade i den sociala dialogen. Följden blir att medborgarna blir alltmer ovilliga att ta dessa arbeten och att segregeringen av arbetsmarknaden blir allt tydligare.

Invandringens inverkan på de inhemska lönerna uppgår till mellan $-0,3$ och $+0,3$ %³⁰. Effekterna på löner och sysselsättning torde vara mer negativa för vissa inhemska medborgare, särskilt

Prospects, medium variant, The 2000 revision). Detta betydande demografiska bidrag till USA:s tillväxt gör det lättare att förstå varför tillväxtskillnaden mellan USA och EU är större mätt i BNP än i BNP per capita.

²⁶ *Trends in international migration, 2002, OECD*.

²⁷ J. Coppel et. al., *Trends in Immigration and Economic Consequences*, ECO/WKP(2001)10

²⁸ European Integration Consortium (2001). *Ibid*.

²⁹ Europeiska kommissionen, *Employment in Europe 2001*.

³⁰ H. Brückner, *Can international Migration Solve the Problems of European Labour Markets?*, German Institute for Economic Research, april 2002, s. 34.

lågkvalificerade arbetstagare, till följd av substitutionseffekter, och positiva för högkvalificerade arbetstagare, eventuellt genom produktivitetshöjningar tack vare kompletteringseffekter mellan dessa arbetstagare och invandrare. Invandringens nettoeffekter på värdländernas offentliga finanser, dvs. på såväl inkomster som utgifter, verkar hittills ha varit måttliga³¹ och det finns tecken på att effekterna totalt sett kan vara positiva. De flesta undersökningar visar dessutom att invandrare inte är mer bidragsberoende än de grupper av den inhemska befolkningen som befinner sig i samma sociala och sysselsättningsmässiga situation.

2.3. Befolkningsförändringarnas inverkan på sysselsättning och ekonomisk tillväxt

Befolkningsförändringarnas effekter har ofta varit föremål för diskussioner³² och kan illustreras med hjälp av flera olika scenarier. Om man utgår från Eurostats antagande om en måttlig invandring³³ kommer befolkningens åldrande att leda till att den arbetsföra befolkningen sjunker från 303 till 297 miljoner fram till 2020, och till 280 miljoner fram till 2030. Denna minskning beror på långtidseffekterna av de lägre fertilitetstalen sedan mitten av 1970-talet i kombination med att andelen av befolkningen över 65 år växer. Utifrån samma antaganden³⁴ kommer antalet människor i denna åldersgrupp att öka från 71 miljoner år 2000 till 93 miljoner år 2020 och upp till 110 miljoner år 2030 i EU-25. Därmed kommer åldrekvoten att stiga från 23 % till 40 % (se figurerna 6 och 7)³⁵. Dessutom beräknas antalet invånare över 80 år i EU-25 att stiga från nästan 16 miljoner år 2000 till omkring 30 miljoner år 2030.

För att åskådliggöra dessa demografiska faktorers innebörd för sysselsättningstillväxten används i detta meddelande ett demografiskt scenario som utgår från att Lissabonmålet om en sysselsättningsgrad på 70 % uppnås till 2010 och att sysselsättningsgraden därefter är oförändrad³⁶. I ett sådant scenario är en samlad nedgång i sysselsättningen att vänta efter 2010 (se diagrammet nedan) och minskningen av antalet sysselsatta människor mellan 2010 och 2030 skulle vara i storleksordningen 20 miljoner arbetstagare för EU-25³⁷. I ett alternativt scenario där sysselsättningsgraden efter 2010 stiger till 75 % skulle sysselsättningsvolymen ändå minska, om än senare och i mindre omfattning. Den nedgång i sysselsättningen som förväntas i dessa scenarier med en oförändrad sysselsättningsgrad från och med 2010 eller 2020 kan inte hejdas genom plötsliga ökning av fertilitetstalen, eftersom det dröjer mer än två decennier innan barn födda under en babyboom uppnår arbetsför ålder och kan bidra till en ökning av den totala sysselsättningen.

³¹ J. Coppel et. al.(2002). Ibid.

³² Se till exempel den gemensamma rapporten om att öka andelen förvärvsarbetande och främja ett aktivt åldrande; rapporter om den sociala situationen 2002 och 2003.

³³ I Eurostats nuvarande grundscenario förutses ett ganska litet årligt nettoinflöde av invandrare till EU-15 på omkring 630 000, vilket motsvarar ett nettobidrag till den arbetsföra befolkningen på ungefär 450 000 personer.

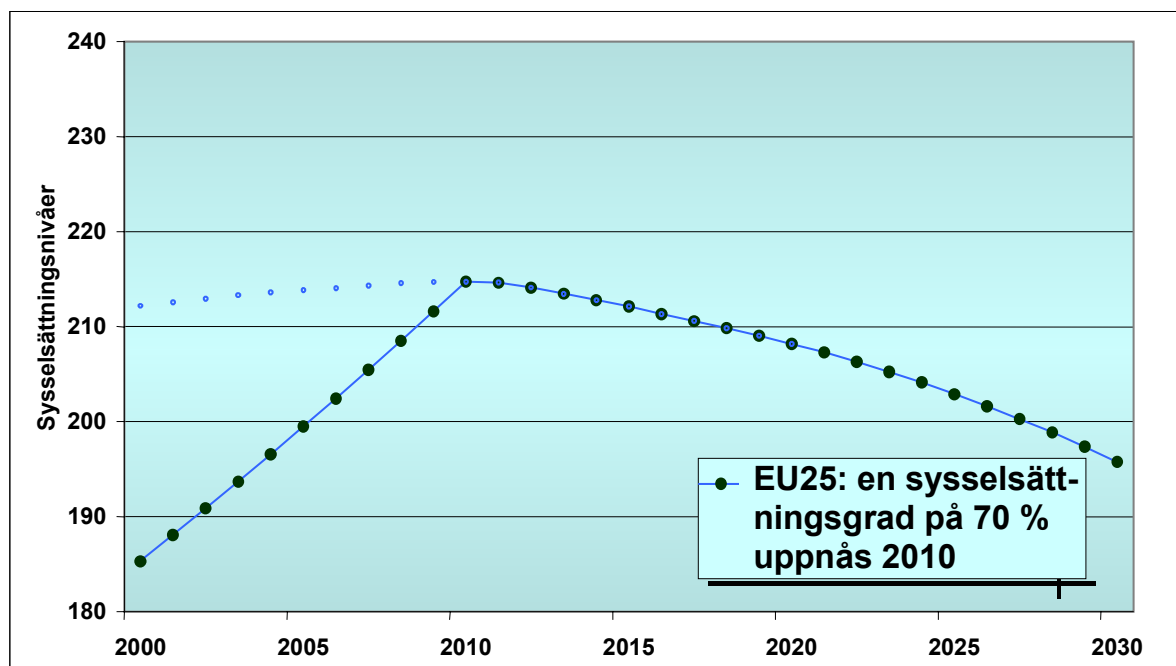
³⁴ Dessa långsiktiga prognoser för unionen tar i synnerhet inte hänsyn till vissa långsiktiga händelser som exempelvis möjligheten att Turkiet ansluter sig till unionen.

³⁵ Med en sysselsättningsgrad på 70 % kommer antalet sysselsatta/per person över 65 år att sjunka från 2,7 år 2010 till ungefär 2,2 år 2020, 1,8 år 2030 och 1,5 år 2040. Om sysselsättningsgraden efter uppnåendet av Lissabonmålet skulle stiga ytterligare till 75 % mellan 2010 och 2020 skulle denna minskning dämpas och uppgå till 2,4 år 2020.

³⁶ För att belysa konsekvenserna av befolkningsförändringarna i sig utgår man från samma hypotetiska migrationsflöde.

³⁷ 13 miljoner arbetstagare för EU-15.

Scenario över framtida sysselsättningsnivåer (EU-25, perioden 2000–2030)
 Total sysselsättning (i miljoner) utifrån en antagen sysselsättningsgrad på 70 % år 2010
 och därefter fram till 2030



Minskningen av den totala sysselsättningsvolymen innebär ett negativt bidrag från sysselsättningen till den ekonomiska tillväxten, som ju är den kombinerade effekten av sysselsättnings- och produktivitetstillväxt. Sysselsättningens negativa bidrag till den ekonomiska tillväxten kan uppvägas av en ökad produktivitetstillväxt. Med utgångspunkt i de antaganden som görs i det demografiska scenariot ovan skulle en genomsnittlig BNP-tillväxt på 2,5 % (som varit EU:s genomsnittliga tillväxt sedan 1990) förutsätta en produktivitetstillväxt på 2,8 % mellan 2010 och 2020 och på över 3,0 % mellan 2020 och 2030 för att uppväga nedgången i sysselsättning. Ökningen skulle behöva vara ännu större för den tillväxt på 3 % som man tror skulle krävas för att uppnå Lissabonmålen (se figur 8 i bilagan). Om det antas att inga justeringar sker beträffande andra variabler som påverkar produktivitet och tillväxt ger detta en bild av omfattningen av de effekter som det är fråga om när Lissabonmålet om en sysselsättningsgrad på 70 % senast 2010 skall uppnås och upprätthållas.

Även om de möjligheter arbetsbesparande teknik kan erbjuda inte bör underskattas är det tveksamt om det går att uppnå en produktivitetstillväxt i ovannämnda storleksordning med tanke på de senaste utvecklingstendenserna: för EU-15 steg arbetskraftens produktivitet med i genomsnitt 4,5 % på 1960-talet, 2,5 % på 1970-talet och 2 % på 1980-talet, för att därefter sjunka tendentiellt mot 1,2 %. Den sjunkande sysselsättningen och arbetskraftens åldrande kommer inte nödvändigtvis att ha ett positivt inflytande på produktiviteten. Inflytandet kommer att ske via flera olika kanaler, bland annat genom införande av arbetsbesparande teknik när arbetskraftsutbudet minskar, äldre arbetstagares svårighet att anpassa sig till nya krav på arbetsmarknaden, ändringar i sparkvoten som i sin tur begränsar investeringstakten och omsättningen av innovation i nya kapitalvaror³⁸, risken att avkastningen på investeringar i

³⁸ Livscykelmodellen pekar mot en viss minskning av sparkvoten som en funktion av åldrande. Den negativa effekt detta kan få på investeringar skulle emellertid kunna mildras av nya möjligheter till följd av ökade avkastningar på utländska direktinvesteringar (se 2002 Annual Economic Review, kapitel 4).

humankapital minskar på grund av befolkningens åldrande, mindre satsningar på forskning³⁹, långsammare teknisk utveckling och minskad benägenhet att röra sig mellan sektorer och geografiskt när andelen yngre arbetstagare i arbetskraften minskar.

Även om det är svårt att förutse vilken kombination av faktorer som kommer att påverka produktiviteten är det överhuvudtaget tveksamt om den produktivitetstillväxt som behövs för att uppväga nedgången i sysselsättning kommer att äga rum. Om inte sysselsättningen ökar till följd av större invandring och produktivitetstillväxten höjer sig över sitt nuvarande intervall (0,5–1,5 %) kommer den genomsnittliga BNP-tillväxten i EU som beräknas i scenariot att avta till 1 % under perioden 2010–2020 och till 0,6 % under perioden 2020–2030.

Ett sådant scenario beaktar inte de många anpassningsprocesser som ekonomin kommer att genomgå. Justeringar kommer sannolikt att ske i variabler som växelkurser och räntor, sparandets omfattning och sammansättning, konsumtion och investeringar, samt i det internationella flödet av kapital, varor och tjänster mellan områden där åldrandeproblemet är av olika omfattning. I sin *Annual Economic Review 2002* har kommissionen tagit med denna typ av effekt i en allmän jämviktsmodell där det uppskattas att effekten av befolkningens åldrande på BNP-tillväxten per capita uppgår till en minskning, jämfört med grundscenariot, på 0,4 % av den årliga tillväxten under perioden 2000–2050. Dessa beräkningar tar emellertid inte hänsyn till eventuella ändringar av politiken för att hantera åldrandedynamiken och deras positiva effekter på den totala tillväxten⁴⁰.

Effekterna av befolkningens åldrande på välfärdssystemen är redan kännbara⁴¹. En ökad sysselsättning skulle även minska belastningen av andra typer av sociala förmåner, såsom arbetslöshetsförmåner. Även om sysselsättningsmålet på 70 % uppnås och upprätthålls under de kommande decennierna kommer åldrekvoten emellertid fortsätta att öka (se figur 7 i bilagan). Det måste därför betonas att invandringen bara kan bidra till mer hållbara pensionssystem genom att bromsa utvecklingen mot en sjunkande sysselsättningsvolym efter 2010. Åldrandets mer långsiktiga effekter på välfärdssystemen kan emellertid inte avvärijas utan väsentliga ökning av fertiliteten.

2.4. Sysselsättningsutsikterna och invandringens potential

De sociodemografiska förändringarnas ekonomiska konsekvenser blir visserligen helt synliga först på sikt, men vissa effekter av den arbetsföra befolkningens förändrade demografiska och kunskapsmässiga struktur är redan märkbara⁴². Även om den är svår att mäta och övervaka har det inte minst kommit allt fler rapporter om bristen på arbetskraft under den senaste konjunkturcykeln, en brist som tenderar att kvarstå i den senaste tidens ekonomiska avmattning. För att hantera dessa utmaningar och uppnå Lissabonmålen måste EU först och främst mobilisera sina nuvarande mänskliga resurser, däribland invandrare som är bosatta i EU. Eftersom arbetskraftsbristen är ett problem som tenderar att växa är det emellertid tveksamt om EU:s arbetsmarknader kommer att ha tillräckligt många arbetstagare för att tillgodose arbetskraftsefterfrågan.

³⁹ Se särskilt Barcelonamålet om att uppmuntra satsningar på forskning, KOM(2003) 226 och SEK(2003) 489.

⁴⁰ Dessa siffror i *2002 Annual Economic Review* är inte direkt jämförbara med dem i de demografiska scenarierna, eftersom de sistnämnda gäller tillväxten i BNP och inte i BNP per capita, och dessutom förutsätter att Lissabonmålet om en sysselsättningsgrad på 70 % uppnås.

⁴¹ För en mer ingående analys hänvisas till *2002 Annual Economic Review* och rådets och kommissionens gemensamma rapport om pensioner 2002.

⁴² För en analys av strukturförändringarna på de europeiska arbetsmarknaderna, se *Employment in Europe 2002*.

På kort sikt kan arbetskraftsinvandring bidra till att minska arbetskraftsbristen inom i synnerhet informations- och kommunikationsteknik, avancerad teknik och sjukvård, men även inom en del lågkvalificerade yrken. Den senaste tidens erfarenheter, med ständiga rapporter om arbetskraftsbrist från vissa sektorer (t.ex. IT-sektorn, sjukvården och byggsektorn), visar att det inte är så lätt att avhjälpa denna brist genom att utnyttja den lokala arbetskraften. Ett sätt att avhjälpa bristen kan vara att utnyttja möjligheterna i WTO:s allmänna avtal om handel med tjänster (GATS) för att förhandla fram åtaganden som ger personer tillfällig rätt till inresa och vistelse i syfte att tillhandahålla en tjänst ("leveranssätt 4").⁴³ Detta kan vara särskilt viktigt inom t.ex. IT-sektorn, där företag från tredjeländer får kontrakt för att leverera exempelvis programvarutjänster som läggs ut på underleverantörer. Tjänsterna produceras i tredjeländerna, men kräver i regel en del branschfolk från tjänsteleverantörerna så att de under en viss tid kan arbeta i de berörda länderna för att se till att kontrakten fungerar smidigt. För närvarande varierar villkoren för sådana typer av vistelser i stor utsträckning bland medlemsstaterna. På medellång sikt kommer bristen på arbetskraft att förvärras och det kan mycket väl uppstå behov över hela linjen, inom såväl högkvalificerade som lågkvalificerade yrken. Den största utmaningen blir att locka hit och rekrytera invandrare som passar in i EU:s arbetskraft för att bibehålla produktivitet och ekonomisk tillväxt. När det gäller att komma till rätta med det växande kunskapsgapet och bristande överensstämmelse mellan utbudet och efterfrågan på arbetsmarknaden (s.k. *mismatches*), vilket kommer att ta tid, finns det en växande insikt om att ekonomisk invandring kan spela en roll för att hantera obalanserna på arbetsmarknaden, under förutsättning att invandrarna har lämpliga kvalifikationer.

Det kan visa sig vara svårt i praktiken att kontrollera den framtida invandringens form och dynamik så att den passar EU:s ekonomi, eftersom invandring beror på flera faktorer som kan ligga utanför enskilda myndigheters kontroll. Det finns emellertid en växande insikt bland regeringar om att det behövs en mer aktiv och långsiktig inställning till invandring för att underlätta integrationen i arbetslivet, och att EU kan utsättas för ett större tryck och riskera ökad illegal invandring om man inte har en mer öppen inställning till legal invandring. Flera OECD- och EU-länder har redan startat särskilda program eller ändrat sina regler för att göra det lättare för utbildade invandrare, särskilt högutbildade arbetstagare som forskare och programvaruingenjörer, att få tillträde till deras arbetsmarknader. En del länder överväger också att införa en selektiv arbetsrelaterad invandringspolitik för att avhjälpa bristen på arbetskraft, även om målen och metoderna kan skifta väsentligt mellan de olika länderna.

Det är inte enkelt att utforma en sådan politik och dess möjligheter måste undersökas närmare, liksom dess begränsningar, med hjälp av bättre statistik. Även med bättre statistiska uppgifter skulle det emellertid vara fel att tro att det går att exakt förutse arbetsmarknadens framtida behov inom varje sektor och yrke. De invandrare som förmodligen skulle kunna bidra mest till att nå en balans mellan utbud och efterfrågan är de som tack vare sina kvalifikationer, erfarenheter och personliga förutsättningar, är tillräckligt anpassbara för att klara av ändrade villkor. Urvalsmekanismerna måste vara inriktade på dessa potentiella invandrare och erbjuda dem tillräckligt attraktiva villkor. Detta kommer sannolikt att leda till ökad konkurrens inom unionen och mellan OECD-länderna och det kommer att krävas samordning för att se till att det är en konkurrens på lika villkor.

⁴³ Det bör påpekas att denna typ av tillfällig migration sannolikt kommer att öka inom tjänstesektorn till följd av de pågående förhandlingarna om utvecklingsagendan från Doha, eftersom WTO:s allmänna avtal om handel med tjänster gör det möjligt att förhandla fram åtaganden som ger personer tillfällig rätt till inresa och vistelse i syfte att tillhandahålla en tjänst ("leveranssätt 4"). EU använder redan denna mekanism för att visa sin beredvillighet att ta emot vissa högutbildade tillfälliga invandrare (t.ex. personer som flyttar inom ett företag).

Offentliga myndigheter hänvisar också inte så sällan till den tillfälliga eller till och med säsongsmässiga invandring som de är villiga att tillåta, men detta är ofta inte realistiskt. Tidigare erfarenheter av invandring har visat att det är ytterst svårt att kontrollera system för tillfällig invandring, eftersom människor som vill stanna i allmänhet också hittar vägar att göra det. Man måste också komma ihåg att det kan ta tid innan invandrarna verkligen är integrerade och kan bidra på arbetsmarknaden, och att den minskning av de demografiska obalanserna som förväntas på medellång sikt i hög grad kommer att vara beroende av permanent invandring.

