



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 3.6.2003
KOM (2003) 336 endelig

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

om indvandring, integration og beskæftigelse

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning	3
1. De nuværende rammer for integration i EU	4
1.1. Tammerfors og EU's retlige rammer	4
1.2. EU's politiske instrumenter til støtte for integration, beskæftigelse og social samhørighed	6
1.3. Nationale integrationstiltag	8
2. Den økonomiske og demografiske udfordring: den nye dimension	9
2.1. Mønster for indvandringsstrømme til EU	9
2.2. Indvandringens betydning for økonomi og beskæftigelse	10
2.3. Den demografiske udviklings betydning for beskæftigelse og økonomisk vækst	11
2.4. Beskæftigelsesudsigter og potentiale for indvandrere	14
2.5. Kan indvandring løse de demografiske problemer?	16
3. Udfordringen ved integration: en holistisk strategi	17
3.1. Definition og anvendelsesområde	17
3.2. Behovet for en holistisk strategi	18
3.3. Centrale elementer i holistiske integrationspolitikker	18
3.4. Hovedaktørerne i en holistisk integrationspolitik	23
3.5. Integrationspolitik, som afspejler specifikke gruppers behov	23
3.6. Ulovlige indvandrere	25
4. Vejen frem: politiske retningslinjer og prioriterede områder	25
4.1. Konsolidering af den retlige ramme	26
4.2. Øget koordinering af politikker	27
4.3. Medborgerskab og nationalitet: redskaber til fremme af integration	29
4.4. Den europæiske beskæftigelsesstrategi (EBS)	29
4.5. Den sociale integrationsproces	30
4.6. Økonomisk og social samhørighed	31
4.7. Bekæmpelse af forskelsbehandling	31
4.8. Samarbejde på uddannelsesområdet	32
4.9. Tættere dialog med tredjelande	32
4.10. Øget økonomisk støtte til integration fra EU	33
4.11. Forbedring af oplysninger om indvandring	33
5. Konklusioner	34
Bilag 1 Sammenfattende rapport om nationale integrationspolitikker	36
Bilag 2 Statistikker	46

INDLEDNING

Amsterdam-traktatens ikrafttræden i maj 1999 og Det Europæiske Råds særlige møde i Tammerfors fem måneder senere udgjorde et vendepunkt i Den Europæiske Unions forpligtelse til at samarbejde om retlige og indre anliggender, navnlig med hensyn til indvandrings- og asylpolitik. I formandskabets konklusioner, som blev vedtaget den 16. oktober 1999 i Tammerfors¹, bekræftede Det Europæiske Råd dets vilje til fuldt ud at udnytte de muligheder, som bestemmelserne i den nye traktat giver på disse områder. Samtidig udstak Rådet omfattende retningslinjer for de politikker, der gerne skulle udvikles inden for fire klart definerede områder af EU's fælles indvandrings- og asylpolitik: partnerskab med hjemlandene, et fælles europæisk asylsystem, retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere og forvaltning af migrationsstrømme.

I november 2000 fremlagde Kommissionen en større meddelelse om en indvandringspolitik i EU² for Europa-Parlamentet og Rådet med en redegørelse for, hvordan den ville omsætte disse retningslinjer til konkrete foranstaltninger. I den mellemliggende periode har Kommissionen arbejdet videre med alle de fire nøgleområder, der er fastsat af Det Europæiske Råd. For alle områderne undtagen ét (integrationsaspekterne som fastlagt i beslutningerne fra Tammerfors om retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere) har Kommissionen fremlagt de nødvendige forslag og dokumenter om retningslinjer. Kommissionen ønsker med denne meddelelse at lukke dette hul, som den også blev opfordret til af Rådet (retlige og indre anliggender) i oktober 2002, ved i denne meddelelse at redegøre for de foranstaltninger, der allerede er truffet for at fremme integrationen, og for Kommissionens forslag til yderligere tiltag³.