Hur väl den allmänna invandringspolitiken lyckas på sysselsättningsområdet kommer att bero på EU:s förmåga att utnyttja invandringens potential utan att bryta mot mer allmänna sociala, ekonomiska, utrikes-, utvecklings- och handelspolitiska mål. Utnyttjandet av invandrarna som en resurs får inte vara till nackdel för utvecklingsländerna genom att till exempel leda till s.k. begåvningsflykt (*brain drain*).⁴⁴ Det får dessutom inte leda till varaktiga skillnader mellan invandrades och inhemska medborgares spridning över olika sektorer och yrken i EU. Sådana obalanser leder till segregerade arbetsmarknader, försvårar den allmänna förbättringen av arbets kvaliteten som är själva kärnan i den europeiska sysselsättningsstrategin och kan resultera i ett långvarigt beroende av invandring för att tillsätta arbeten av låg kvalitet. För att kunna påverka invandringens form måste man också ha kontroll över ändringar av invandrarernas rättsliga ställning och av längden på deras vistelser och bekämpa svartjobb som utförs av invandrare som ett led i en övergripande strategi beträffande svartjobb.

Slutligen kommer annan invandring än ekonomisk invandring (t.ex. familjeåterförening och flyktingar) alltid att vara en del av invandringsströmmen och det är viktigt att erkänna och ta tillvara anlag och färdigheter hos invandrare som anländer via dessa kanaler.

2.5. Är invandring en lösning på befolkningsförändringarna?

Hypotesen att ersättningsmigration kan utnyttjas för att tillgodose behoven hos en minskad och åldrande EU-befolkning har varit föremål för många studier⁴⁵. Som redan visats skulle en nolltillväxt av den nuvarande nettoströmmen leda till betydligt lägre sysselsättning och ekonomisk tillväxt. Samtidigt är det inte realistiskt att utnyttja invandring för att helt uppväga effekterna av befolkningens åldrande på arbetsmarknaden. När man diskuterar nettoinvandring är det också viktigt att hålla i åtanke att det även sker en utvandring från EU, vars form och dynamik är lika svåra att förutsäga.⁴⁶

För att bibehålla den arbetsföra befolkningen och inte minst äldrekvoten skulle det krävas en massiv ökning av invandringen fram till 2030. En allvarlig begränsning med en sådan ökning i ekonomiskt hänseende är att även invandrarbefolkningen åldras i linje med det inhemska demografiska mönstret. En eventuell ”invandringsboom” under de kommande decennierna skulle utifrån detta antagande alltså leda fram till en liknande situation som den vi ser idag, om än vid en senare tidpunkt. När det gäller den sociala sammanhållningen skulle en massiv ökning av invandringen även medföra en betydligt större integrationsutmaning.

Ett mer kontinuerligt invandringsflöde är emellertid alltmer sannolikt och nödvändigt. Utvecklingen mot en krympande arbetsför befolkning i EU i kombination med diverse push-faktorer i utvecklingsländerna kommer förmodligen att generera en kontinuerlig ström av

⁴⁴ Se diskussionen i meddelandet om förbindelser med tredje länder, KOM(2002) 703.

⁴⁵ Se till exempel FN-sekretariatet (2000), *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?*, Population Division, Department of Economics and Social Affairs, New York.

⁴⁶ Som nämns ovan visar nettomigrationen inte in- och utvandringens omfattning.

invandrare under de kommande decennierna. Invandringen kan bidra till att tillgodose nuvarande och framtida behov på EU:s arbetsmarknader. Den kan dessutom bidra till att sprida effekterna av den demografiska övergången mellan 2010 och 2030 över en längre tidsperiod, även om den i sig inte kan lösa alla effekterna av befolkningens åldrande. Det kommer därför att vara viktigt att hitta metoder att hantera detta migrationstryck genom en lämplig politik beträffande inresa och bosättning. Lika viktigt blir det att förverkliga invandringens potentiella gynnsamma effekter och underlätta invandrarnas integration genom en bättre politik för invandring och integration på lokal, regional, nationell och europeisk nivå.

3. INTEGRATIONSUTMANINGEN: ETT HELHETSGREPP

En framgångsrik integration av invandrare är både en fråga om social sammanhållning och en förutsättning för en effektiv ekonomi. Med utgångspunkt i dagordningarna från Tammerfors och Lissabon och mot bakgrund av de utmaningar som beskrivs i det föregående är det av avgörande betydelse att man lyckas integrera både etablerade och framtida invandrare. De fortsatta problemen när det gäller de nuvarande invandrabefolkningarna visar att det krävs ökade ansträngningar⁴⁷. Låg sysselsättning och hög arbetslöshet även bland andra generationens invandrare är ett typiskt exempel på sådana problem.

3.1. Definition och räckvidd

I detta meddelande avses med integration en ömsesidig process baserad på ömsesidiga rättigheter och motsvarade skyldigheter för lagligen bosatta tredjelandsmedborgare och värdsamhällen i vilka invandrarna kan delta fullt ut. Det innebär å ena sidan att det är värdsamhällets ansvar att se till att det finns formella rättigheter för invandrare som gör det möjligt för den enskilde att delta i det ekonomiska, sociala, kulturella och civila livet, och å andra sidan att invandrarna skall respektera värdsamhällets grundläggande normer och värderingar och delta aktivt i integrationsprocessen, utan att behöva överge sin egen identitet.

I sitt meddelande i november 2000⁴⁸ uppmärksammade kommissionen de många olika invandrargrupper som måste få del av integrationsåtgärder – huvudgrupperna är arbetsinvandrare, familjemedlemmar som anländer inom ramen för familjeåterföreningsarrangemang, flyktingar och personer som omfattas av internationellt skydd. Integration handlar om att över tid skapa en balans av rättigheter och skyldigheter, så att en tredjelandsmedborgare får fler rättigheter och skyldigheter ju längre han eller hon är lagligen bosatt i en medlemsstat. Denna stegvisa strategi innebär att integrationsåtgärder skall finnas tillgängliga för alla tredjelandsmedborgare så snart som möjligt efter deras ankomst och åtminstone så snart deras vistelse får en viss grad av varaktighet eller stabilitet. Ofta behövs även särskilda integrationsåtgärder för andra och tredje generationens invandrare som antingen är födda i EU eller har fått medborgarskap, samt invandrare från tidigare kolonier som har medborgarskap i värdlandet.

⁴⁷ För aktuella EU-projekt på detta område som genomförs inom fjärde ramprogrammet för forskning och utveckling hänvisas till rapporten *Migration and integration as challenges to European society: assessment of research reports carried out for the European Commission*, programmet för riktad socioekonomisk forskning, som finns tillgänglig på webbplatsen: <http://www.cordis.lu/improving/socio-economic/publications.htm>.

⁴⁸ KOM(2000) 757.

Flyktingar, däribland kvotflyktingar och personer som omfattas av subsidiärt eller tillfälligt skydd⁴⁹, bör också ha rätt att bli föremål för integrationsåtgärder. Precis som för andra invandrargrupper kan åtgärderna variera beroende på deras särskilda behov⁵⁰ och vistelsens varaktighet.⁵¹ Asylsökande utgör emellertid en särskild grupp av tredjelandsmedborgare som inte har någon vanlig status som lagligen bosatta och vars vistelse varken är permanent eller stabil. Det kan under vissa omständigheter krävas integrationsåtgärder eller snarare integrationsprogram inriktade på att *introducera* dem i asyllandet, men detta faller utanför ramen för detta meddelande⁵².

3.2. Behovet av ett helhetsgrepp

Kommissionen fastställde i sina meddelanden från 2000 och 2001⁵³ en rad principer som måste ligga till grund för integrationsprogram och de är lika giltiga idag. Den viktigaste är behovet av ett helhetsgrepp som inte bara tar hänsyn till integrationens ekonomiska och sociala aspekter, utan även till frågor om kulturell och religiös mångfald, medborgarskap, delaktighet och politiska rättigheter. Även om prioriteringarna varierar mellan länder och regioner måste integrationspolitiken utformas inom en långsiktig och sammanhållen ram, samtidigt som den måste kunna anpassas till enskilda gruppers särskilda behov och skraddarsys till lokala förhållanden. Den är beroende av att det etableras partnerskap mellan flera olika intressenter och måste ha tillräckliga resurser. Medlemmar av de berörda invandrargrupperna, däribland kvinnor och personer som omfattas av internationellt skydd, bör delta i utformningen, utvecklingen, organisationen och utvärderingen av program som påverkar dem.

Även om särskilda integrationsprogram är betydelsefulla under den inledande integrationsfasen bör målet på sikt vara att göra det möjligt för invandrarna att utnyttja samhällets befintliga tjänster och se till att dessa tjänster tar hänsyn till deras särskilda behov. Det bör i detta sammanhang påpekas att många integrationsåtgärder kan tjäna ett dubbelt syfte. De kan dels underlätta integrationen i värdlandet, dels förbereda ett återvändande.⁵⁴ De flesta utbildningsinsatser, inklusive yrkesutbildning, ger exempelvis ge de berörda personerna kvalifikationer som kan vara till nytta för utvecklingen av deras hemland om de återvänder.

3.3. Viktiga inslag i en integrationspolitik med ett helhetsperspektiv

Behovet av ett helhetsperspektiv förutsätter en vittomspännande integrationspolitik. I följande avsnitt diskuteras ett par inslag och kärnfrågor som är särskilt viktiga för en framgångsrik integrationsstrategi. De frågor som väcks och de utmaningar som identifieras är samtidigt inslag som kan bli föremål för vidare diskussioner och utbyten av information och goda exempel mellan medlemsstaterna.

⁴⁹ Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001, EGT L 212, 7.8.2001.

⁵⁰ Se vidare om sårbara flyktingars särskilda behov i avsnitt 3.5.1.

⁵¹ Även om det har fastställts en maximal längd på vistelsen för tillfälligt skydd på gemenskapsnivå och vissa arbetskraftsinvandrare bara kommer till unionen för en kort tid kan dessa personer ha rättmätiga skäl att lagligen uppehålla sig långvarigt inom EU.

⁵² Integrationsåtgärder för asylsökande behandlas särskilt i förslaget till ett direktiv om miniminormer för mottagande av asylsökande i medlemsstaterna, KOM(2001) 181, 3.4.2001.

⁵³ KOM(2000) 757 och KOM(2001) 387.

⁵⁴ Personer som är i behov av internationellt skydd förväntar sig kunna återvända när detta är möjligt med hänsyn till förhållandena i ursprungslandet, men detta gäller även invandrare vars vistelse är kortvarig.

3.3.1 Integration på arbetsmarknaden

Att få tillträde till arbetsmarknaden är av avgörande betydelse för att tredjelandsmedborgare skall kunna integreras i samhället och de allra flesta invandrare och personer som omfattas av internationellt skydd har egenskaper och förmågor som behövs i Europeiska unionen idag. Deras fullständiga integration på EU:s arbetsmarknad kan bidra ytterligare till att få EU:s ekonomi att nå sin fulla potential i fråga om konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning. Den nuvarande sysselsättningsgraden bland invandrare visar emellertid att invandrarnas potentiella bidrag inte alltid tas tillvara. Sysselsättningsgraden bland tredjelandsmedborgare på 52,7 % i EU-15 är betydligt lägre än sysselsättningsgraden på 64,4 % bland EU-medborgare (se figur 9 i bilagan). Skillnaden är särskilt stor när det gäller kvinnor. Samtidigt är invandrare överrepresenterade inom riskfyllda sysselsättningssektorer, i svartjobb av låg kvalitet, och i befolkningssegment som är särskilt utsatta för hälsorisker och social utslagning. Välutbildade och kvalificerade invandrare kan dessutom ofta inte hitta arbeten som motsvarar deras kvalifikationer utan tvingas acceptera mindre kvalificerade och sämre betalda arbeten.

För att maximera invandrarnas potentiella bidrag är det viktigt att utgå från de erfarenheter och kvalifikationer som de redan har förvärvat utanför EU, vilket förutsätter erkännande och vederbörlig bedömning av formella och informella kvalifikationer (inklusive examensbevis). Det innebär också att mer uppmärksamhet måste ägnas åt att undanröja hinder för att personer skall kunna få och behålla en anställning, såsom rigida anställningskrav eller juridiska restriktioner rörande exempelvis språklig kompetens eller nationalitet.⁵⁵ Diskriminering på arbetsplatser och rasistiskt uppträdande är andra stora hinder som måste undanröjas. Det krävs särskilda ansträngningar för att bedöma och förbättra invandrades kunskaper, inklusive språkkunskaper, så att de kan komma in på arbetsmarknaden och för att därefter se till att de har samma möjligheter till vidareutbildning som medborgare.⁵⁶ En sådan aktiv arbetsmarknadspolitik bör främja invandrarnas integration på arbetsmarknaden och i varje medlemsstat ha som mål att fram till 2010 halvera arbetslöshetsskillnaden mellan tredjelandsmedborgare och EU-medborgare⁵⁷. Arbetsmarknadens parter har en viktig roll på detta område, inte minst när det gäller att se till att invandrade arbetstagare behandlas lika i fråga om lön och arbetsvillkor och att man hittar sätt att hantera eventuella särskilda behov.

Mångfaldshantering (s.k. *diversity management*) – dvs. att hantera mångfald i arbetskraften, i livsstilar och i företagets roll i samhället – kan vara ett viktigt hjälpmedel för att främja invandrarnas integration på arbetsmarknaden. Det kan samtidigt vara en effektiv och lönsam strategi för arbetsgivarna att uppnå sina affärsmässiga mål, eftersom mångfaldshantering fokuserar på de kommersiella möjligheter som följer av ökad mångfald i samhället och tar hänsyn till kompetensen hos anställda från olika bakgrund (i form av t.ex. språkkunskaper och interkulturell förståelse). Mångfaldshantering handlar inte bara om att rekrytera olika arbetstagare utan också om att hantera och justera organisationen så att den kan dra nytta av denna mångfald. Internationella erfarenheter visar att många företag och offentliga institutioner har vunnit mycket på att genomföra sådana strategier. Trots att integration på arbetsmarknaden är ett centralt inslag i integrationsprocessen kommer den förmodligen inte att lyckas på sikt om

⁵⁵ Europeiska konferensen om framgångsrik integration på arbetsmarknaden, Köpenhamn, 4–5 juli 2002.

⁵⁶ Se även Ekonomiska och sociala kommitténs yttrande om invandring, integration och det organiserade civila samhällets roll, av den 21 mars 2002.

⁵⁷ Se förslag till rådets beslut om riktlinjer för medlemsstaternas sysselsättningspolitik, KOM(2003) 176, 8.4.2003, s. 13.

den inte kompletteras med en allmän integration av invandrarna i värdlandets sociala, kulturella och politiska liv.⁵⁸

3.3.2 *Utbildning och språkkunskaper*

Utbildning är en viktig faktor för att integrationen skall lyckas. Invandrare stöter på stora svårigheter att få sina akademiska meriter och kvalifikationer erkända, vilket försvårar en effektiv studievägledning. En otillräcklig kunskapsnivå kan vara skälet till den jämförelsevis lägre sysselsättningsgraden bland tredjelandsmedborgare (se figur 10 i bilagan). En central fråga i de flesta medlemsstater är invandrarnas kunskaper i värdlandets **språk**. Dåliga språkkunskaper anses vara det största hindret för en framgångsrik integration. Samtidigt hävdar många medlemsstater att dåliga språkkunskaper inte bör vara ett hinder för tillträde till arbetsmarknaden eller utbildningssystemet. De anser tvärtom att deltagande i arbetslivet eller i utbildning gör det lättare att förvärva nödvändiga språkkunskaper. Förutsatt att hänsyn tas till barnomsorg och kulturella och religiösa aspekter är en sådan strategi mycket viktig för att invandrarkvinnor skall kunna delta i språkkurser, inte minst eftersom detta kan påverka deras barns språkkunskaper.

Det bör påpekas att utbildningssystemet inte bara är av stor betydelse för att förvärva kunskaper, utan också för att inhämta formell eller informell information om normer och värderingar i samhället och som en kulturell bro. Det är ett viktigt redskap för att uppmuntra pluralism och mångfald hos såväl invandrabefolkningen som värdsamhället och därmed för att bekämpa diskriminering.

Det finns en rad frågor om utbildningen av invandrabarn som måste behandlas. Mångfalden bör ge avtryck i läroplanen, man bör eftersträva ett nära samarbete mellan föräldrar, invandrargrupper och skolor och ta itu med eventuella särskilda problem, t.ex. när det finns många invandrabarn på samma skola.

3.3.3 *Bostäder och storstadsproblem*

Invandringens geografiska spridning varierar avsevärt mellan medlemsstater och regioner, med en förhållandevis större koncentration i städer och industrialiserade områden. Integrationsproblem uppstår särskilt i etniskt blandade – och ofta nedgångna – områden där rasism och främlingsfientlighet gör det svårt för invandrarna att känna tillhörighet och delaktighet. Valet av bostadsort påverkas naturligtvis av tillgången på arbete, men kan också bero på mönstret i tidigare invandring och att det finns etablerade invandrargrupper. Invandrarna utgör idag en allt större andel av befolkningen i städer och tätorter och de kommer sannolikt att öka i antal de kommande decennierna. Tillgång till bostäder är en absolut nödvändighet i integrationsarbetet och bristen på kvalitetsbostäder till rimliga priser i etniskt blandade områden är ett problem för många invandrare och flyktingar.

Denna situation är en följd av både begränsningar och valfrihet – t.ex. möjligheterna att hitta bostad och arbete, önskan att bo nära släktingar och bevara familjenätverk, eller diskriminering – och följden blir att många invandrare bor i nedgångna stadsområden.⁵⁹ Etnisk bostadssegrering eller s.k. getton tenderar att isolera befolkningsgrupper och hindra dem från att delta i samhället i stort. Även om tätt sammansvetsade befolkningsgrupper kan ge nedgångna områden nytt liv –

⁵⁸ Europeiska konferensen om framgångsrik integration. Ibid.

⁵⁹ Europeiska konferensen om framgångsrik integration på arbetsmarknaden, Köpenhamn, 4–5 juli 2002.

genom att det exempelvis startas småföretag – kan etnisk och social segregering i städer också vara ett betydande hinder för integration.

Övergripande stads- och regionplanering som tar hänsyn till exempelvis infrastruktur, bostäder, rekreation, shopping, sjukvård, transport, skolor och behoven på den lokala arbetsmarknaden kan få bort dessa hinder och minska de negativa konsekvenserna av segregering i städer, såsom sociala spänningar mellan invandrare och den inhemska befolkningen. Stora koncentrationer av invandrare och geografisk segregering skapar också en grogrund för illegal invandring och människosmuggling, samtidigt som dessa företeelser underblåser diskriminerande attityder i värdsamhället.

3.3.4 *Sjukvård och social service*

Ett annat viktigt område där det kan bli nödvändigt att anpassa den nuvarande politiken gäller invandrarbefolkningarnas **tillgång till sjukvård och social service**. Invandrarbefolkningar kan lida av särskilda hälsoproblem som är en följd av deras livssituation (t.ex. separation från familjemedlemmar, osäkerhet om den egna statusen, särskilt om den är tillfällig). Ett mönster av otrygghet och dåliga levnads- och arbetsvillkor kan också leda till hälsoproblem som med en lämplig politik i stor utsträckning skulle kunna förebyggas. Samtidigt är det svårt för invandrargrupper att få tillgång till sjukvård av hög kvalitet. Flera frågor måste behandlas, bland annat frågan om att ge invandrargrupperna tillräcklig information och frågan om vidareutbildning av personalen inom sjukvård och socialtjänst. Om fler personer med olika etnisk bakgrund fick delta i planeringen och tillhandahållandet av sjukvård skulle detta förebygga diskriminering och säkerställa att sjukvården tar hänsyn till kulturella hinder och är lyhörd för de särskilda samhällen inom vilka de skall verka.

3.3.5 *Den sociala och kulturella miljön*

Det är mycket viktigt att invandrare och personer som omfattas av internationellt skydd aktivt engagerar sig och deltar i samhällslivet. Det behövs åtgärder för att uppmuntra ett sådant deltagande i exempelvis idrottsklubbar, skolråd eller annan lokal verksamhet och de bör uppmuntras att delta i samhällsdebatten. Att möta andra människor är ett viktigt steg för att slå sig ner och bli en del av värdsamhället, och samspelet mellan olika kulturer och religioner leder till ökad tolerans och respekt. I detta sammanhang krävs förnyade ansträngningar eftersom det finns en växande benägenhet bland allmänheten att lägga skulden för otryggheten i våra samhällen på invandrarna och en allmän fientlighet mot muslimer efter händelserna den 11 september 2001 i USA. Saklig information om invandrarna och deras positiva ekonomiska och kulturella bidrag till våra samhällen måste spridas eftersom en underlåtenhet att ta itu med detta problem kan underblåsa missnöje, social utslagning och leda till ökad rasism och främlingsfientlighet. Att främja en allmänt positiv attityd bland allmänheten gentemot invandrare kräver ett starkt politiskt ledarskap, ett tydligt engagemang i främjandet av ett pluralistiskt samhälle och ett fördömande av rasism. I detta sammanhang har politiker och massmedier ett stort ansvar som opinionsbildare. De bör föregå med gott exempel för civilsamhället genom att betona värdet av invandrarnas bidrag och se till att den allmänna bevakningen av integrationsfrågor och tonen i samhällsdebatten är balanserad och baserad på korrekt information.

3.3.6 *Medborgarskap, samhällsmedborgarskap och respekt för mångfald*

I slutsatserna från Tammerfors gav Europeiska rådet sitt stöd till målet att tredjelandsmedborgare som lagligen vistats en längre tid i en medlemsstat skall erbjudas möjlighet att få

medborgarskap i den staten. Det är ett allmänt erkänt faktum att beviljande av medborgarskap är ett sätt att underlätta integration, även om det inte behöver vara integrationsprocessens slutmål och i sig inte undanröjer problem med social utslagning och diskriminering. Ett erhålla medborgarskap är emellertid betydelsefullt eftersom det skapar en känsla av tillhörighet med landet. Medborgarskap ger innehavaren fullständiga medborgerliga rättigheter som garanterar ett lagstadgat deltagande i medlemsstatens politiska, civila, sociala, ekonomiska och kulturella liv.

Utifrån antagandet att det är önskvärt att invandrare blir medborgare är det rimligt att möjligheten att få medborgarskap kopplas till hur länge de har vistats i det berörda landet och att olika principer tillämpas för första respektive andra/tredje generationens invandrare. För de sistnämnda bör medborgarskapslagarna erbjuda automatiskt eller halvautomatiskt medborgarskap, medan det är rimligt att kräva att första generationens invandrare gör en formell ansökan om medborgarskap. Naturaliseringen bör vara snabb, säker och icke-godtycklig. Stater kan ställa krav på bosättningsstid, språkkunskaper eller ta hänsyn till om personer finns med i straffregistret. Villkoren för naturalisering bör hur som helst vara tydliga, exakta och objektiva. Myndigheternas bestämmanderätt bör vara avgränsad och stå under rättslig kontroll.

I sitt meddelande i november 2000⁶⁰ introducerade kommissionen begreppet **samhällsmedborgarskap**, som skulle garantera vissa grundläggande rättigheter och skyldigheter som invandrare gradvis skulle förvärva över ett antal år, så att de skulle behandlas på samma sätt som värdstatens medborgare även om de inte var naturaliserade. I stadgan om de grundläggande rättigheterna fastställs en grundläggande ram för samhällsmedborgarskap, där vissa rättigheter är av allmängiltig natur och andra följer av de rättigheter som unionsmedborgare har.⁶¹ Personer som lagligen vistas i unionen har redan idag många av dessa rättigheter enligt gemenskapslagstiftningen⁶² – eller så föreligger det lagförslag om detta⁶³. Att ge invandrare ett samhällsmedborgarskap efter ett visst antal år skulle göra det lättare för många av dem att verkligen slå sig ner i samhället. Det skulle också kunna vara ett första steg i processen för att erhålla medborgarskap i den berörda medlemsstaten.

Ett annat viktigt inslag i detta begrepp är att möjliggöra deltagande i det politiska livet. Flera medlemsstater⁶⁴ ger redan alla utländska invånare lokal rösträtt på vissa villkor. Ur integrationssynpunkt är det uppenbart att lokal rösträtt bör följa av permanent bosättning och inte medborgarskap⁶⁵. Kommissionen anser att det är viktigt för integrationsprocessen att bevilja varaktigt bosatta invandrare politiska rättigheter och att grunden till detta bör läggas i fördraget.

⁶⁰ KOM(2000) 757.

⁶¹ Det handlar om rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, rätten att arbeta, rätten att etablera sig och tillhandahålla tjänster, rösträtt och rätt att kandidera i val till Europaparlamentet och i kommunala val, rätt till skydd av diplomatiska eller konsulära myndigheter, rätt att göra framställningar och att få tillgång till handlingar, samt rätt att inte diskrimineras på grund av nationalitet.

⁶² Jfr artiklarna 194 och 195 i EG-fördraget om rätten att göra framställningar till Europaparlamentet och Europeiska ombudsmannen och artikel 255 om tillgång till handlingar.

⁶³ Jfr artikel 12 i förslaget till direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning, vilket omfattar rätten att röra sig fritt och uppehålla sig inom unionen och rätten att arbeta, etablera sig och tillhandahålla tjänster.

⁶⁴ Danmark, Irland, Nederländerna, Sverige och Finland.

⁶⁵ Se även konventionen om utländska medborgares deltagande i det offentliga livet på lokal nivå, som antogs av Europarådet 1992 och trädde i kraft 1997.

3.4. Huvudaktörerna i en integrationspolitik med ett helhetsperspektiv

En viktig förutsättning för att det skall gå att ta ett helhetsgrepp på invandringen är att man måste förbättra den allmänna sammanhållningen och synergieffekterna mellan politikområdena invandring, integration och sysselsättning på alla nivåer och inom alla discipliner. Det skulle leda till en bättre styrning av invandringsfrågorna, en grundligare uppföljning och ett ökat samarbete mellan alla relevanta aktörer från lokala, regionala och nationella myndigheter, EU-myndigheter och samt ursprungsländer. Även om staten bör leda detta arbete bör arbetsmarknadsparterna, forskarvärlden, offentliga tjänsteleverantörer, icke-statliga organisationer och andra aktörer i civilsamhället, inklusive invandrarna själva, samarbeta i utformningen av politiken.

Integrationspolitiken utformas ofta på nationell nivå medan den tillämpas på lokal och regional nivå, vilket förutsätter ett mycket gott samarbete och informationsflöde mellan alla inblandade parter. Icke-statliga organisationer som tillvaratar invandrades och skyddsbehövande personers intressen har en central roll både på nationell och lokal nivå för att främja samarbete och förståelse mellan offentliga tjänsteleverantörer och användarna⁶⁶. Arbetsmarknadens parter har en viktig roll i integrationsprocessen eftersom de kan underlätta den dagliga integrationen på arbetsplatserna och genom att visa på vikten av att vara lyhörd för kulturella skillnader kan de bidra till en effektivare arbetskraft och ökad social ansvarsfullhet.

Alla dessa aktörer bär en del av det gemensamma ansvaret för att integrera tredjelandsmedborgare på ett bra sätt i våra samhällen. Dialogen med nyckelaktörerna är av största vikt i samband med utformningen och genomförandet av en politik, men när det gäller att skapa en anda av integration är detta en fråga för EU-samhället som helhet. Att göra den inhemska befolkningen medveten om invandringens fördelar och utmaningar måste vara centrala inslag i en aktiv integrationsstrategi.

3.5. Integrationspolitiken skall avspegla särskilda invandrargrupperns behov

Även om invandrare över hela unionen har många behov gemensamma har vissa grupper särskilda krav och prioriteringar som bör beaktas inom ramen för de övergripande integrationsstrategierna.

3.5.1 Flyktingar och personer som omfattas av internationellt skydd

Även om flyktingar och personer som omfattas av internationellt skydd på många sätt befinner sig i samma situation som andra bör nationella integrationsstrategier ta hänsyn till frågor som handlar om denna grupp påtvungna migration och skyddsbehov. Det bör hållas i åtanke att dessa personer inte har valt att lämna sina ursprungsländer av ekonomiska skäl och kan behöva extra hjälp med integrationen och inte minst möjligheter att delta i det allmänna samhällslivet så snart som möjligt. Särskilda flyktingprogram bör utformas för att komplettera sedvanliga offentliga tjänster eller för att fungera som broar till dem. De bör vara inriktade på sårbara grupper inom flyktingkategorin, till exempel flyktingbarn, äldre, offer för sexuellt våld eller tortyr och personer som lider av sviterna av förföljelse eller flykt. När det gäller denna grupp är det mycket viktigt att ge dem möjlighet att ta ansvar för sina egna liv, att uppmuntra makt och inflytande över den egna situationen och godtagbar självförsörjning. Detta är särskilt betydelsefullt eftersom dessa personer, till skillnad från ekonomiska invandrare, ofta inte har någon familj, grupp eller nätverk som stöttar dem.

⁶⁶ Konferensen "Invandring: civilsamhällets roll i främjandet av integration", Bryssel, 9–10 september 2002.

Flyktingar är i allmänhet högutbildade och kvalificerade, men det är ofta svårt för dem att få sina erfarenheter och kvalifikationer erkända. En del specifika krav, restriktioner och skyldigheter beträffande integration som kan åläggas invandrare är kanske inte tillämpliga på flyktingar. Indragning av uppehållstillståndet, som kan tillämpas som en slutgiltig påföljd på andra som inte klarar integrationsproven, kan inte alltid tillämpas på flyktingar eller personer som omfattas av internationellt skydd.

3.5.2 Jämställdhetsfrågor

En annan viktig kategori är **kvinnorna** eftersom nästan hälften av de invandrare som årligen anländer till EU numera är kvinnor och en allt större andel reser hit själva för att arbeta, ofta som sjuksköterskor, inom olika vårddyrken eller som hembiträden. Invandrarkvinnor kan drabbas av en dubbel diskriminering på grund av såväl sitt kön som sitt etniska ursprung. Särskild hänsyn måste därför tas för att se till att de har lika möjligheter att arbeta eller delta i lämplig utbildning och inte minst i livslångt lärande. Språkundervisning, kunskaper om mänskliga, medborgerliga och sociala rättigheter, samt om värdsamhällets normer och värderingar, samt utbildning för att förvärva nya kvalifikationer och behörighet, är viktiga hjälpmedel för att integrera såväl män som kvinnor, med tanke på deras roll som bärare av kulturella traditioner inom sina familjer och deras förmåga att påverka framtida generationer.

Även om **familjens** roll varierar mellan olika kulturer spelar den i allmänhet en central roll i integrationsprocessen, eftersom den utgör invandrarnas fasta punkt i det nya värdlandet. Det är i detta sammanhang mycket viktigt att se till att personer kan återförenas med sina kärnfamiljer. Det är främst kvinnor som gynnas av bestämmelser om familjeåterförening och som därför ofta blir beroende av en familjemedlem för sin uppehållsstatus. De kan ha svårt att hitta arbete och därför hamna inom den informella sektorn. Det är av detta skäl som det fastställs i direktivet om familjeåterförening att kvinnor skall ha tillträde till arbetsmarknaden och om de befinner sig i särskilt svåra situationer beviljas oberoende uppehållsstatus.

3.5.3 Andra och tredje generationens invandrare

Även om många invandrare i Europeiska unionen är väl integrerade finns det i flera länder en växande oro över situationen för andra och tredje generationens invandrare. Det handlar särskilt om unga människor som har en eller två föräldrar som har invandrat från tredjeland och som oftare är arbetslösa.⁶⁷ Social diskriminering och diskriminering på grund av ras kan göra det omöjligt för andra och tredje generationens unga invandrare att konkurrera på lika villkor med inhemska medborgare om arbeten och en plats i samhället som de är kvalificerade för⁶⁸. För många förvärras situationen av att de inte har någon tydlig identitet, eftersom de känner sig utstötta ur värdsamhället samtidigt som banden till ursprungslandet har försvagats eller helt suddats ut. Dessa fenomen har delvis sin förklaring i en misslyckad integrationspolitik. Genom att fastställa orsakerna och utforma en ny politik för att hantera dem, där utbildning och inte minst livslångt lärande skall vara centrala inslag, kan man bidra till att undvika dessa problem i framtiden.

⁶⁷ Seminarium anordnat av det belgiska sysselsättnings- och arbetskraftsministeriet och OECD om unga invandrades integration på arbetsmarknaden, Bryssel, 6–7 juni 2002.

⁶⁸ Se fotnot 67.

3.6. Hanteringen av illegala invandrare

Tredjelandssmedborgare som vistas illegalt i EU utgör en stor utmaning för integrationsprocessen. Det är av naturliga skäl omöjligt att göra någon säker uppskattning av deras antal, men information från bland annat de legaliseringsförfaranden⁶⁹ som har genomförts de senaste åren visar att det handlar om ett betydande antal. Genomförandet av de handlingsplaner som rådet redan har antagit beträffande illegal invandring⁷⁰, gränskontroller⁷¹ och strategier för återvändande⁷² bör avsevärt minska strömmen av illegala invandrare. Det är emellertid nödvändigt att ta itu med situationen för dem som redan befinner sig i medlemsstaterna.

Inom ramen för den gemensamma invandringspolitiken är den enda följdriktiga strategin att hantera illegala invandrare att se till att de återvänder till sina ursprungsländer. I ett stort antal fall är det av juridiska, humanitära eller praktiska skäl emellertid omöjligt att tillämpa en sådan politik. Den här gruppen av människor måste betraktas både med utgångspunkt i deras inverkan på arbetsmarknaden och med hänsyn till målet om integration och social sammanhållning. På båda dessa punkter har förekomsten av ett stort antal illegala invandrare ett negativt inflytande – som en källa till billig arbetskraft som lätt kan exploateras och på sikt förhindra nödvändiga strukturreformer och därmed bidra till en ineffektiv arbetsmarknad. Eftersom svartjobb och illegal invandring är ömsesidigt gynnande fenomen finns det en tydlig koppling till allmänna politiska åtgärder för att förhindra och bekämpa svartjobb, vilka måste förstärkas som en del av en övergripande politik för att omvandla svartjobb till laglig sysselsättning. Samtidigt kan illegala invandrare inte delta fullt ut i samhället, varken som bidragsgivare eller förmånstagare, vilket leder till marginalisering och skapar negativa attityder mot dem från den lokala befolkningen.

Även om det även i fortsättningen kommer att krävas en kraftfull politik för att bekämpa illegal invandring måste de frågor som uppstår till följd av denna grupp människors närvaro lösas på ett tillfredsställande och rimligt sätt för att integrationspolitiken skall lyckas. En del medlemsstater har vidtagit legaliseringsåtgärder beträffande illegala invandrare. Sådana åtgärder kan ses som en faktor som gör att integrationsprocessen kan gå vidare, men också som en uppmuntran till ökad illegal invandring. Detta måste emellertid vägas mot de problem som uppstår när ett stort antal illegala invandrare befinner sig i medlemsstaterna. Det är viktigt att komma ihåg att även illegala invandrare omfattas av de allmänna mänskliga rättigheterna och bör åtnjuta samma grundläggande rättigheter som andra, såsom akutsjukvård och grundskola för sina barn.

4. ATT GÅ VIDARE: POLITISKA RIKTLINJER OCH PRIORITERINGAR

Inom EU påverkar ett lands invandringspolitik oundvikligen de andra länderna. Idag finns det ännu en gemensam faktor – nämligen trycket från de befolkningsförändringar som äger rum i hela EU. EU måste därför på ett ansvarsfullt och effektivt sätt förbereda sig för dagens och framtidens invandring. Detta förutsätter att EU som helhet blir effektivare när det gäller att utforma en politik för att integrera invandrare. Kommissionen har för avsikt att öka sina ansträngningar inom en rad områden för att skapa ett mer sammanhållet europeiskt regelverk för

⁶⁹ Jfr meddelande om en gemensam politik om olaglig invandring, KOM(2001) 672, 15.11.2001.

⁷⁰ Förslag till en övergripande strategi mot olaglig invandring och människohandel i Europeiska unionen, av den 28 februari 2002, EGT C 142, 14.6.2002, s. 23.

⁷¹ Plan för förvaltningen av EU-medlemsstaternas yttre gränser, 13.6.2002, rådsdokument 10019/02, FRONT 58.

⁷² Handlingsprogram för återvändande, 28.11.2002, rådsdokument 14673/02, MIGR 125.

integration och se till att invandringen så effektivt som möjligt bidrar till att möta de nya demografiska och ekonomiska utmaningar som EU nu står inför.

För att hantera följderna av befolkningens åldrande måste EU först och främst utnyttja de mänskliga resurser som redan finns. Det är nödvändigt att främja arbetskraftsdeltagandet och öka produktiviteten för att uppnå Lissabonmålen om ökad sysselsättning, social sammanhållning och ekonomisk tillväxt. De invandrare som idag är bosatta i EU kan bidra på ett betydelsefullt sätt. När den arbetsföra befolkningen blir allt äldre och dessutom minskar kan en ökad invandring visserligen inte lösa alla effekter av befolkningsförändringarna, men det blir allt mer sannolikt att den är nödvändig och att den kan tillgodose behoven på arbetsmarknaden inom EU.

Det behövs en långsiktig strategi som både omfattar behovet av att främja en bättre integration av nyanlända och etablerade invandrare och behovet av att bana väg för en framtida invandring till gagn för alla. Detta kräver nya strukturer och idéer och mobilisering och samordning av flera olika politikområden och aktörer på olika nivåer. Hänsyn måste tas till invandrarnas särskilda behov i allmänna politikområden som har en inverkan på deras situation.

4.1. Ett starkare regelverk

Kommissionen har redan lagt fram förslag till flera rättsakter för att skapa ett grundläggande regelverk för tredjelandsmedborgares rätt till inresa och uppehållsvillkor. Arbetet med att anta dessa direktiv har gått långsamt och även om kommissionen välkomnar den överenskommelse som rådet nyligen träffade om familjeåterförening önskar den att processen skyndas på beträffande de initiativ som ännu inte har beslutats och att

- **direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares rättsliga ställning** antas inom den tidsfrist som Europeiska rådet fastställde i Sevilla (senast i juni 2003) och att medlemsstaterna, när de införlivar direktivet med sin nationella lagstiftning, överväger att låta varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare få politiska rättigheter, särskilt på lokal nivå,
- en tidsfrist år 2003 fastställs för antagandet av **direktivet om villkor för inresa och vistelse i syfte att arbeta**, eftersom det skulle skapa den insyn och de villkor som behövs för att effektivt hantera arbetskraftsinvandring till EU,
- det, mot bakgrund av antagandet av direktivet om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare och enligt Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande⁷³, övervägs om kommissionens förslag till **direktiv⁷⁴ om erkännande av yrkeskvalifikationer** som har förvärvat i en medlemsstat för de reglerade yrkena, när det väl har antagits, skall utvidgas till att även omfatta tredjelandsmedborgare, vilket skulle vara ett viktigt steg för att verkligen integrera invandrarna på arbetsmarknaden genom att säkerställa att deras kvalifikationer och studietid erkänns på samma villkor som de inhemska medborgarnas,
- medlemsstaterna, för att **bekämpa diskriminering**, ser till att de direktiv som godkändes på EU-nivå år 2000 införlivas med nationell lag före utgången av 2003 i enlighet med de ursprungliga planerna, varvid kommissionen uppmuntrar medlemsstaterna att gå längre än direktivens minimikrav och verka för positiva insatser för invandrare i syfte att främja deras

⁷³ Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén (SOC/113) av den 18 september 2002 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om erkännande av yrkeskvalifikationer, KOM(2002) 119 slutlig.