I denne meddelelse beskrives også den vigtigste udvikling på området siden Tammerfors. Et vigtigt fremskridt var vedtagelsen af Lissabon-strategien i marts 2000, hvor EU satte sig et nyt mål for den kommende tiårsperiode, nemlig *at blive den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed*. Det bidrag, som indvandrere med opholdsret kan yde til Lissabon-målsætningerne, er allerede fremhævet i Kommissionens meddelelse fra november 2000. Netop dette aspekt af deres integration er endnu mere vigtigt og aktuelt i dag, hvor de økonomiske og sociale virkninger af befolkningens aldring træder tydeligere og tydeligere frem. Åbning af arbejdsmarkedet i EU for indvandrere og flygtninge er en vigtig del af integrationsprocessen, som også bidrager til den overordnede virkeliggørelse af Lissabon-strategien. Dette blev understreget i Kommissionens beretninger til Det Europæiske Råds forårsmøde for både 2002 og 2003⁴ og

¹ Formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råd i Tammerfors, 15.-16. oktober 1999 (SN 200/99).

² Meddelelse om en indvandringspolitik i EU (KOM(2000) 757 af 22.11.2000).

³ Konklusioner vedtaget den 14.-15. oktober 2002 af Rådet (retlige og indre anliggender).

⁴ I forårsrapporten for 2002 meddelte Kommissionen, at den havde til hensigt at analysere samspillet mellem indvandringspolitikken, beskæftigelsespolitikken og social- og arbejdsmarkedspolitikken og aflægge beretning herom i 2003. I forårsrapporten for 2003 bebudede Kommissionen, at *"der skal tages helt nye initiativer på indvandringsområdet for at sikre høj beskæftigelse og produktivitet i de kommende årtier. Hovedformålet med enhver strategi skal være bedre integration af indvandrere - der ofte kan yde et væsentligt bidrag til iværksætterkulturen - i samfundet, idet der samtidig skal tages hensyn til følgerne af en sådan indvandring i de lande, indvandrerne kommer fra"*. At vælge at vokse: Viden, innovation og job i et sammenhængende samfund. Rapport til Det Europæiske Råds

blev vedtaget på Det Europæiske Råds forårsmøde i 2003. Der skal også tages hensyn til årsagerne til migrationsstrømmene og til behovet for at forbedre forbindelserne mellem EU og hjemlandene, hvilket var omhandlet i en meddelelse fra Kommissionen om migration og udvikling⁵. På denne baggrund er formålet med denne meddelelse at:

- følge op på konklusionerne fra Tammerfors gennem en gennemgang af den nuværende praksis og erfaring med integrationspolitikken på nationalt plan og på EU-plan
- undersøge den rolle, indvandring spiller i forhold til Lissabon-målsætningerne med hensyn til befolkningens aldring, og
- ud fra dette fremsætte politiske retningslinjer og prioriterede områder, herunder foranstaltninger på EU-plan, som kan bidrage til øget integration af indvandrere.

1. DE NUVÆRENDE RAMMER FOR INTEGRATION I EU

Nylige ændringer i den nationale indvandringslovgivning i flere medlemsstater kombineret med udbredt bekymring for sikkerhedsspørgsmål og behovet for større social samhørighed har skabt fornyet debat om, hvilke strategier der skal gennemføres for at integrere migranterne. Under det danske formandskab var integration på arbejdsmarkedet emnet for en konference i København i juli 2002⁶. I september blev denne konference fulgt op af et møde i Bruxelles afholdt af Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg om *civilsamfundets rolle i fremme af integration*, hvor drøftelserne tog udgangspunkt i en udtalelse fra EØSU om dette emne⁷. Emnerne blev desuden drøftet på det græske formandskabs konference om *styring af migrationsstrømmen til fordel for Europa*, som blev afholdt i Athen den 15.-16. maj 2003 inden for rammerne af Athens Migration Policy Initiative.

Det anerkendes i stigende grad, at der skal etableres ensartede principper for EU med hensyn til indvandrings-, integrations- og beskæftigelsesspørgsmål for netop at forbedre effektiviteten af disse politikker. EU har i dag en række instrumenter, der etablerer et solidt fundament for de nationale foranstaltninger.

1.1. Tammerfors og EU's retlige rammer

Det Europæiske Råd i Tammerfors efterspurgte udtrykkeligt "en mere effektiv integrationspolitik", som "bør sigte mod at indrømme tredjelandstatsborgere, som opholder sig lovligt på medlemsstaternes område, rettigheder og pligter, der kan sidestilles med dem, der gælder for EU-borgere". Netop dette princip danner grundlag for de forslag, Kommissionen har fremlagt vedrørende de fælles retlige rammer for tredjelandstatsborgeres retsstilling, der skal fastlægges i henhold til Amsterdam-traktatens artikel 63. I den forbindelse er EU's charter om grundlæggende rettigheder den primære

forårsmøde den 21. marts 2003 om Lissabon-strategien for økonomisk, social og miljømæssig fornyelse (KOM(2003) 5 af 14.1.2003).