⁷⁴ KOM(2002) 119 slutlig, september 2002.

integration, särskilt när det gäller offentliga myndigheters skyldighet att säkerställa likabehandling.

Kommissionen kommer särskilt att följa upp införlivandet och genomförandet av de instrument som har föreslagits med stöd av artikel 63.3, vilka kommer att få en betydande inverkan på integrationen av tredjelandsmedborgare. Kommissionen kommer också att överväga att i den mån det är nödvändigt lägga fram ytterligare lagförslag för att säkerställa integration av tredjelandsmedborgare, flyktingar och personer som omfattas av subsidiärt skydd. I enlighet med den handlingslinje som intas i de befintliga förslagen (se avsnitt 1.1 ovan) kan det också krävas särskilda åtgärder för asylsökande och personer som omfattas av tillfälligt skydd.

4.2. Starkare politisk samordning

4.2.1 Uppföljning av den gemensamma invandringspolitiken: en årsrapport

Kommissionen betonade redan i sitt meddelande i november 2000⁷⁵ att det behövs noggrann uppföljning och utvärdering av EU:s invandringspolitik. För att följa utvecklingen över tiden och säkerställa en övergripande samstämmighet mellan EU:s politik och instrument som påverkar invandringen och ländernas politik kommer kommissionen att sammanställa en årsrapport om utvecklingen av den gemensamma invandringspolitiken. Rapporten skall baseras på information från de många olika EU-program och initiativ som påverkar invandrare, särskilt de som nämns nedan. Syftet med rapporten skall vara att se till att invandrarnas behov verkligen beaktas i dessa program och initiativ och att informera rådet om de framsteg som görs inom allmänna politikområden och handlingsprogram. Rapporten kommer också att utgå från andra pågående ansträngningar för att förstärka uppföljningen och utvärderingen av invandringspolitiken på EU-nivå (se avsnitt 4.11 nedan). Den kommer att vara ett komplement till årsrapporten om utvecklingen av den gemensamma europeiska asylpolitiken.

4.2.2. Starkare samordning av integrationsprogram

I sitt meddelande i juli 2001 om en öppen samordningsmetod för gemenskapens invandringspolitik⁷⁶ tog kommissionen också upp flera områden där man ansåg att det kunde vara särskilt värdefullt att stärka samarbetet och informationsutbytet mellan medlemsstaterna. Ett av dessa områden var integrationen av lagligen bosatta tredjelandsmedborgare. Integration är en komplicerad process som ger upphov till svårigheter av begreppsmässig, praktisk och politisk natur. Politiken måste ta hänsyn till värdlandets särdrag och organisatoriska struktur och det finns därför inga enkla svar. De problem som skall hanteras är emellertid ofta likartade och i sökandet efter de bästa lösningarna kan stora lärdomar dras av andras erfarenheter. Integration är också ett område där det behövs en större konvergens i fråga om begrepp och politiska mål efter fastställandet av ett gemensamt regelverk för tredjelandsmedborgares inresa, vistelse och rättsliga ställning.

Kommissionen planerar därför utveckla samarbetet och informationsutbytet inom den nyinrättade gruppen av nationella kontaktpunkter på integrationsområdet⁷⁷ för att särskilt stärka

⁷⁵ KOM (2000) 757.

⁷⁶ KOM(2001) 387.

⁷⁷ I slutsatserna föreslogs att man skulle upprätta en aktuell och överskådlig lista med nationella kontaktpunkter för att underlätta samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaterna. För att följa upp detta initiativ har kommissionen inrättat ett forum för kontaktpunkterna inom ramen för kommittén för frågor om invandring och asyl (Integrationsgruppen).

samordningen av relevant politik på nationell nivå. Gruppens arbete skall i ett första skede och mot bakgrund av Europeiska rådets slutsatser i Thessaloniki vara inriktat på områden som fastställts vara av gemensamt intresse. Denna samarbetsprocess skall utformas så att den kompletterar och samverkar med EU:s andra politikområden, särskilt social sammanhållning och integration, bekämpning av diskriminering och den europeiska sysselsättningsstrategin. Den kommer att bidra till andra befintliga processer genom att ge informationsunderlag så att relevanta myndigheter kan ta bättre hänsyn till integrationsfrågor i sin allmänna politik. Det framgår av kommissionens rapport om ländernas integrationspolitik, som sammanställdes efter rådets (RIF) begäran vid mötet i Veria i mars 2003 (se bilaga 1), att medlemsstaterna hanterar integrationsfrågan på olika sätt och med olika metoder. Specifika problem har inte alltid lösts med hjälp av samma insatser eller åtgärder, eftersom det kan finnas skillnader mellan nationella, regionala och lokala förhållanden, vilket gör det ännu viktigare att utbyta information och goda exempel. Förutom invandrarnas integration på arbetsmarknaden, som kommer att behandlas inom den europeiska sysselsättningsstrategin (se avsnitt 4.4 nedan), går det redan nu att identifiera följande prioriterade områden:

- **Introduktionsprogram för nyanlända invandrare:** Mottagandet av invandrare är mycket viktigt i integrationsprocessen eftersom nyanlända personer behöver lära känna värdlandets mer allmänna sociala och kulturella miljö. Information bör utbytas i syfte att hitta den bästa metoden att introducera nyanlända invandrare. Några av de viktigaste frågorna bör vara: landsomfattande program kontra lokala eller regionala program; civilsamhällets deltagande i programmen; finansiering, inklusive delfinansiering av invandrarna själva; införande av obligatoriska moment och därmed sammanhängande sanktioner; introduktionsprogrammets innehåll; skraddarsydda program för särskilda målgrupper.
- **Språkutbildning:** De flesta medlemsstaterna har uttryckt oro över att invandrarna inte behärskar värdlandets språk. Utbytet bör i synnerhet inriktas på följande frågor: hur invandrarnas språkliga kompetens kan förbättras särskilt beträffande vissa nyckelfrågor, däribland: fokusering på särskilda grupper; finansiering och delfinansiering av invandrarna själva; nationella språktester; språk och medborgarskap; språkkurser som varvar studier och arbete.
- **Invandrarnas deltagande i samhället, kulturlivet och det politiska livet:** Detta är viktigt eftersom det skapar en känsla av tillhörighet och delaktighet i samhället. En sådan känsla uppmuntrar i sin tur invandrarna att engagera sig i samhällslivet och i andra sociala, kulturella och politiska aktiviteter. Information kan utbytas om flera centrala frågor, bl.a.: politiska rättigheter, samhällsmedborgarskap och medborgarskap; strukturer på nationell, regional och lokal nivå för invandrarnas deltagande samt nivå på invandrarnas deltagande; hantering av religiösa och kulturella skillnader i samhället; riktmärkning och utveckling av indikatorer för att mäta integrationsnivån på dessa områden.

4.3. Samhällsmedborgarskap och medborgarskap: verktyg som underlättar integration

Ett nytt begrepp som kommissionen tror kan användas för att främja integration är begreppet samhällsmedborgarskap. De rättigheter som ingår i kommissionens nuvarande initiativ bidrar till att förverkliga detta begrepp. Kommissionen understryker emellertid vikten av att bekräfta tredjelandsmedborgares rättigheter och skyldigheter i det nya fördraget genom att införliva

stadgan om de grundläggande rättigheterna som är rättsligt bindande⁷⁸. Fördraget bör göra det möjligt att förverkliga samhällsmedborgarskapet, särskilt när det gäller medverkan i det politiska livet på lokal nivå, och kommissionen kommer att verka för dessa mål i konventet och vid nästa regeringskonferens⁷⁹. Kommissionen kommer också att ta upp utvecklingen av detta begrepp i samband med processen för att öka samordningen mellan medlemsstaterna på integrationsområdet (se ovan).

Naturalisering är en strategi som kan främja integration och som medlemsstaterna bör överväga när invandrare och flyktingar beviljas uppehållstillstånd. Kommissionen välkomnar den uppmjukning som flera medlemsstater har genomfört de senaste åren av kraven på personer som ansöker om medborgarskap. Inom ramen för processen för att öka samordningen kommer kommissionen att främja utbyten av information och goda exempel beträffande tillämpningen av medlemsstaternas medborgarskapslagar. Det behövs också fler jämförande studier av medlemsstaternas medborgarskapslagar. Kommissionen har prioriterat sådan forskning i det sjätte ramprogrammet för forskning för perioden 2002–2006.

4.4. Den europeiska sysselsättningsstrategin

Efter sitt meddelande den 14 januari 2003⁸⁰ om den europeiska sysselsättningsstrategins framtid antog kommissionen den 8 april 2003 sina förslag till riktlinjer och rekommendationer på sysselsättningsområdet: full sysselsättning, bättre kvalitet och produktivitet i arbetet, sammanhållning och en arbetsmarknad för alla. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna och arbetsmarknadsparterna att ta itu med dessa frågor och vidhåller att det är nödvändigt att stödja integration och motverka diskriminering på arbetsmarknaden av missgynnade människor, samt att bekämpa svartjobb. Inom ramen för den europeiska sysselsättningsstrategin anser kommissionen vidare att det vore lämpligt att ta upp följande frågor:

- Varaktig integration av tredjelandsmedborgare på arbetsmarknaden. Detta förutsätter rätt att delta i utbildning och att utnyttja arbetsförmedlingar och andra åtgärder avsedda att öka deltagandet på arbetsmarknaden. Kommissionen föreslår i riktlinjerna för 2003 att medlemsstaterna skall åta sig att minska arbetslöshetsskillnaderna mellan tredjelandsmedborgare och EU-medborgare senast i 2010.
- Motverka svart arbete och minska den informella ekonomin med sikte på att utforma en övergripande strategi som inbegriper sanktioner och förebyggande åtgärder för att omvandla svart arbete till arbete på den reguljära arbetsmarknaden.
- Noggrannare övervakning av behoven på EU:s arbetsmarknad och invandringens betydelse för att lösa nuvarande och framtida brister på arbetskraft, med hänsyn till den ökande konkurrensen mellan värdländerna.
- Verka för ökad arbetsrörlighet bland tredjelandsmedborgare i EU, särskilt genom vidareutveckling av EURES-nätverket och som ett led i strategin för att underlätta deras inresa och vistelse i EU i syfte att arbeta.

⁷⁸ Formerna för ett införlivande diskuterades i konventets arbetsgrupp II under Antonio Vitorinos ordförandeskap. Se slutrapporten från arbetsgrupp II, WG II – 16, av den 22 oktober 2002.

⁷⁹ Jfr. sammanfattning av den rapport som lades fram av Antonio Vitorino, kommissionsledamot, medlem av konventets arbetsgrupp X för frihet, säkerhet och rättvisa, WG X - WD 14, av den 15 november 2002.

⁸⁰ KOM(2003) 6, av den 14 januari 2003, *Den europeiska sysselsättningsstrategin i framtiden*.

- Utbyta erfarenheter och goda exempel på detta område, bland annat genom den kollegiegranskning som pågår inom ramen för programmet för stödåtgärder inom sysselsättningsområdet. Särskild uppmärksamhet måste ägnas erkännandet av yrkeskvalifikationer och examensbevis; entreprenörskap; särskilda initiativ för andra och tredje generationens unga invandrare; hinder för integration på arbetsmarknaden; lokala sysselsättningsstrategier för invandrare; och yrkesinriktad språkutbildning, däribland intensivkurser.

Kommissionen anser att dessa frågor även bör diskuteras av arbetsmarknadens parter på EU-nivå i samband med deras gemensamma arbetsprogram.

4.5. Processen för social integration

Den första omgången nationella handlingsplaner för social integration år 2001 visade att frågan om invandrarnas integration måste behandlas på ett mer övergripande, samlat och strategiskt sätt. Europeiska rådet godkände vid mötet i Köpenhamn (i december 2002) de ändrade Nicemålen om att bekämpa fattigdom och social utslagning, som uttryckligen nämner risken för fattigdom och social utslagning bland vissa män och kvinnor som en följd av invandring. Enligt de europeiska gemensamma målen måste vidare alla relevanta organisationer mobiliseras i utformningen och genomförandet av de nationella handlingsprogrammen för social integration. Även om det är nationella, regionala och lokala myndigheter som har huvudansvaret för att bekämpa social utslagning och fattigdom berörs en lång rad offentliga och privata organisationer, inte minst arbetsmarknadens parter, icke-statliga organisationer och sociala myndigheter. I detta sammanhang anser kommissionen det vara viktigt att

- medlemsstaterna i sina nationella handlingsprogram för social integration 2003, som skall lämnas in i juli 2003, rapporterar om politiska åtgärder och initiativ som syftar till att ”gynna social integration av kvinnor och män som riskerar att ställas inför en situation av bestående fattigdom, särskilt beroende på [...] att de tillhör en samhällsgrupp som har särskilda anpassningssvårigheter, t.ex. sådana som drabbar invandrare”, dvs. det mål som godkändes av Europeiska rådet i Köpenhamn,
- en rad undersökningar (om t.ex. invandrades och etniska minoriteters bostadsvillkor), statistisk verksamhet (t.ex. möjligheterna att samla in uppgifter om invandrades och etniska minoriteters särskilda inkomst- och levnadsvillkor i samband med den nya EU-undersökningen av inkomst- och levnadsvillkor) och ett stort antal transnationella projekt om integrationen av invandrare, vilka direkt bidrar till att förbättra kunskaperna och främja erfarenhetsutbyten, kommer att genomföras inom gemenskapens handlingsprogram för att motverka social utslagning (2002-2006)⁸¹.

4.6. Ekonomisk och social sammanhållning

Den tredje kommissionsrapporten om ekonomisk och social sammanhållning i EU som skall läggas fram i slutet av 2003 kommer att uppmuntra en öppen debatt om sammanhållningspolitikens framtid⁸². Strukturfondernas nya programperiod börjar 2007. I detta

⁸¹ Europaparlamentets och rådets beslut nr 50/2002/EG av den 7 december 2001 om inrättande av ett program för gemenskapsåtgärder som skall uppmuntra medlemsstaterna att samarbeta för att motverka social utslagning.

⁸² Se även KOM (2003) 34, *Andra lägesrapporten om den ekonomiska och sociala sammanhållningen*, av den 30 januari 2003.

sammanhang anser kommissionen det vara viktigt att utgå från de tidigare erfarenheter, särskilt i samband med Europeiska socialfonden och Equal-initiativet, för att säkerställa följande att

- den granskning efter halva programperioden (2000–2006) som planeras till 2003 tar bättre hänsyn till de utmaningar som invandringen medför när det gäller arbete och social integration,
- de politiska lärdomar som har dragits av Equal-initiativet när det gäller integrationen av invandrare, och särskilt asylsökande, får allmän spridning⁸³,
- den övergripande diskussionen om den europeiska sammanhållningspolitikens framtid fullt ut beaktar de utmaningar som integrationen av invandrare medför, särskilt när det gäller investeringar i humankapital, möjligheter att arbeta och upprustning av nedgångna stadsområden.

4.7. Kampen mot diskriminering

Invandrare riskerar alltför ofta att utsättas för diskriminering. Förutom att stödja medlemsstaterna i den praktiska tillämpningen av de två tidigare nämnda direktiven för att motverka diskriminering anser kommissionen det vara viktigt att intensifiera kampen mot diskriminering genom följande insatser:

- Öka allmänhetens medvetenhet om gemenskapens och medlemsstaternas lagar om förbud mot diskriminering. En stor informationskampanj riktad till allmänheten skall lanseras i detta syfte 2003 och särskilt fokusera på arbetsgivare och arbetstagare. Kommissionen kommer också att lägga fram en första rapport om jämlikhet och diskriminering i EU 2003.
- Med utgångspunkt i kommissionens grönbok om företagens sociala ansvar⁸⁴ förmå företag att införa icke-diskriminerande metoder att bedriva verksamhet. Behovet av att verka för mångfaldshantering, ansvarsfulla anställningsförfaranden och motverka diskriminering på arbetsplatser kommer att behandlas vidare i samband med det nya flerpartsforumet om företagens sociala ansvar.
- Noggrannare uppföljning. Efter sin rapport om sysselsättningssituationen bland invandrare som offentliggjordes i december 2002 kommer Europeiska övervakningscentrumet mot rasism och främlingsfientlighet under 2003 bland annat att inrikta sig på insamling av uppgifter om situationen för invandrare och etniska minoriteter när det gäller sysselsättning, bostäder, utbildning och rasrelaterat våld.
- Utbyte av erfarenheter. Inom ramen för gemenskapens handlingsprogram för att motverka diskriminering (2001–2006) kommer flera transnationella projekt, utbyten av erfarenheter och goda exempel samt undersökningar att genomföras för att mäta diskrimineringens omfattning och förstärka de politiska åtgärderna för att motverka diskriminering.

⁸³ 1 500 partnerskap för utveckling har redan etablerats inom ramen för Equal-initiativet sedan 2001. För perioden 2001–2006 finns tillgängliga anslag på 127 miljoner euro för insatser i syfte att bekämpa rasism och främlingsfientlighet på arbetsmarknaden och 153 miljoner euro för insatser avseende asylsökande.

⁸⁴ KOM(2001) 366.

4.8. Samarbete inom utbildning

På utbildningsområdet fastställdes i det detaljerade arbetsprogram för uppföljningen av målen för utbildningssystemen i Europa som antogs av kommissionen och rådet⁸⁵ hur den öppna samordningsmetoden med hjälp av riktmärken skall tillämpas för att sätta upp konkreta mål för att klara av Lissabonstrategins utmaningar (Europeiska rådet i mars 2000). I detta sammanhang omfattar det allmänna målet att förbättra det aktiva medborgarskapet, jämställdheten och den sociala sammanhållningen till exempel invandrades och deras barns möjligheter få tillträde till utbildningssystemen.

På grundval av kommissionens meddelande om riktmärken⁸⁶, som antogs av rådet den 5 maj 2003, skall europeiska riktmärken eller ”referensnivåer för genomsnittliga resultat i Europa” uppnås fram till 2010. Bland de fem EU-riktmärkena är särskilt följande tre av betydelse för att främja invandrargruppernas integration och sysselsättning:

- Riktmärket för unga som lämnar skolan i förtid (EU-genomsnitt på högst 10 % unga som lämnar skolan i förtid).
- Riktmärket för utbildningsnivåer (minst 85 % av 22-åringarna i EU skall ha genomgått gymnasieutbildning).
- Riktmärket för läskunnighet (den procentuella andelen 15-åringar i EU med bristande läskunnighet skall senast år 2010 ha minskat med minst 20 % jämfört med år 2000).

4.9. Närmare dialog med tredjeländer

I kommissionens meddelande om att integrera invandringsfrågor i EU:s förbindelser med tredje länder⁸⁷ understryks att en bättre dialog med tredjeländer en viktig beståndsdel i EU:s invandringspolitik, inte bara för att främja ordnade migrationsflöden utan också för att kunna bekämpa illegal invandring på ett effektivare sätt och utforma en ny politik för att hantera arbetskraftsinvandring och skapa en dynamik som gagnar såväl EU som ursprungsländerna, inte minst när det gäller tillfällig arbetskraftsinvandring. Genom ett närmare förhållande med ursprungsländerna bör man bland annat kunna ta itu med grundorsakerna till illegal invandring och se till EU:s invandringspolitik utformas så att den stödjer utvecklingsmålen och uppnår en skälig fördelning av invandringens kostnader och fördelar. Denna politik bör underlätta kontakter mellan invandrare och deras familjer och samhällen i ursprungsländerna samt överföringen av medel (penningförsändelser). Den bör även uppmuntra potentiella invandrare att gå via lagliga kanaler för att ansöka om inresetillstånd istället för att anlända till EU illegalt. I denna dialog anser kommissionen det vara viktigt att

- arbetskraftsinvandringens betydelse och potential avspeglas till fullo,

⁸⁵ EGT C 142, 4.6.2002.