⁵ Meddelelse om integration af migrationsanliggender i Den Europæiske Unions forbindelser med tredjelande (KOM(2002) 703 af 3.12.2002).

⁶ Rapport fra europæisk konference om vellykket integration på arbejdsmarkedet, København 4.-5. juli 2002.

⁷ Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om indvandring, integration og det organiserede civilsamfunds rolle (CES 365/2002).

referencekilde, da de fleste af dets bestemmelser gælder for alle personer uanset nationalitet. Proklamationen af charteret i december 2001 markerede derfor et vigtigt trin i fastlæggelsen af de retlige rammer, og konventets resultater med hensyn til charterets status i den nye EU-traktat bliver afgørende.

Retten til familiesammenføring⁸ er i sig selv en forudsætning for integration. Rådet nåede til politisk enighed om dette direktiv den 27. februar 2003. Direktivet indrømmer tredjelandsstatsborgere, som er i besiddelse af en opholdstilladelse med en gyldighedsperiode på mindst et år, eller som har velbegrundet udsigt til at opnå varig opholdsret, ret til familiesammenføring. Medlemsstaterne kan kræve, at disse tredjelandsstatsborgere for at udøve denne ret overholder de nationale bestemmelser vedrørende integrationsforanstaltninger. En afgørende forudsætning for, at familiemedlemmer kan integreres, er, at de i samme omfang som referencepersonen får adgang til beskæftigelse, undervisning og erhvervsuddannelse.

Kommissionens forslag til et direktiv om **tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding**⁹ er baseret på medlemsstaternes mangeårige tradition for, at opholdets varighed er afgørende for de pågældende personers rettigheder. Dette er et vigtigt redskab i integrationen af udlændinge, der ønsker længerevarende ophold i EU. I forslaget fastsættes betingelserne for meddelelse af status som fastboende udlænding, hvor fem års lovligt og uafbrudt ophold er et fundamentalt krav. Rådet drøfter også, om vilje til at deltage i integrationsforanstaltninger er et berettiget krav. Fastboende tredjelandsstatsborgere sikres samme behandling som EU's statsborgere på en lang række områder, herunder de fleste socioøkonomiske områder. Fastboende udlændinge får også ret til at opholde sig i en anden medlemsstat med henblik på arbejde eller uddannelse på de betingelser, der er fastsat i direktivet.

Formålet med Kommissionens forslag til et direktiv om **betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse som lønmodtagere og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed**¹⁰ er både at skabe mulighed for, at tredjelandsstatsborgere, der er i beskæftigelse, kan opnå en varig status, samtidig med at de, der vender tilbage til deres hjemlande, når deres opholdstilladelse udløber, opnår en tryk retsstilling. Dette forslag er tilmed i overensstemmelse med princippet om, at tredjelandsstatsborgeres rettigheder bør forbedres i takt med varigheden af deres ophold, så tredjelandsarbejdstagere, der har haft opholdstilladelse i over tre år, lettere kan få forlænget deres opholdstilladelse. Det betyder, at disse arbejdstageres rettigheder tilpasses de rettigheder, der gør sig gældende for fastboende udlændinge, selv om de er mindre udtømmende. Det har ingen betydning for antallet, da medlemsstaterne stadig er ansvarlige for at beslutte, om de vil give økonomiske migranter indrejsetilladelse, ud fra arbejdsmarkedets behov og landets overordnede kapacitet til at integrere disse migranter.

Kommissionen har i øvrigt fremlagt forslag til et direktiv om **indrejse for studerende og volontører** og er ved at forberede et nyt forslag om **indrejse for forskere**. Det nye forslag om indrejse for forskere er afgørende for opfyldelsen af Lissabon-målsætningerne vedrørende konkurrencedygtighed og for opfyldelsen af Barcelona-målsætningen om

⁸ KOM(2002) 225.

⁹ KOM(2001) 127.