⁸⁶ KOM(2002) 629 slutlig, 20.11.2002.

⁸⁷ Jfr kommissionens meddelande *Att integrera invandringsfrågor i Europeiska unionens förbindelser med tredje länder*, KOM(2002) 703, 3.12.2002).

- det efter ytterligare undersökningar och samråd om förmåner, framsteg görs mot ett ömsesidigt erkännande av yrkeskvalifikationer som tredjelandsmedborgare förvärvat innan de anländer till EU på grundval av principen om ömsesidighet⁸⁸,
- EU utnyttjar möjligheterna inom ramen för WTO:s allmänna avtal om handel med tjänster (GATS) för mekanismer att ge tillfällig rätt till inresa och vistelse för människor som kommer till EU för tillhandahålla tjänster. Detta skulle infria förväntningar i många utvecklingsländer.

4.10. Ökat EU-stöd till integration

En utvärdering efter halva tiden av **Europeiska flyktingfonden** håller för närvarande på att genomföras. Eventuella nya riktlinjer för fondens nästa fas kommer att läggas fram mot bakgrund av utvärderingens resultat. Fonden förväntas emellertid fortsätta att stödja utvecklingen av integrationsprogram och åtgärder för flyktingar och personer som har beviljats internationellt skydd.

Kommissionen kommer 2003 också att lansera ett antal **pilotprojekt om integrationen av invandrare**⁸⁹. Syftet med dessa insatser är att stödja nätverk och överföring av information och goda exempel mellan medlemsstater, regionala och lokala myndigheter och andra intressenter för att främja en öppen dialog och fastställa prioriteringar för en mer sammanhållen strategi att integrera invandrare i Europa.

4.11. Bättre information om invandring som företeelse

Som nämns ovan är det en förutsättning för att driva en framgångsrik politik att den tillgängliga informationen förbättras liksom verktygen för uppföljning och utvärdering. Detta är också nödvändigt för att öka allmänhetens medvetenhet om invandrarnas bidrag till det ekonomiska, sociala och kulturella livet i EU. Utan korrekta och jämförbara uppgifter och kunskaper om effekterna av vidtagna åtgärder kan medlemsstaterna och gemenskapen inte veta om deras politik har avsedd verkan. Kommissionen genomför för närvarande en undersökning om riktmärkning som kommer att utforska möjligheterna att utveckla indikatorer på EU-nivå och har nyligen antagit en **handlingsplan för insamling och analys av gemenskapsstatistik på migrationsområdet**⁹⁰.

I slutet av 2002 lanserade kommissionen dessutom en förberedande insats för inrättandet av **Europeiska migrationsnätverket**. Nätverket skall lägga en systematisk grund för uppföljning och analys av de mångfacetterade fenomenen migration och asyl genom att behandla en rad olika aspekter – politiska, rättsliga, demografiska, ekonomiska och sociala – och fastställa deras grundorsaker. Tio medlemsstater utsåg nationella kontaktpunkter 2002 och andra förväntas ansluta sig till projektet 2003. Under förberedelsefasen, som kan förlängas med upp till tre år, prövas möjligheterna att inrätta en mer permanent struktur i framtiden.

⁸⁸ Se även slutsatserna från toppmötet i Barcelona 2002 beträffande personer med kvalifikationer inom forskning och teknik.

⁸⁹ Programmet kommer att lanseras våren 2003 med en budget på 12 miljoner euro för en treårsperiod. Det skall komplettera redan existerande initiativ som rör integrationen av invandrare.

⁹⁰ KOM(2003) 179.

Invandrings- och asylfrågor är numera fullständigt införlivade med prioriteringarna i **kommissionens ramprogram för forskning och utveckling** och i **kommissionens handlingsplan om investering i forskning**⁹¹. En rad olika frågor rörande invandring kommer att bli föremål för forskning och analyser i programmet som löper från 2002–2006.

Dessa insatser kommer dessutom att vara till hjälp vid sammanställningen av den ovannämnda rapporten.

5. SLUTSATSER

Kommissionen har i och med detta meddelande fullgjort den uppgift som den tilldelades vid rådets möte i Tammerfors genom att lägga fram detaljerade förslag till stöd för en kraftfull integrationspolitik för tredjelandsmedborgare i EU, och samtidigt infriat sitt löfte i vårrapporten 2003 att granska vilken betydelse invandrings-, integrations- och sysselsättningspolitiken har för att uppnå Lissabonmålen.

EU:s förmåga att hantera invandringen och se till att invandrarna integreras kommer i hög grad att påverka dess totala förmåga att klara av ekonomiska omställningar och förstärka den sociala sammanhållningen på kort och längre sikt. Även om de ekonomiska konsekvenserna av sociodemografiska förändringar blir synliga först på sikt behövs redan idag en långsiktig strategi för invandringen för att rusta för morgondagens utmaningar. Invandringens ekonomiska och sociala fördelar kan bara bli verklighet genom en bättre integration av invandrarna. EU måste ta ett helhetsgrepp på integrationsuppgiften. Ett snabbt antagande i rådet av de förslag till direktiv som redan har lagts fram om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse är en absolut förutsättning för framtida insatser, eftersom dessa direktiv bildar det nödvändiga och grundläggande regelverk beträffande tredjelandsmedborgares rättigheter som all framtida integrationspolitik måste utgå från. I detta sammanhang kommer kommissionen att fortsätta att granska utvecklingen av begreppet samhällsmedborgarskap som ett nytt verktyg för integration.

I linje med principen om att hänsyn skall tas till integrationen av invandrare i alla politikområden måste stöd för många av förslagen nu främjas inom ramen för befintliga politikområden och program på EU-nivå, särskilt den europeiska sysselsättningsstrategin, processen för social integration, samt gemenskapens handlingsprogram för att motverka social utslagning och diskriminering. Samtidigt kommer Europeiska flyktingfonden och de nya pilotprojekten för att främja integration att säkerställa att uppmärksamhet ägnas särskilda frågor som rör tredjelandsmedborgare och som måste behandlas som sådana samt ge stöd till nationell integrationspolitik.

Slutligen och mot bakgrund av Europeiska rådets slutsatser vid det möte i Thessaloniki som skall hållas den 20–21 juni 2003 kommer kommissionen att försöka förstärka den politiska samordningen. Den kommer att rapportera årligen om framstegen med att utveckla en gemensam invandringspolitik.

Kommissionen kommer att skicka detta meddelande för kännedom till Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och till Regionkommittén.

⁹¹ Se särskilt KOM(2003) 226, punkt 3.1., ”Främjande av en sammanhållen utveckling av strategier på nationell och europeisk nivå”, den andra åtgärden om att ”inleda en öppen samordningsprocess för åtgärder för att utveckla de mänskliga resurserna inom forskning och teknik, med särskild tonvikt på treprocentmålets konsekvenser, som en utvidgning av den pågående processen inriktad på rörlighet”.

BILAGA 1

ÖVERSIKT ÖVER MEDLEMSSTATERNAS INTEGRATIONSPOLITIK

1. INLEDNING

Vid det informella mötet i rådet (rättsliga och inrikes frågor) i Veria 28–29 mars 2003 kom medlemsstaterna överens om att kommissionen skulle utarbeta en översikt över medlemsstaternas integrationspolitik inför Europeiska rådet i Thessaloniki 20–21 juni 2003.

Den här översikten kompletterar meddelandet om invandring, integration och sysselsättning med en kartläggning av medlemsstaternas integrationspolitik. Den visar med all önskvärd tydlighet att det finns anledning att öka den politiska samordningen av integrationsfrågorna. Översikten bygger på ett frågeformulär om integration av invandrare⁹² som sändes till medlemsstaterna och anslutande länder. Tretton medlemsstater⁹³ och åtta anslutande länder⁹⁴ besvarade frågeformuläret. Svarens omfång och utförlighet varierar betydligt. Det står emellertid klart att integrationspolitiken skiljer sig avsevärt åt mellan olika länder, inte bara mellan de anslutande länderna, utan även inom EU. Detta är inte överraskande med tanke på att de europeiska ländernas migrationshistoria också ser mycket olika ut.

2. SAMMANFATTNING AV SVAREN PÅ FRÅGEFORMULÄRET

2.1 Mottagande av nya invandrare

Nationella integrationsprogram är vanligast förekommande i länder där invandringen huvudsakligen sker genom familjeåterförening eller av humanitära skäl och där nya invandrare alltså saknar ett jobberbjudande innan de reser in i landet och sällan talar värdlandets språk vid ankomsten. Dessa länder har ofta välutvecklade välfärdssystem. I andra länder kommer inte sådana frågor i första rummet och eventuella problem är snarare kopplade till att skapa en infrastruktur, till exempel tillgång till bostad, sociala tjänster och sjuk- och hälsovård, för att integrera arbetskraftsinvandrare.

2.1.1 Syftet med integrationspolitiken

Beskrivningarna av integrationspolitikens syfte varierar naturligtvis. En minsta gemensam nämnare för medlemsstaternas integrationspolitik förefaller dock vara huvudsyftet, nämligen dels att göra invandrarna självständiga och självförsörjande, dels att få dem att delta aktivt i alla aspekter på samhällslivet.

2.1.2 Beskrivning av integrationspolitiken

Länder som Finland, Danmark och Nederländerna införde lagstiftning om integration 1998 och 1999. I Österrike och Tyskland har initiativ på detta område också tagits nyligen. Lagstiftningen ger en allmän ram för den nationella integrationspolitiken. Inom denna ram kan olika aktörer

⁹² Frågeformuläret behandlade inte flyktingintegration. Observera att flyktingar och invandrare i många länder inte behandlas som separata grupper i integrationssammanhang.

⁹³ Belgien och Frankrike besvarade inte frågeformuläret.

⁹⁴ Polen och Ungern besvarade inte frågeformuläret.

sedan utforma åtgärder som är anpassade till lokala förhållanden och individuella behov. De nationella integrationsprogrammen har som regel tre huvudinslag: språkundervisning, orienterings- eller introduktionskurser och arbetsmarknadsanpassning. Programmen – som i viss utsträckning är obligatoriska – är i de flesta fall skräddarsydda efter den enskilde invandrarens behov. Invandraren kallas till en intervju, där dennes kvalifikationer, utbildning, arbetslivserfarenhet och språkkunskaper undersöks. På grundval av intervjun avgör man därefter vilka komponenter som bör ingå i det individuella integrationsprogrammet. Alla medlemsstater har inte lämnat uppgifter om integrationsprogrammets längd och den verkar variera, men som regel sträcker de sig över två–tre år. I Tyskland till exempel kommer nya invandrare, enligt den föreslagna invandringslagen, att ha laglig rätt att delta i en integrationskurs som består av språkundervisning och en orienteringskurs. Orienteringskursen kommer att innehålla undervisning om Tysklands rättssystem, kultur och historia. I Danmark ingår orienteringskursen i språkundervisningen, som är gratis för alla invandrare.

I de övriga medlemsstaterna saknas det lagstiftning med ett regelverk om rikstäckande integrationsprogram för invandrare, men man har ändå strävat efter att utveckla en nationell integrationsfrämjande politik.

I Sverige⁹⁵ beslutade regeringen 1997 att rikta in invandringspolitiken mer mot integration. Utgångspunkten är lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Integrationsfrågor beaktas inom alla politikområden och integrationssträvanden är en del av den dagliga verksamheten inom alla samhällsområden. En snarlik mångkulturell metod för integration, baserad på etnisk tillhörighet och förhållandet mellan etniska grupper, har valts i Storbritannien, som har en lång historia som invandringsland. Parallellt med invandringspolitiska instrument har ett antal rättsliga instrument och standarder införts som huvudsakligen är avsedda att främja jämlikhet mellan etniska grupper och lika möjligheter inom en rad olika områden – sysselsättning, utbildning, bostadspolitik och social välfärd – och detta påverkar levnadsförhållandena för invandrare och deras efterkommande. Irland har valt en metod som ligger mycket nära Storbritanniens. I detta sammanhang bör man nämna att alla invandrare som hittills har kommit till Irland har haft erbjudande om arbete före ankomsten och integrationen sker till stor del via arbetsmarknaden.

Grekland har nyligen – som ett led i den nationella invandringspolitiken – börjat genomföra en integrerad handlingsplan (2003–2006) för social integration av alla lagliga invandrare. Handlingsplanen omfattar olika åtgärder inom sex huvudområden: information, arbetsmarknad, kultur, utbildning och språk, hälso- och sjukvård och tillfälligt boende. Som en del av arbetsmarknadspolitikerna är Grekland i färd med att införa en metod för att registrera invandras yrkeskunskaper och att vidta åtgärder för att främja egenföretagande.

Spanien är också i färd med att genomföra en nationell integrationsplan, det övergripande invandringsprogrammet (2001–2004). I programmet anges några målområden för integrationsfrämjande åtgärder: att se till att invandrarna fullt ut kommer i åtnjutande av sina rättigheter (hälso- och sjukvård, tillträde till skolsystemet, familjeåterförening, religionsfrihet), att de har tillträde till medborgarskap och till arbetsmarknaden, att tillhandahålla tillfälligt boende, att förbättra strukturerna för hanteringen av integrationsfrågor (främja dialog mellan nationella, regionala och lokala myndigheter, icke-statliga organisationer och det civila samhället) samt att förebygga och motverka rasism och främlingsfientlighet. Vid sidan av de

⁹⁵ Observera att det i Sverige finns ett integrationsprogram för flyktingar som liknar dem för invandrare i Finland, Danmark och Nederländerna.

nationella insatserna har ett antal regionala regeringar börjat genomföra invandringspolitiska program som även omfattar integration av invandrare. Alla större städer i Spanien har egna integrationsprogram.

I Portugal har en rad initiativ tagits av den nyligen upprättade kommissionen för invandring och etniska minoriteter, vilket är den myndighet som är ansvarig för integrationspolitiken i Portugal. I synnerhet har man strävat efter att förbättra informationen till nyanlända invandrare. Generellt har icke-statliga organisationer stor betydelse för integrationsåtgärderna i Portugal. De driver ett antal integrationsprojekt och erbjuder språkundervisning och hjälp att hitta bostad.

Italien förlitar sig, i likhet med Portugal, i mycket stor utsträckning på det civila samhället vid genomförandet av den nationella integrationspolitiken, i synnerhet på de många icke-statliga organisationerna, som till stor del är de som erbjuder grundläggande socialt bistånd, bland annat boende. En rad integrationsprojekt har inletts såväl på nationell som regional och lokal nivå, med ekonomiskt stöd från staten.

Luxemburg antog 1993 en lag om integration av utlänningar, som skapade samordnade program för att underlätta utlänningars sociala, ekonomiska och kulturella anpassning. Andelen utländska medborgare i Luxemburg är mycket större än i något annat land i EU och landet har tre officiella språk. Stor vikt har lagts vid att utveckla ett program för integration av utländska barn (invandrabarnen utgör 38 procent av alla skolbarn). Programmet bygger på principerna gemensam undervisning, trespråkighet och lika möjligheter.

2.1.3 Obligatoriska inslag

I de medlemsstater som har nationella integrationsprogram har dessa som regel vissa obligatoriska inslag. I Danmark och Österrike måste invandrare ingå och följa ett ”integrationsavtal” (om invandraren fullföljer integrationskursen anses denne ha följt avtalet). Den invandrare som inte uppfyller ”avtalsvillkoren” kan få problem med förnyelse av uppehållstillståndet. I Österrike måste invandrarna bekosta integrationsprogrammet, men upp till 50 procent kan återbetalas av staten om invandraren fullgör integrationsavtalet inom arton månader. När den nya invandringslagen träder i kraft i Tyskland kommer invandrarna också där att bli tvungna att bidra ekonomiskt (utifrån storleken på sina personliga tillgångar) till integrationsprogrammet. Om de inte fullföljer programmet kan det bli svårare att få uppehållstillståndet förnyat. Både i Tyskland och Nederländerna utfärdas ett närvarointyg efter fullbordad integrationskurs och i Tyskland kan detta leda till att invandraren kan naturaliseras snabbare, efter sju i stället för åtta år. I de länder där invandrarna har rätt till socialt bistånd under programmet är uteblivet deltagande i integrationsprogrammen som regel belagt med påföljder: minskning av förmånerna eller, för invandrare som är självförsörjande, administrativa böter.⁹⁶

2.1.4 Myndighetsstruktur

I samtliga medlemsstater är det lokala eller regionala myndigheter som är ansvariga för genomförandet av integrationspolitiken, medan finansieringen av åtgärderna/programmen varierar kraftigt. I vissa länder är både regionala och lokala myndigheter behöriga för dessa frågor och i en del, till exempel Spanien och Nederländerna, är större städer också behöriga. I Tyskland är det staten som anger riktlinjerna för integrationskurserna, men de handhas av

⁹⁶ Detta gäller dock både inhemska och utländska medborgare i länder där invandrare deltar i samma sysselsättningsåtgärder som alla andra.

offentliga och privata organisationer. Det rikstäckande integrationsprogram där integrationstjänsterna anges kommer att utarbetas i samarbete mellan staten, federala myndigheter och lokala myndigheter samt arbetsmarknadens parter och det civila samhället. I Danmark och Finland är det kommunerna som har det övergripande ansvaret för att erbjuda integrationsprogram, men kommunerna kan besluta att låta andra offentliga eller privata organisationer hjälpa till med programmen.

2.1.5 Finansiering

Inte alla medlemsstater har angivit exakt hur mycket pengar som årligen anslås till integrationspolitiken. Såsom framgår av tabellen anslår vissa länder stora belopp till integration av invandrare, men eftersom uppgifter inte har lämnats om vad anslagen exakt omfattar och de varierar beroende på antalet nyanlända och landets storlek, är det svårt att jämföra siffrorna och dra några allmängiltiga slutsatser.

Medlemsstat	År	Budget
Österrike		Ingen uppgift
Belgien		Ingen uppgift
Danmark	2002	Total budget för det nationella integrationsprogrammet för både flyktingar och invandrare: 493 miljoner euro
Finland		Ingen uppgift
Frankrike		Ingen uppgift
Tyskland		Federal budget för integrationskurser: 169 miljoner euro Ytterligare anslag på delstatsnivå
Grekland	2003	Årliga anslag till den nya integrerade handlingsplanen: 65 miljoner euro
Irland		Ingen uppgift

Italien	2002	Fonden för social integration, projekt på alla nivåer: 42 miljoner euro
Luxemburg		Ingen uppgift
Nederländerna	2002	Integrationsbudget för nyanlända invandrare: 165 miljoner euro Budget för ”gamla” invandrare: 100 miljoner euro
Portugal		Ingen uppgift
Spanien		Ingen uppgift
Sverige	2002	Mottagande av flyktingar och nyanlända invandrare: 219 miljoner euro
Storbritannien		Ingen uppgift

2.2 Integration av invandrare på medellång och lång sikt

De medlemsstater som besvarade denna fråga hänvisade i de flesta fall till systemen för nyanlända invandrare (se ovan). Samma eller liknande integrationsåtgärder används alltså även för invandrare som anlänt för längre tid sedan. Invandrare som inte längre är nyanlända omfattas dock som regel av det allmänna välfärdssystemet, till exempel arbetsmarknadsåtgärder och sociala tjänster. Insatser för denna grupp är ofta projektbaserade, inriktade på speciella målgrupper och speciella behov. Åtgärderna omfattar utbildning, sysselsättning, hälso- och sjukvård, boende och främjande av invandranas delaktighet i det kulturella och politiska livet och i samhällslivet i stort. Nederländerna har infört särskilda program för att motverka att etniska minoriteter blir en ny underprivilegierad samhällsgrupp. Sverige och Tyskland nämner att de sedan mitten av 1970-talet har lämnat stöd till språkkurser för alla invandrare som inte talar språket korrekt; kurserna har varit gratis.