¹⁰ KOM(2001) 386.

forøgelse af investeringerne i forskning til 3 % af BNP med et bidrag på totredjedele fra den private sektor inden 2010¹¹.

En række retsakter på området for asylpolitik indeholder bestemmelser om integration. Det gælder f.eks. Rådets direktiv¹² om fastlæggelse af **minimumsstandards for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne**¹³. Kommissionens forslag til et direktiv om fastsættelse af **minimumsstandards for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse**¹⁴, indeholder et særligt kapitel med bestemmelser om indholdet af international beskyttelse og de rettigheder, som flygtninge eller personer med subsidær beskyttelsesstatus har. I henhold til disse bestemmelser skal medlemsstaterne sørge for specifikke støtteprogrammer, der er skræddersyet til flygtningenes behov, og som kan lette deres integration i samfundslivet.

EU har også etableret en **retlig ramme for bekæmpelse af forskelsbehandling** – som i alvorlig grad kan sænke integrationsprocessen – og navnlig fælles minimumsstandards med henblik på at fremme ligebehandling og bekæmpe forskelsbehandling på grund af race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering. To EU-direktiver, som blev vedtaget i 2000¹⁵, tildeler både nye migranter og etablerede etniske mindretal i EU vigtige nye rettigheder. Fællesskabets lovgivning, som forbyder racistisk forskelsbehandling, er vidtgående og omhandler beskæftigelse, uddannelse, sociale ydelser, sundhedstjenester, adgang til varer og tjenesteydelser samt boliger. Selv om direktiverne ikke omhandler forskelsbehandling på grund af nationalitet og ikke omhandler betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold eller eventuel behandling som følge af deres retlige status, gælder de for alle med bopæl i medlemsstaterne, også tredjelandstatsborgere. Under det tilhørende program gennemføres desuden en række aktiviteter, som har til formål at udveksle erfaringer og god praksis på området for bekæmpelse af forskelsbehandling. Kommissionen støtter ydermere det arbejde, der udføres af Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad.

EU har også gjort fremskridt med hensyn til at indrømme tredjelandstatsborgere samme **socialsikkerhedsbeskyttelse** som arbejdstagere fra EU, der flytter inden for EU. Efter gennemførelsen af den ændrede forordning nr. 1408/71 bør tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt inden for EU, opnå samme rettigheder som EU-statsborgere, der flytter inden for EU. Vedtagelsen af denne forordning er en afgørende forudsætning for den senere vedtagelse af direktiverne om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding og indrejse med henblik på beskæftigelse.

1.2. EU's politiske instrumenter til støtte for integration, beskæftigelse og social samhørighed

På baggrund af Lissabon-mandatet har EU udviklet åbne koordinationsmetoder inden for beskæftigelse og social inddragelse, som begge er områder af direkte betydning for

¹¹ KOM(2003) 226 endelig og SEK(2003) 489.

¹² Rådets direktiv 2003/9/EF af 27.1.2003, EUT L 31 af 6.2.2003, s. 18.

¹³ Det gælder også for Rådets direktiv 2001/55/EF om minimumsstandards for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf (EFT L 212 af 7.8.2001, s.12).

¹⁴ KOM(2001) 510.

¹⁵ Direktiv 2000/43/EF og direktiv 2000/78/EF.

integrationen af indvandrere i EU. Disse metoder kombinerer konkrete mål og politiske målsætninger, som er fastsat på EU-niveau, men omsat til nationale planer, brugen af benchmarks og indikatorer til måling af fremskridtet, erfaringsudveksling og peer review for at udnytte erfaringerne fra bedste praksis.

Siden lanceringen af **den europæiske beskæftigelsesstrategi** i 1997 har integration af dårligt stillede grupper, herunder vandrende arbejdstagere og etniske mindretal, og bekæmpelse af forskelsbehandling været centrale elementer i retningslinjerne for beskæftigelsen. I Kommissionens meddelelse af 17. juli 2002¹⁶ gennemgås erfaringerne efter fem år med den europæiske beskæftigelsesstrategi, og der peges på de hovedpunkter, der skal indgå drøftelserne om den kommende strategi. Disse punkter omfatter mindsning af beskæftigelseskløften mellem EU-statsborgere og tredjelandsstatsborgere, fremme af fuld arbejdsmarkedsdeltagelse og beskæftigelse for andengenerationsindvandrere, hensyntagen til indvandrerkvinders særlige behov, bekæmpelse af ulovlig indvandring og omdannelse af sort arbejde til normalt arbejde. EU har i øvrigt iværksat og udviklet Eures-netværket¹⁷, som bruges til at annoncere ledige job i hele EU. Der er allerede udviklet en række andre målrettede initiativer, f.eks. Ploteus-portal om uddannelsesmuligheder samt forskermobilitetsportalen og nettet af mobilitetscentre med oplysninger til mobile forskere.