2.3 Integration på arbetsmarknaden

Det framgår av svaren att skillnaderna mellan medlemsstaterna är avsevärda när det gäller åtgärder för förbättrad integration på arbetsmarknaden. Det beror i sin tur på de stora skillnaderna i invandringsmönster och efterfrågan på arbetskraft. En del medlemsstater har en

stor efterfrågan på högt kvalificerad arbetskraft, medan andra bara har behov av lågt kvalificerad sådan. Samtidigt måste många medlemsstater hantera en relativt hög arbetslöshet bland invandrare, i synnerhet bland andra och tredje generationens invandrare. Dessa skillnader förefaller vara avgörande för valet av metod.

2.3.1 Planerade åtgärder

Alla medlemsstater strävar efter att integrera arbetslösa invandrare på arbetsmarknaden antingen genom allmänna åtgärder eller genom individuella integrationsplaner eller jobbsökarplaner. I Tyskland har man utvecklat särskilda ”ingångsvägar” för att motverka ungdomsarbetslöshet, särskilt bland invandrare. I Spanien anordnas program inriktade på att utnyttja sysselsättningsmöjligheter som är särskilt lämpade för invandrare och på att främja arbetskraftens rörlighet inom landet för att besätta lediga arbetstillfällen.

Nederländerna har, i linje med den europeiska sysselsättningsstrategin, satt särskilda nationella mål för integrationen. En särskilt inriktad arbetsmarknadspolitik har till syfte att halvera skillnaden i arbetslöshet mellan etniska minoriteter och personer av holländskt ursprung, vilket innebär att arbetslösheten bland etniska minoriteter måste minskas till 10 procent. Finland har också satt som mål att motverka diskriminering och främja sociala rättigheter i syfte att finna ytterligare resurser för yrkesutbildning av invandrare.

Två medlemsstater, Österrike och Italien, har särskilda kvoteringsystem för arbetskraftsinvandring. Storbritannien planerar att införa nya system för att ta in tillfällig arbetskraft för lägre kvalificerade arbeten, eftersom ett behov av arbetskraftsinvandring har uppstått inom vissa branscher. Österrike har ett system med en årskvot för att skaffa arbetskraft både till högt kvalificerade arbeten och säsongarbeten. I Italien är arbetsgivare som anställer invandrare via kvoteringsystemet skyldiga inte bara att skaffa arbete, utan också att ordna bostad och betala resekostnaderna.

2.3.2 Deltagande av arbetsmarknadens parter

I en del medlemsstater deltar arbetsmarknadens parter på nationell och lokal nivå i utarbetandet och genomförandet av integrationsåtgärder. I Spanien deltar till exempel arbetsmarknadens parter vid uppskattningen av arbetskraftsbehovet i landet. I Finland deltar arbetsmarknadens parter på nationell nivå i arbetet med att integrera invandrare, främst genom de rådgivande organ där de är företrädare. I Danmark har en överenskommelse om integrationsåtgärder på arbetsmarknaden ingåtts mellan staten och arbetsmarknadens parter, vilket understryker det gemensamma ansvaret för integration. Enligt överenskommelsen får lokala undantag göras från kollektivavtalen i syfte att förbättra integrationen av invandrare på arbetsmarknaden.

2.3.3 Samordning med andra myndigheter

Generellt är regionala och lokala myndigheter ansvariga för genomförandet av integrationspolitiken för invandrare. I många medlemsstater läggs riktlinjer fast på nationell nivå och åtgärderna samordnas noggrant, ofta med deltagande av arbetsmarknadens parter.

2.4 Invandrarnas deltagande i samhällslivet

Invandrare har generellt sett fri tillgång till samhälls- och kulturlivet, inklusive utbildning, och de kan vara politiskt aktiva och aktiva i föreningar och andra sammanslutningar. Ungefär hälften av medlemsstaterna har gett någon form av politiska rättigheter till invandrare från länder utanför

EU. Efter en viss tids bosättning (mellan 6 månader och 5 år) får invandrare rösträtt och är valbara i kommunalval.

2.4.1 Särskilda rådgivande organ

I vissa länder finns det en lång tradition av att låta invandrare och deras organisationer delta i beslutsprocessen. Samtliga medlemsstater har inrättat särskilda rådgivande organ för invandrare, även om ingen av dessa har någon direkt beslutsrätt. De rådgivande organen ser mycket olika ut och har mycket skilda uppgifter.

I Portugal har ett rådgivande organ för invandringsfrågor bildats för att se till att organisationer som företräder invandrare, arbetsmarknadens parter och välfärdsinstitutioner deltar i utarbetandet av den sociala integrationspolitiken och arbetet mot utslagning.

I Luxemburg lämnar nationella utlänningsrådet synpunkter till regeringen i alla aktuella politiska förslag. Rådet har också rätt att lämna förslag i syfte att förbättra utlänningarnas situation till regeringen. Hälften av rådets medlemmar är utlänningar som har valts av sina egna organisationer. Kommuner med mer än 20 procent utländska medborgare måste dessutom inrätta en särskild rådgivande nämnd.

En liknande princip gäller i Danmark, där alla kommuner måste bilda ett integrationsråd om mer än 50 personer begär det. Integrationsrådet får yttra sig över kommunens allmänna integrationssträvanden. Ledamöterna i de kommunala integrationsråden väljer det rikstäckande Rådet för Etniske Minoriteter, som ger råd till integrationsministern i integrationsrelaterade frågor.

I Finland har en delegation för etniska relationer (ETNO) tillsatts. Den fungerar som sakkunnigorgan i integrationsfrågor och avger utlåtanden. Både invandrare och Finlands traditionella etniska minoriteter är företrädare i delegationen, tillsammans med olika ministerier, arbetsmarknadens parter och icke-statliga organisationer.

Grekland saknar ett särskilt rådgivande organ, men nyligen bildades institutet för migrationspolitik. Institutet sammanställer information och bedriver forskning, men utövar också tillsyn över projekt och andra verksamheter.

Italien har en rad olika rådgivande organ. Nationella organisationen för samordning av integrationspolitiken för migranter, som ger råd om integrationspolitik, består av lokala myndigheter, invandrare och arbetsmarknadens parter. På lokal nivå finns en särskild rådgivare som valts av invandrarna och som företräder deras intressen lokalt.

2.4.2 I hur hög grad deltar invandrarna?

I nästan alla medlemsstater är invandrare företrädare i de rådgivande organen för invandrare. I Spanien är mellan en tredjedel och en fjärdedel av ledamöterna i de rådgivande organen själva invandrare. I Danmark har alla de nuvarande ledamöterna av Rådet för Etniske minoriteter etnisk minoritetsbakgrund.

2.5 Diskriminering och likabehandling

Alla medlemsstater ser för närvarande över sin diskrimineringslagstiftning eller inför ny lagstiftning i syfte att genomföra direktiv 2000/43/EG om genomförandet av principen om

likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung. Direktivet, som bygger på artikel 13 i EG-fördraget, skall ha införlivats med nationell lagstiftning i slutet av 2003.

Det verkar pågå informationskampanjer och särskilda program för att främja integration och motverka rasism i så gott som alla medlemsstater. I en del länder togs särskilda initiativ som förberedelse inför världskonferensen mot rasism i Durban, Sydafrika, år 2001. I Nederländerna har ett nationellt forum bildats som inspirationskälla för en nationell handlingsplan mot rasism, i Finland presenterades en nationell handlingsplan mot rasism år 2001 och i Irland är en handlingsplan också under utarbetande. Flera länder bedrev kampanjer mot rasism 2001 och vissa, till exempel Sverige och Tyskland, har anslagit pengar till kampanjer mot rasism och för likabehandling, i synnerhet kampanjer riktade till barn och ungdomar.

Flera medlemsstater har också särskilda instanser som följer och ger råd i frågor om likabehandling och diskriminering. I Irland till exempel lämnar myndigheten för likabehandling information och råd till alla som anser att de har utsatts för diskriminering.

2.6 Lyckad integration

2.6.1 Officiell definition

Ingen medlemsstat har en enhetlig definition av integration, men de är i viss utsträckning ense om att integration består av flera olika komponenter och att det måste röra sig om en tvåvägsprocess där både invandrare och lokalsamhället deltar. I de länder där det finns en särskild integrationslagstiftning kanske integration definieras i lagen, men även i dessa fall betraktas integrationen som en process, med vissa huvudkomponenter.

Komponenterna som nämns i medlemsstaternas svar kan sammanfattas på följande sätt:

- Respekt för ett demokratiskt samhälles grundläggande värden.
- Rätten att behålla sin kulturella identitet.
- Rättigheter som är jämförbara med EU-medborgares och motsvarande skyldigheter.
- Aktivt deltagande i alla delar av samhällslivet på jämlik grund (ekonomiskt, socialt, kulturellt, politiskt, medborgerligt).

2.6.2 Indikatorer på lyckad integration

I de flesta länder saknas det redskap för att mäta integration eller en fastställd norm för lyckad integration. Enligt svaren sker integration gradvis och på olika sätt i varje enskilt fall.

I Nederländerna är den viktigaste indikatorn på lyckad integration att invandraren blir självförsörjande. Både Storbritannien och Österrike framhåller att medborgarskap är en betydelsefull indikation på lyckad integration.

2.6.3 Hinder mot integration

Det övervägande flertalet medlemsstater understryker att ett stort hinder mot lyckad integration är bristande språkkunskaper. Avsaknad av utbildning eller formella kvalifikationer nämns också som ett hinder, tillsammans med svårigheterna att bedöma och godkänna invandrades kvalifikationer, till exempel erkännande av utländska examina och utbildningsbevis. Några

länder nämner arbetslöshet som ett stort hinder mot lyckad integration och antyder därmed att sysselsättning är ett av de viktigaste medlen för att integrera invandrare i samhället. Nederländerna framhåller att dåliga språkkunskaper kan missgynna barn i etniska minoriteter. Finland nämner att befolkningens attityd har stor betydelse för hur välkomna invandrare känner sig som medlemmar av det finländska samhället och att rasism och diskriminering är ett stort hinder mot integration. Österrike nämner religionen som ett hinder mot integration, särskilt för kvinnor.

2.7 Tillsyn och uppföljning av integrationsarbetet

2.7.1 Särskilda tillsynsmyndigheter

I nästan alla medlemsstater har tillsyn stor betydelse och särskilda tillsynsordningar har införts. Alla medlemsstater utövar på ett eller annat sätt tillsyn över integrationsprocess och många länder ger ut särskilda årsrapporter, som debatteras i parlamentet. I länder där det finns lagstiftning om integrationsprogram diskuterar parlamentet genomförandet av lagstiftningen och eventuella ändringar av den.

I Nederländerna sker en särskild integrationsuppföljning (forskning som ger fakta och siffror), vilket ger en överblick över de etniska minoriteternas ställning ur tre aspekter: socialt-strukturellt, socialt-kulturellt och politiskt-institutionellt. I Danmark har en tankesmedja bildats som utarbetar riktmärken för integration. I Italien utarbetar man en årsrapport om integration av invandrare, som läggs fram för parlamentet. Finland granskar årligen arbetslöshetstalen, levnadsförhållanden, utbildning, barns, ungdomars och kvinnors situation samt sociala tjänster. I Tyskland kommer, enligt förslaget till invandringslag, en nybildad instans att ha till uppgift att följa landets mottagnings- och integrationskapacitet och migrationstendenser.

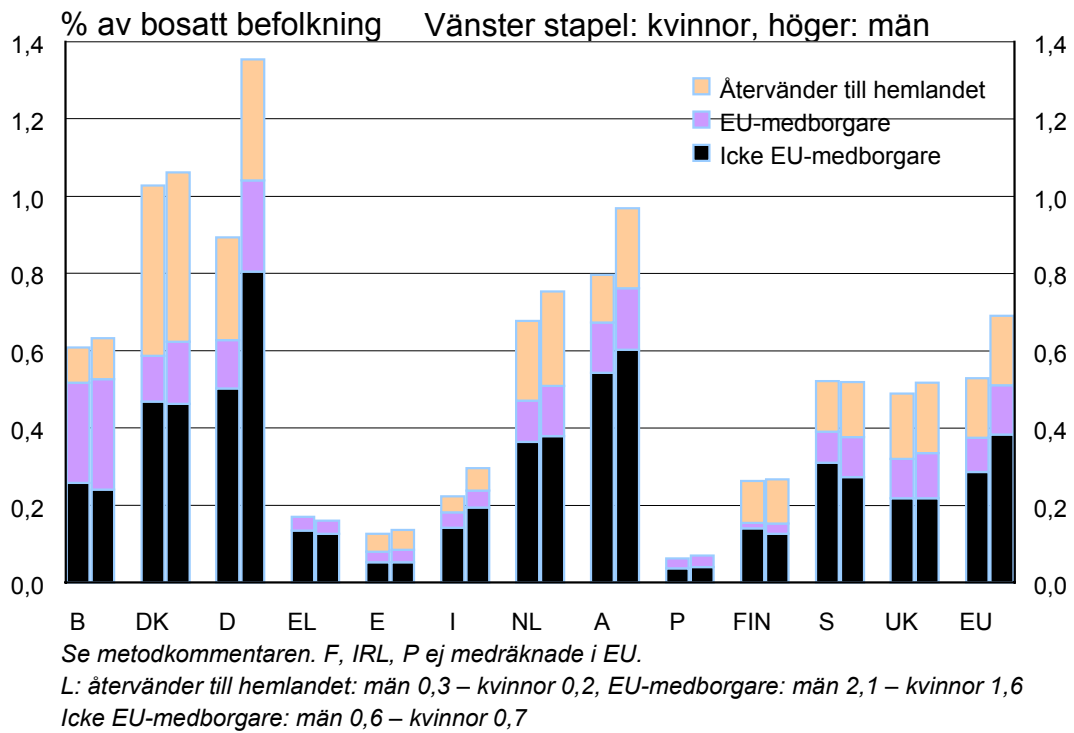
2.7.2 Ansvar för uppföljningen

I alla medlemsstater har ansvaret för uppföljning av integrationen, liksom genomförandet av integrationspolitiken, decentraliserats till lokala och regionala myndigheter eller städerna. Men, såsom vi påpekat ovan, finns det en del länder där integrationen diskuteras i parlamentet och det är ofta ministrar på nationell nivå som bär det övergripande ansvaret för integrationspolitiken och därmed också för tillsynen och utvärderingen av politiken, så att det eftersträvade resultatet kan uppnås.

BILAGA 2

STATISTISKA BILAGOR

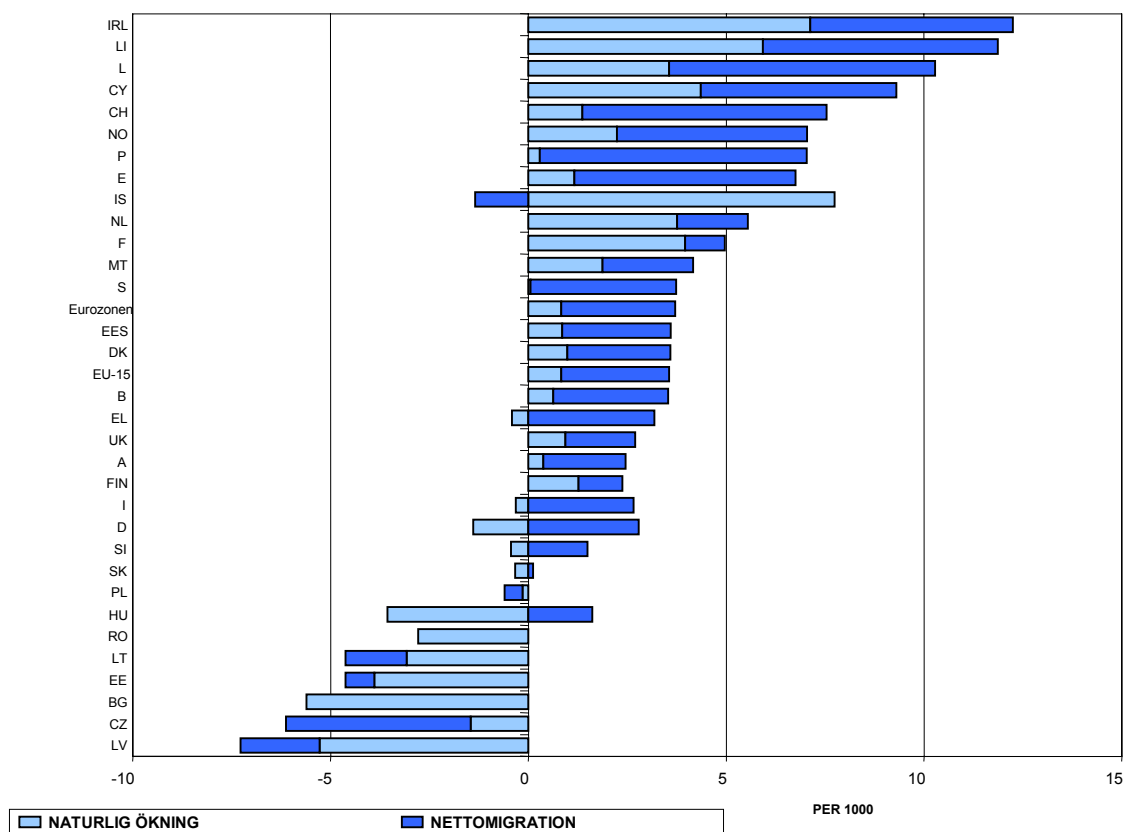
Fig. 1 Invandrare per nationalitet som andel av den bosatta befolkningen, genomsnitt 1995-1999



Källa: Eurostat. Denna graf har tagits från *Statistics in focus – Women and men migrating to and from the EU* – Tema 3 – 2/2003.

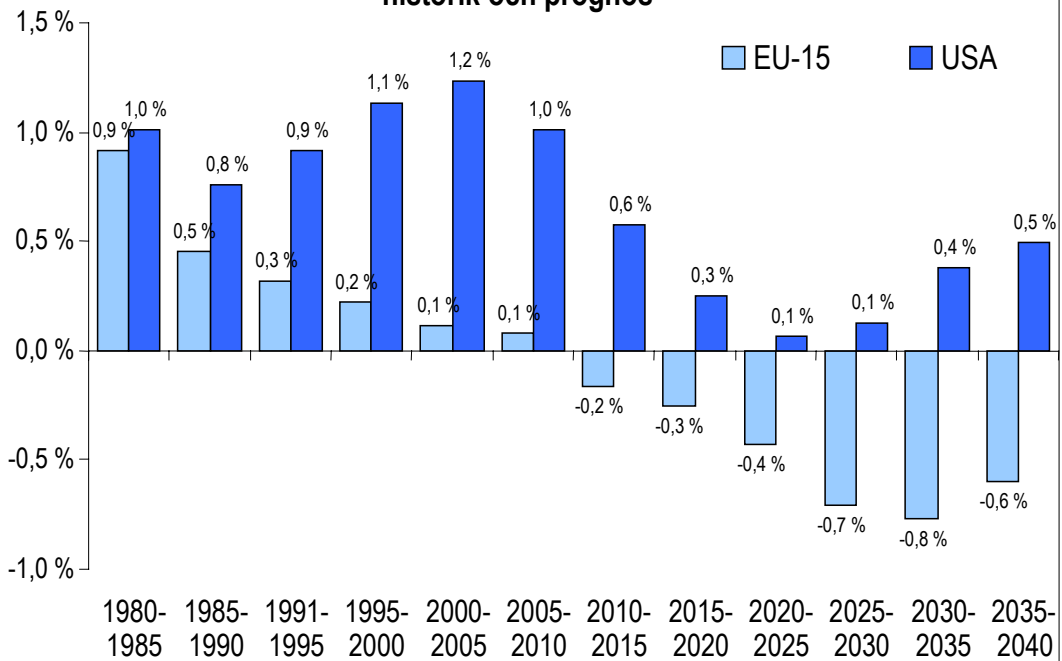
Figur 2: Befolkningstillväxt 2002

Naturlig ökning och nettomigration – relativa andelar



Källa: Eurostat. Denna graf har tagits från *Statistics in focus – First demographic estimates for 2002 – Tema 3 – 25/2002*.

**Figur 3: Årlig förändring av befolkningen i arbetsför ålder i EU och USA
– historik och prognos**



**Figure 4: Årlig förändring av befolkningen i arbetsför ålder i EU och Japan
– historik och prognos**

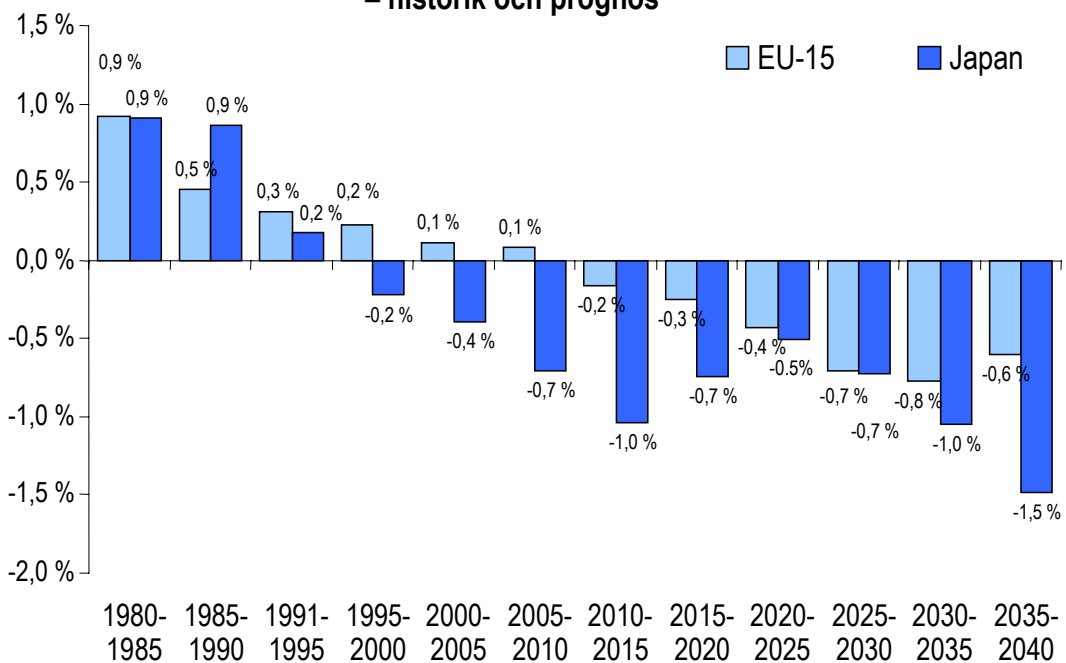
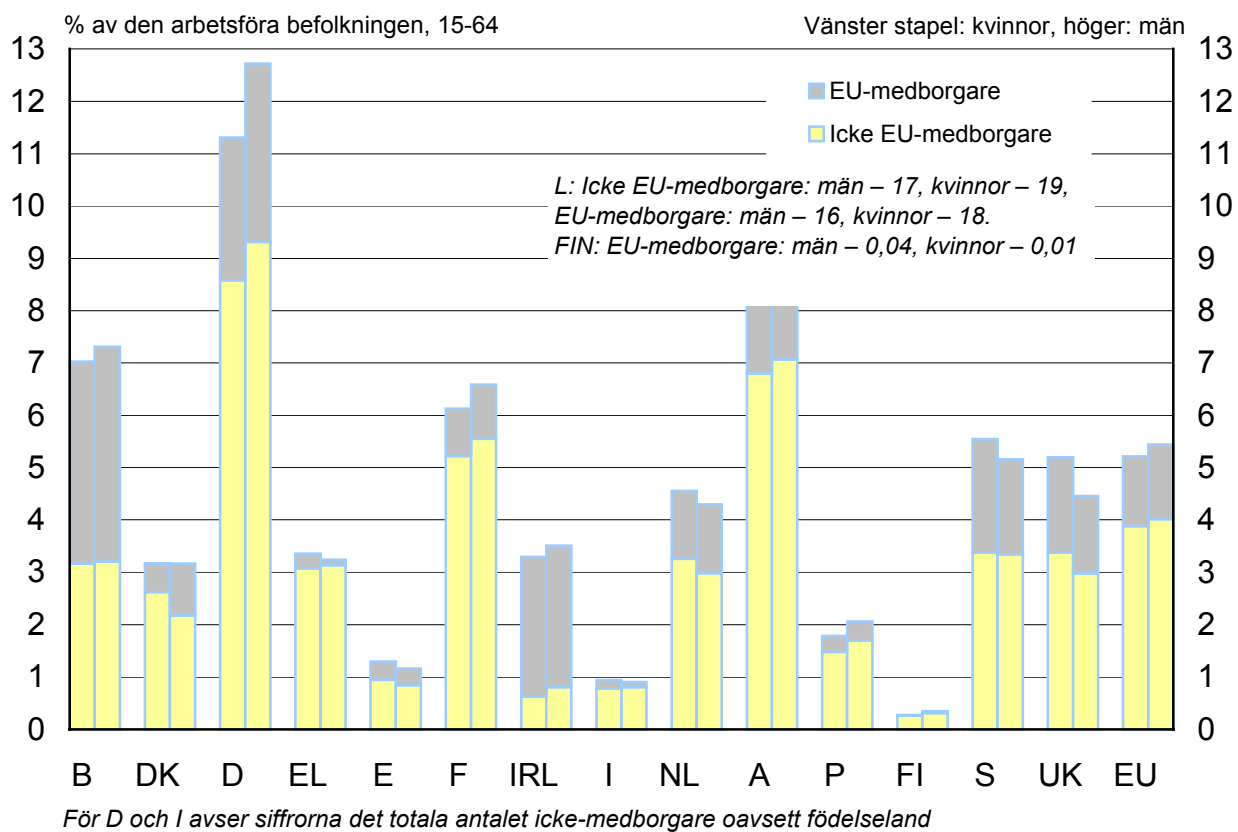


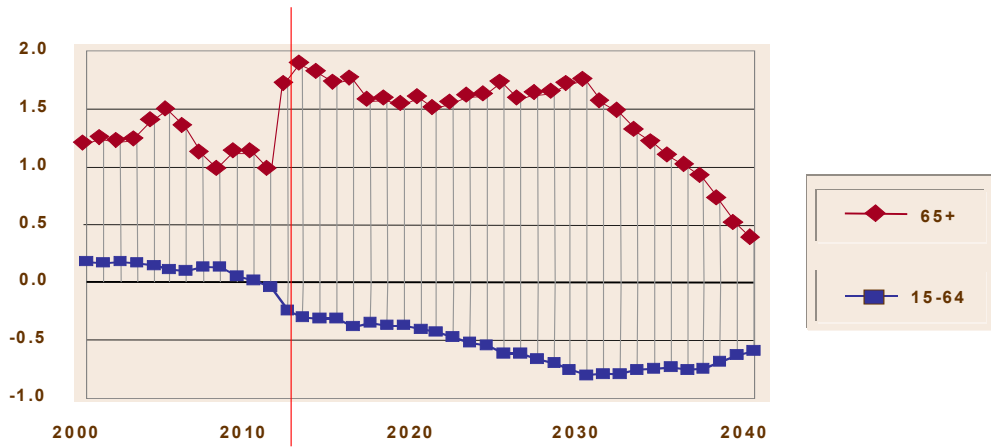
Fig. 5 Andelen icke-medborgare av den arbetsföra befolkningen



Källa: Eurostat. Denna graf har tagits från *Statistics in focus – Women and men migrating to and from the EU – Tema 3 – 2/2003*.

Figur 6

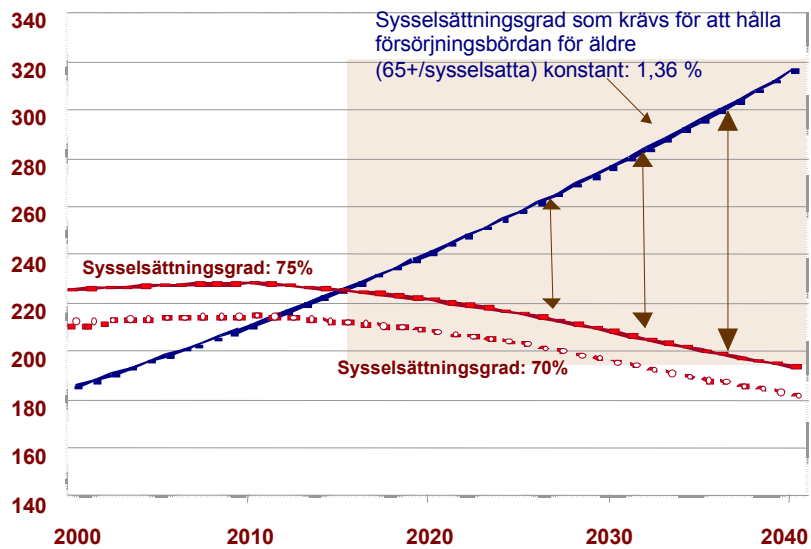
Årlig befolkningstillväxt åldern 65+ och 15-64, EU-25, perioden 2000-2040



Källa: Eurostat

Figur 7

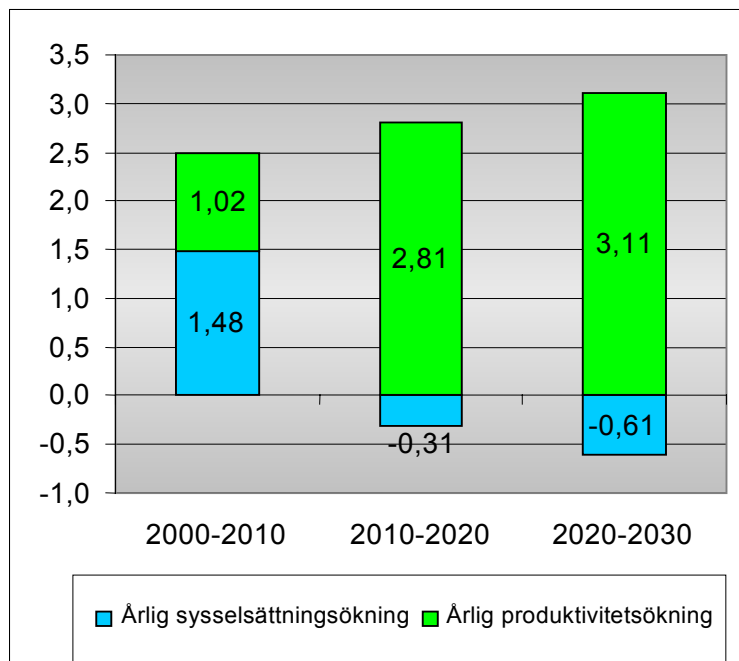
Demografisk minskning och potentiell sysselsättnings-tillväxt för EU-25 perioden 2000-2040



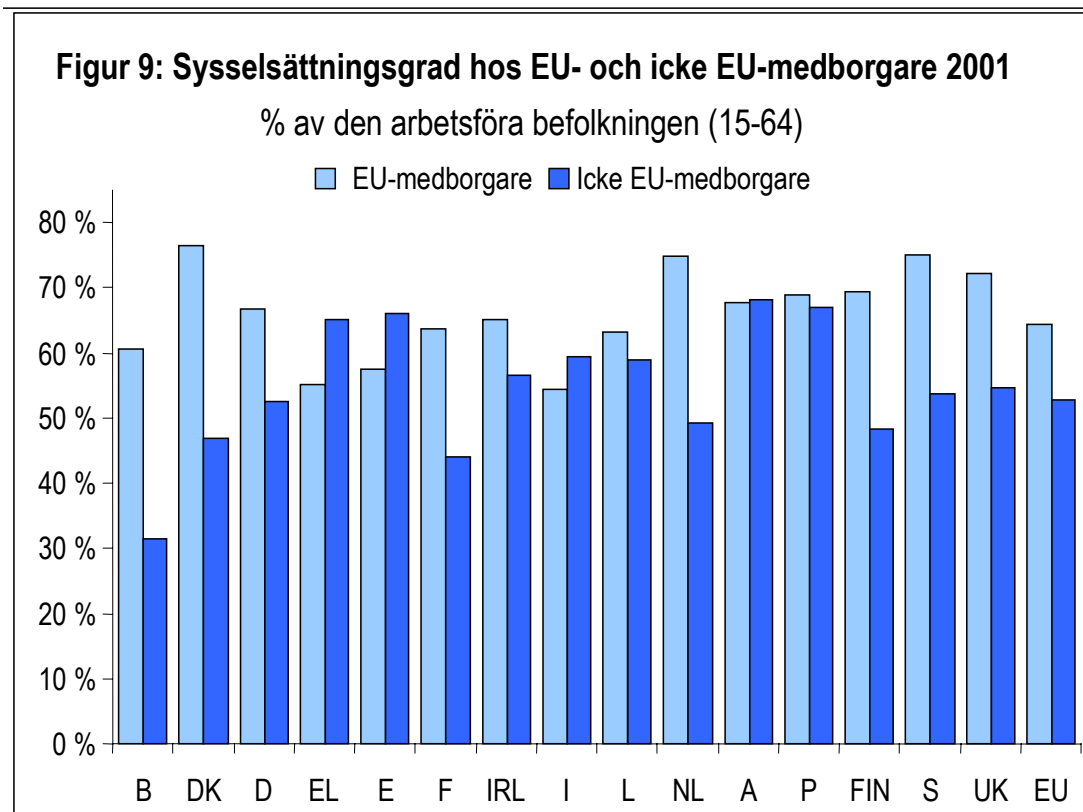
Källa: Eurostat

Figur 8: Relativa andelar av sysselsättnings- och produktivetsökning
Andelar sysselsättnings- och produktivetsökning med en sysselsättninggrad på 70 %
under perioden 2010–2030 förutsatt att den årliga ekonomiska tillväxten är i genomsnitt
2,5 %

EU-25



Källa: Eurostat. Simuleringarna grundar sig på ett grundläggande demografiskt scenario från Eurostat.

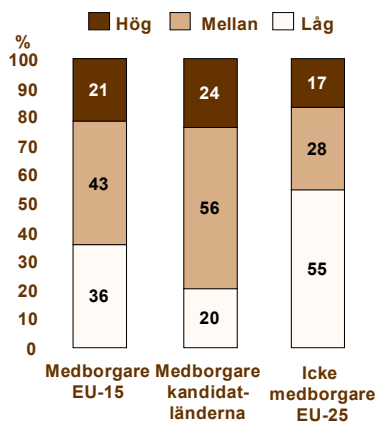


Källa: Arbetskraftsundersökning, Eurostat.

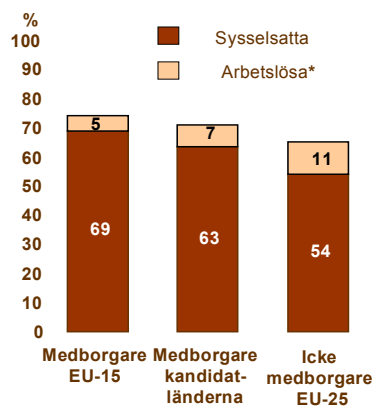
Figur 10

Utbildningsnivå och sysselsättning/arbetslöshet hos invandrare i EU-15 under 2000