Hvad angår **social inddragelse**, vedtog Det Europæiske Råd på sit møde i Nice i december 2000 en række fælles mål for bekæmpelse af social udstødelse og fattigdom¹⁸. De første nationale handlingsplaner mod fattigdom og social udstødelse, som blev fremlagt i juni 2001, udpegede klart etniske mindretal og indvandrere som højrisikogrupper, hvad angår social udstødelse og forskelsbehandling, selv om de første handlingsplaner - trods den udbredte anerkendelse af disse risici - ikke omfattede data for disse grupper.

I juli 2001 fremlagde Kommissionen forslag om en åben metode til koordinering af Fællesskabets indvandringspolitik, og Det Europæiske Råd i Laeken i december 2001 opfordrede til, at man **forstærkede udvekslingen af migrationsoplysninger**. Kommissionens tjenestegrene har følgelig indført høringsmøder, hvor migrationsspørgsmål i EU kan drøftes. Møder, hvor oplysninger og bedste praksis udveksles, benyttes også til at undersøge spørgsmål om tværnational mobilitet for bestemte personer, f.eks. forskere. I overensstemmelse med de konklusioner, der blev vedtaget af Rådet (retlige og indre anliggender) i oktober 2002, har Kommissionen etableret et netværk af nationale kontaktpunkter vedrørende integration.

EU's politiske forpligtelser på området for integration, beskæftigelse og social samhørighed er baseret på EU's forskellige **finansielle instrumenter og initiativer**, som direkte eller indirekte støtter integrationen af indvandrere. Det gælder f.eks. strukturfondene, herunder navnlig Den Europæiske Socialfond. EU har også støttet integrationen gennem udvikling af innovative aktioner, netværk og udveksling af erfaringer under Equal-programmet, Urban II-initiativet vedrørende revitalisering af kriseramte byer samt dets programmer for fremme af ligestilling og bekæmpelse af social udstødelse og forskelsbehandling. Derudover anvender Den Europæiske Investeringsfond under det flerårige program til fremme af initiativ og iværksætterånd (2001-2005) fællesskabsmidler til mikrolåneaktiviteter til gavn for

¹⁶ KOM(2002) 416 af 17.7.2002 "Status over fem år med den europæiske beskæftigelsesstrategi".

¹⁷ Rådets afgørelse 2003/8/EF af 23.12.2002 (EFT L 5 af 10.1.2003, s. 16).

¹⁸ Fremme af arbejdsmarkedsdeltagelsen og af alle borgeres adgang til ressourcer, rettigheder, goder og tjenesteydelser; forebyggelse af risikoen for udstødelse; indsats til fordel for de mest sårbare og mobilisering af alle aktører i kampen mod social udstødelse.

indvandrere, der starter egen virksomhed. Som et led i de overordnede aktiviteter, herunder Best-projekter, er det flerårige program særligt rettet mod iværksættere fra etniske mindretal. Inden for uddannelse og kultur er der under Socrates-, Leonardo da Vinci-, Youth- og Culture 2000-programmerne gennemført flere initiativer netop vedrørende integration af indvandrere.

I forbindelse med udformningen af en fælles europæisk politik på asylområdet har Rådet oprettet Den Europæiske Flygtningefond¹⁹ med det formål at *"støtte medlemsstaternes bestræbelser for at fremme de pågældende personers sociale og økonomiske integration, som igen bidrager til at realisere den økonomiske og sociale samhørighed"*. I perioden 2000-2002 blev 28,3 % af de tildelte midler (19 mio. EUR) anvendt på sådanne aktioner. I 2002 etablerede Kommissionen et europæisk migrationsnetværk som et redskab til at forbedre analyse- og forskningsaktiviteterne på området for migration og asyl i EU.

1.3. Nationale integrationstiltag

De fleste medlemsstater har i de senere år gjort store anstrengelser for at forbedre integrationen af indvandrere og personer, der er omfattet af international beskyttelse, gennem udvikling af nationale integrationspolitikker. Efter anmodning fra Rådets uformelle møde (retlige og indre anliggender) i Veria den 28.-29. marts 2003 har Kommissionen udarbejdet en sammenfattende rapport om integrationspolitikker og -praksis i medlemsstaterne, som skal forelægges Rådet. Rapporten, som på engelsk er vedlagt denne meddelelse (bilag 1), er en faktaorienteret undersøgelse med detaljerede oplysninger om integrationspolitikkerne i medlemsstaterne.

Mange medlemsstater finder, at de politikker, de har ført indtil nu, ikke har været tilstrækkeligt effektive. Det illustreres af den stigende bekymring over de hindringer for vellykket integration, der stadig findes. I den forbindelse er utilstrækkeligt kendskab til værtslandets sprog den mest udbredte hindring, selv om arbejdsløshed og ringe uddannelse og formelle kvalifikationer også opfattes som væsentlige hindringer.

De aktuelle drøftelser på EU-niveau om kravene til integration afspejler den politiske betydning, som medlemsstaterne tillægger vellykket integration af tredjelandsstatsborgere. Et vigtigt spørgsmål er, hvilke former for integrationsprogrammer og typer af integrationsforanstaltninger der skal iværksættes. Et andet vigtigt spørgsmål er, om de skal være obligatoriske eller ej, og hvilke juridiske og økonomiske konsekvenser manglende overholdelse skal have. Om manglende overholdelse af obligatoriske foranstaltninger skal føre til tilbagekaldelse af opholdstilladelse eller ej, er et spørgsmål, der spiller en stadig større rolle i forhandlingerne om de forskellige lovgivningsmæssige forslag, der i øjeblikket finder sted i Rådet. Disse drøftelser viser, at der er mange ligheder i de problemer, medlemsstaterne står over for, og i den måde, hvorpå de søger at løse dem. Det har skabt en stigende anerkendelse af behovet for på EU-niveau at udvikle flere fælles instrumenter og tilpasse de eksisterende til de nye udfordringer.

¹⁹ Den Europæiske Flygtningefond blev oprettet under henvisning til EF-traktatens artikel 63, stk. 2, litra b), ved Rådets beslutning 2000/596/EF af 28.9.2000 for perioden 2000-2004 og blev tildelt et vejledende budget på 216 mio. EUR over fem år (budgetpost B5-810).

2. DEN ØKONOMISKE OG DEMOGRAFISKE UDFORDRING: DEN NYE DIMENSION

I en økonomisk og social situation, der er præget af mangel på kvalifikationer og arbejdskraft på flere områder, konkurrence om de højtuddannede i den globale økonomi og befolkningens tiltagende aldring, er indvandring i EU ved at få ny betydning, som det også fremhæves i Kommissionens meddelelse fra november 2000²⁰. Indvandring skyldes både "pull"- og "push"-faktorer. Det er derfor vigtigt, at den kædes sammen med beskæftigelsesudsigterne og profilen af arbejdsmarkedets fremtidige behov. Vedvarende indvandringsstrømme vil blive stadigt mere almindelige, og det er vigtigt, at EU tilpasser sig den nye situation.

2.1. Mønster for indvandringsstrømme til EU

EU's medlemsstater har en mangeårig tradition for indvandring, hvilket generelt har bidraget positivt til den økonomiske vækst og arbejdsmarkedets tilpasningsevne, selv om indvandringens form og dynamik har varieret betydeligt fra land til land og i løbet af tiden. Mænd og kvinder fra lande uden for EU udgjorde i 2000 ca. 4 % af det samlede antal mænd og kvinder med bopæl i EU²¹. I løbet af 1990'erne blev nettomigrationen den største komponent af befolkningsændringen i de fleste medlemsstater. Det samlede antal internationale nettomigranter (inkl. hjemvendende EU-statsborgere) for EU lå omkring 850 000 om året ved udgangen af årtiet. For 2001 anslås tallet til godt 1 million.