Fördelning per utbildningsnivå, åldersgrupp 25-64 EU-15, 2000

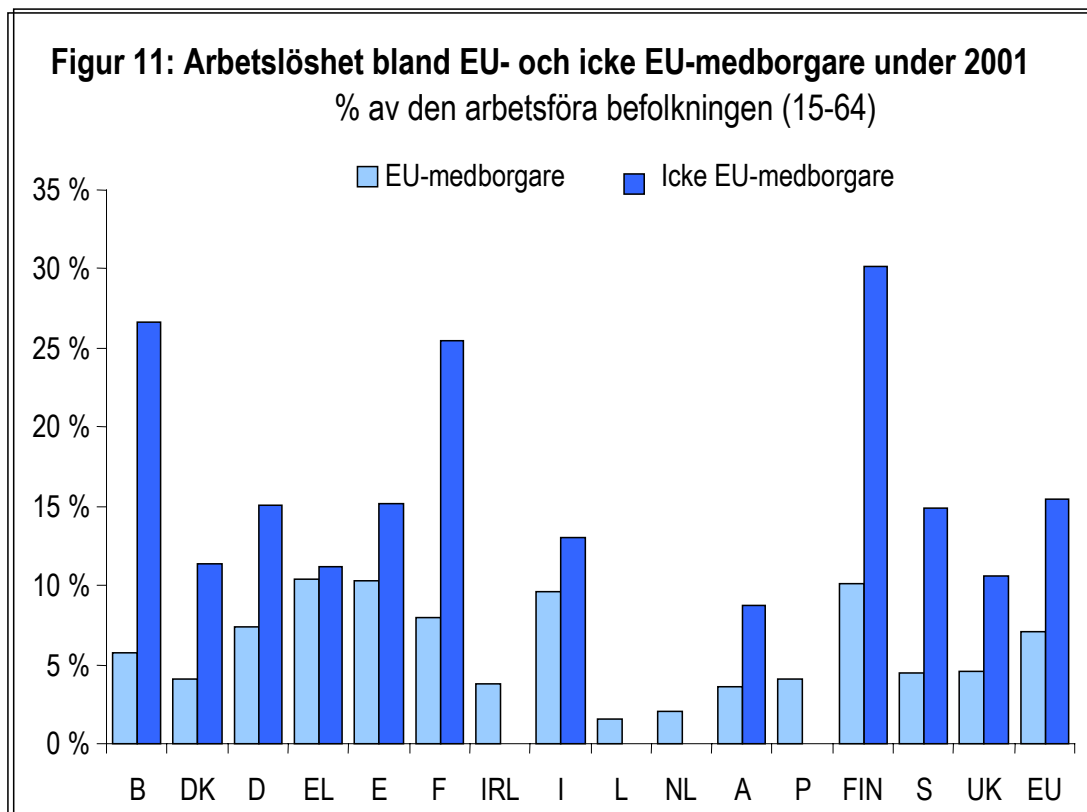


Sysselsättning och arbetslöshet* Åldersgrupp 25-64

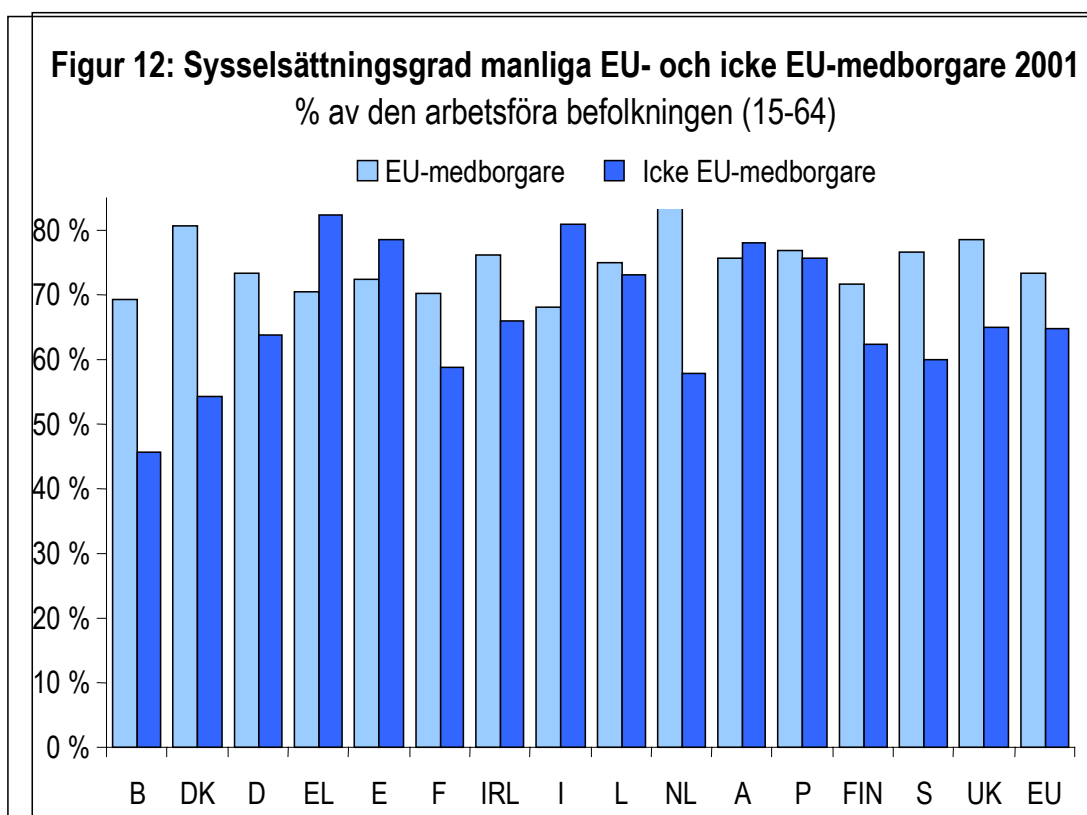


* % av befolkningen som är arbetslös

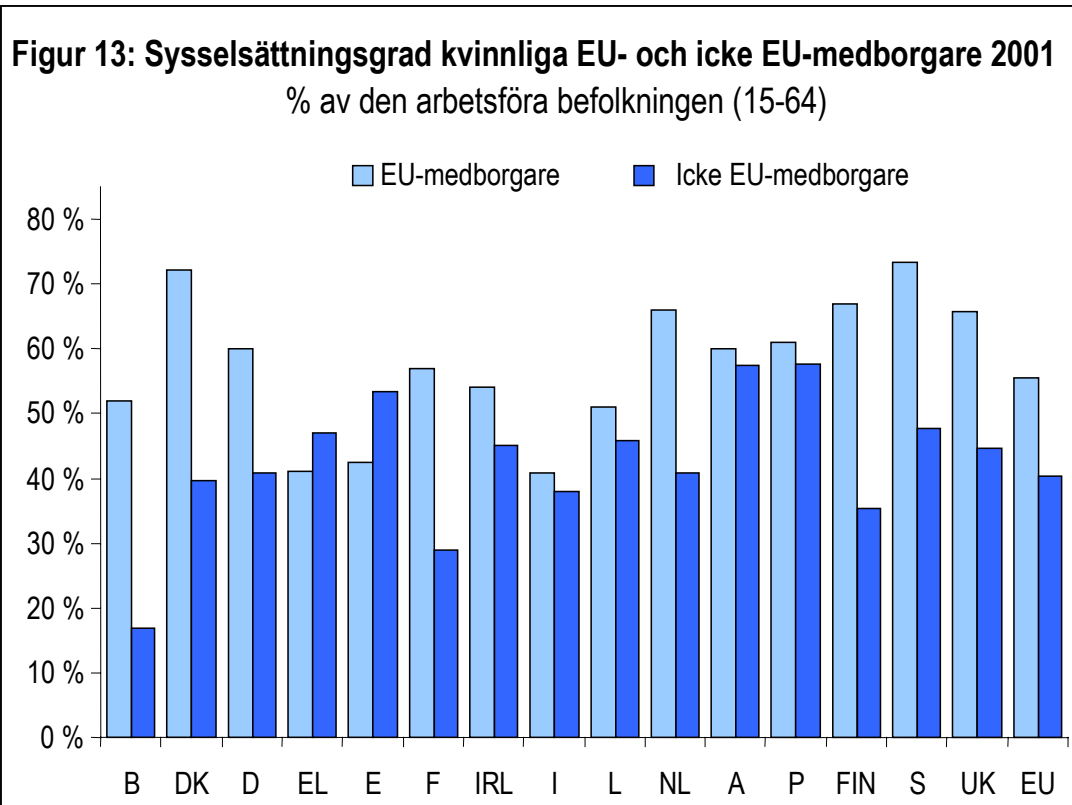
Källa: Eurostat (Arbetskraftsundersökningen 2000)



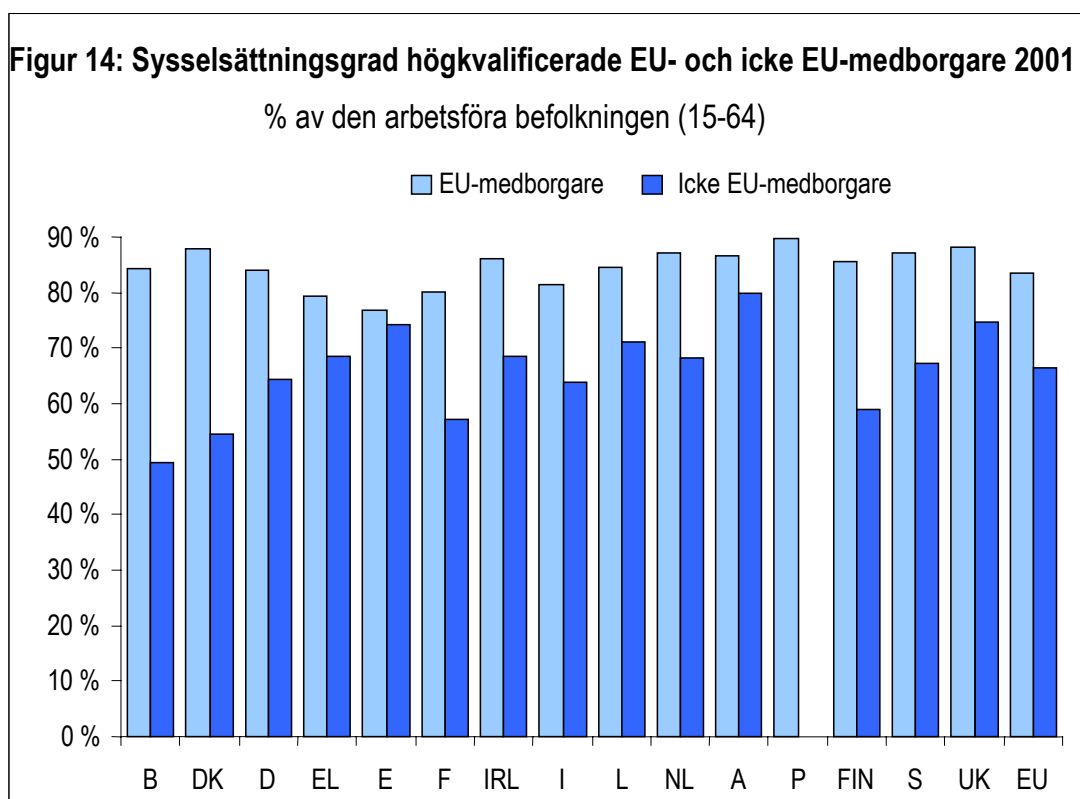
Källa: Arbetskraftsundersökning, Eurostat.



Källa: Arbetskraftsundersökning, Eurostat.

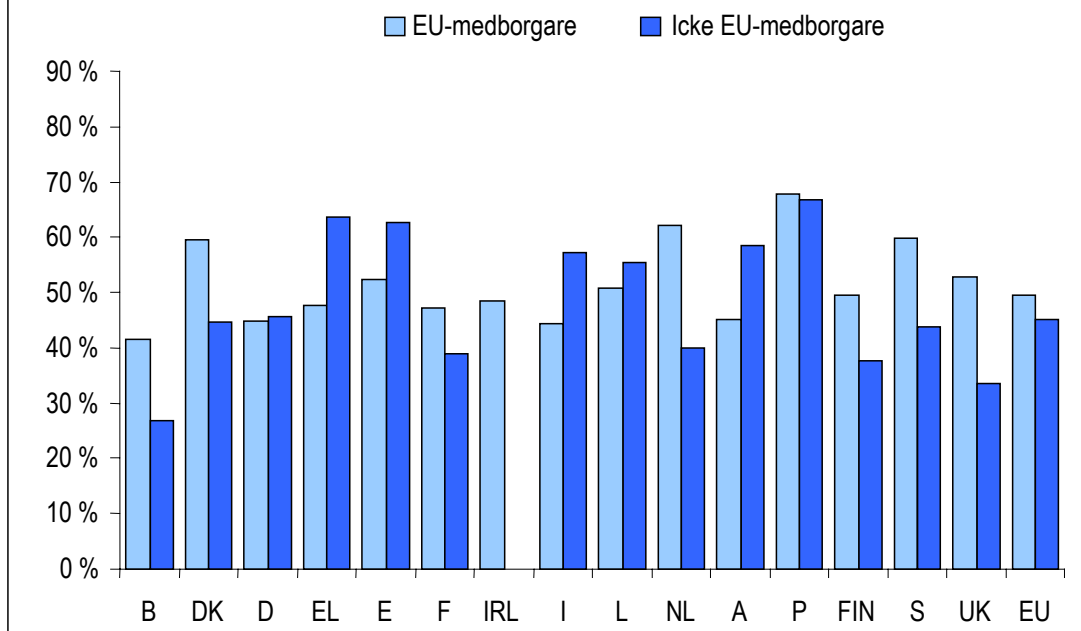


Källa: Arbetskraftsundersökning, Eurostat.



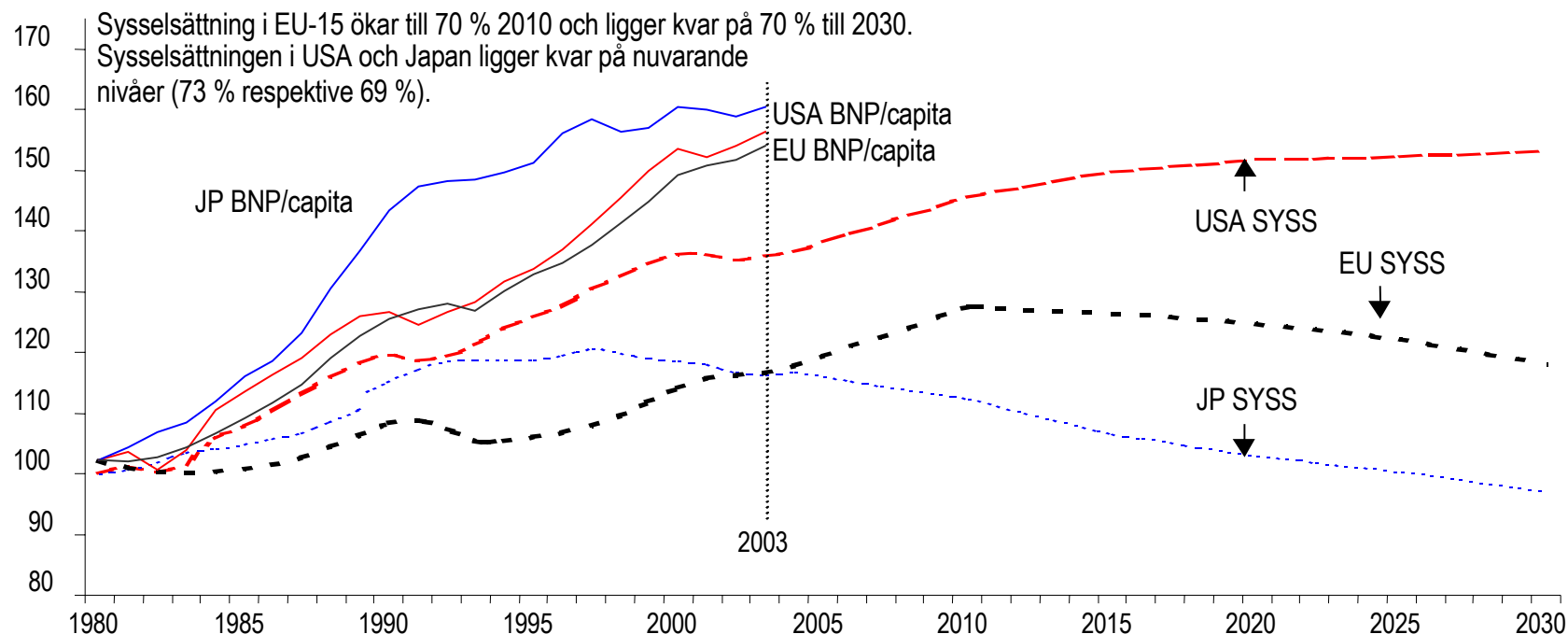
Källa: Arbetskraftsundersökning, Eurostat.

Figur 15: Sysselsättning lågkvalificerade EU- och icke EU-medborgare 2001
% av den arbetsföra befolkningen (15-64)



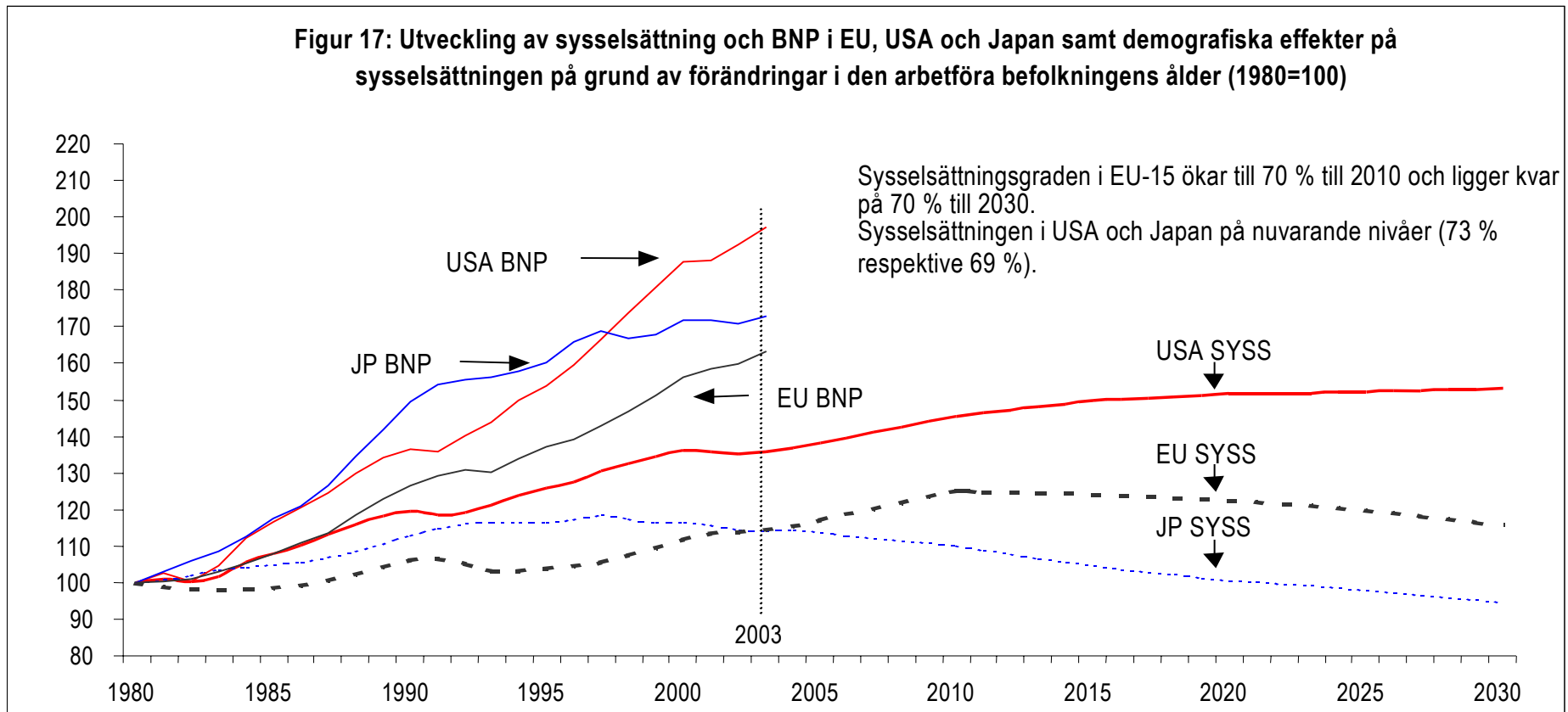
Källa: Arbetskraftsundersökning, Eurostat.

Figur 16: Total utveckling av sysselsättning och BNP per capita i EU, USA och Japan samt demografiska effekter på sysselsättningen på grund av förändringar i den arbetsföra befolkningens ålder (1980=100)



Obs! Sysselsättningsgraden i Japan och USA har fastställts till den nivå för 2004 som prognostiserats i nationalräkenskaperna, Ameco-databasen. Observera att för Japan skiljer sig sysselsättningsgraden enligt nationalräkenskaperna (74 %) från OECD:s sysselsättningsprognos (69 %). OECD-siffran kommer troligen att vara jämförbar med dem för EU och USA, men långsiktiga trender måste grundas på nationalräkenskaperna. Denna skillnad spelar dock ingen större roll i sammanhanget. Källor: Total civil sysselsättning (inhemskt begrepp), nationalräkenskaper, Ameco-databasen, kommissionens avdelningar. Tidigare förändringar i den arbetsföra befolkningens ålder, Ameco-databasen. Prognostiserade förändringar i ålder för den arbetsföra befolkningen i EU-15, Eurostats befolkningsprognos 1999, reviderad för EU-15. Prognostiserade förändringar i ålder för den arbetsföra befolkningen i USA och Japan, befolkningsenheten, avdelningen för ekonomiska och sociala frågor vid FN-sekretariatet, världsbefolkningsprognoser, för USA och Japan. Förändringar i reell BNP per capita 1980-2003, nationalräkenskaper, Ameco-databasen, kommissionens avdelningar.

Figur 17: Utveckling av sysselsättning och BNP i EU, USA och Japan samt demografiska effekter på sysselsättningen på grund av förändringar i den arbetföra befolkningens ålder (1980=100)



Obs! Sysselsättningsgraden i Japan och USA har fastställts till den nivå för 2004 som prognostiserats i nationalräkenskaperna, Ameco-databasen. Observera att för Japan skiljer sig sysselsättningsgraden enligt nationalräkenskaperna (74 %) från OECD:s sysselsättningsprognos (69 %). OECD-siffran kommer troligen att vara jämförbar med dem för EU och USA, men långsiktiga trender måste grundas på nationalräkenskaperna. Denna skillnad spelar dock ingen större roll i sammanhanget. Källor: Total civil sysselsättning (inhemskt begrepp), nationalräkenskaper, Ameco-databasen, kommissionens avdelningar. Tidigare förändringar i den arbetsföra befolkningens ålder, Ameco-databasen. Prognostiserade förändringar i ålder för den arbetsföra befolkningen i EU-15, Eurostats befolkningsprognos 1999, reviderad för EU-15. Prognostiserade förändringar i ålder för den arbetsföra befolkningen i USA och Japan, befolkningsenheten, avdelningen för ekonomiska och sociala frågor vid FN-sekretariatet, världsbefolkningsprognoser, för USA och Japan. Förändringar i reell BNP per capita 1980-2003, nationalräkenskaper, Ameco-databasen, kommissionens avdelningar.