I samme periode kom der flere typer af migranter, og der skete omfattende ændringer i mønstrene for migrationsstrømmene og sammensætningen af hjem- og modtagelande. En række begivenheder, herunder især krigen i det tidligere Jugoslavien og væbnede konflikter i resten af verden, fik antallet af asylansøgere til at stige, og i 1992 og 1997 oplevede man et rekordstort antal ansøgere. Tidligere udvandringslande (sydlige medlemsstater og Irland) blev til indvandringslande. Den øgede tilstrømning af indvandrere bestod dels af hjemvendende statsborgere og dels af statsborgere fra andre lande, som for de flestes vedkommende kom fra lande uden for EU. I betragtning af det stigende antal unge mennesker i mange tredjelande, de økonomiske og sociale forskelle samt den politiske ustabilitet er det næppe sandsynligt, at indvandringspresset vil falde inden for overskuelig fremtid.

Når de ti nye medlemsstater tiltræder EU i 2004, vil en del af den tidligere indvandring blive til intern mobilitet. Tidligere erfaringer og nylige beregninger²² viser, at arbejdskraftens mobilitet fra de nye medlemsstater vil blive moderat til begrænset. I grænseområder vil situationen dog tegne sig noget anderledes. Samtidig vil omfanget af og dynamikken i indvandringens bidrag til befolkningsændringen i EU-25 sandsynligvis stige, efterhånden som den demografiske udvikling i de nuværende medlemsstater og de nye medlemsstater nærmer sig hinanden.

²⁰ KOM(2000) 757.

²¹ Se navnlig Eurostat, *Women and men migrating to and from the EU*, Statistics in focus, Theme 3 - 2/2003, og Eurostat, *First demographic estimates for 2002*, Statistics in focus, Theme 3 - 25/2002. Tallene i dette afsnit er hentet fra disse to publikationer. Se også figur 1 og 2 i bilag 2.

²² European Integration Consortium (2001) *The impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour markets in the EU member States*. Beregninger viser, at indvandringen fra de nye medlemsstater til de nuværende 15 medlemsstater i begyndelsen kun vil tælle omkring 350 000 personer. Den årlige nettoindvandring vil efterhånden falde, og den samlede befolkning af statsborgere fra de nye medlemsstater i EU-15 forventes at stabilisere sig omkring 3,5 millioner mennesker. Eventuelle overgangsperioder vil sprede indvandringen over en længere tidsperiode.

2.2. Indvandringens betydning for økonomi og beskæftigelse²³

Indvandring bør anerkendes som en kilde til kulturel og social berigelse, som navnlig bidrager til skabelse af iværksætterånd, forskellighed og innovation, men også den økonomiske indvirkning på beskæftigelse og vækst er betydelig, idet indvandrere øger udbuddet af arbejdskraft og hjælper med at overvinde flaskehalse. Der er desuden en tendens til, at indvandring generelt har en positiv indvirkning på efterspørgslen efter produkter og dermed efter arbejdskraft.

Undersøgelser fra hele verden (udført af ILO, IMF, OECD m.fl.) bekræfter generelt, at der er en række økonomiske gevinster ved indvandring²⁴. Det anerkendes i dag, at indvandring til USA er en af forklaringerne på den langvarige vækstperiode i 1990'erne, hvor beskæftigelsen i gennemsnit steg med 1,5 % om året, og den overordnede økonomiske årlige vækst var på mere end 3 %. De store bølger af lovlig og ulovlig indvandring²⁵ til USA siden slutningen af 1980'erne er tilsyneladende den primære årsag til, at aldringsproblemet i USA i dag er væsentligt mindre end i Europa (se figur 3 i bilag 2). I modsætning dertil er der flere og flere, der mener, at det seneste årtis økonomiske stagnation i Japan til dels skyldes faldet i befolkningen i den arbejdsdygtige alder siden midten af 1990'erne. I den periode var der i Japan strenge begrænsninger for indvandring, og indvandrer tilstrømningen var alt for lav til at modvirke konsekvenserne af befolkningens hurtige aldring for udbuddet af arbejdskraft, beskæftigelsen og væksten (se figur 4 i bilag 2).

I Europa ville befolkningen i den arbejdsdygtige alder allerede have været faldende i nogle medlemsstater, hvis det ikke havde været for tilstrømningen af indvandrere (se figur 5 i bilag 2). Den nylige stigning i indvandringen til Irland har tilsyneladende bidraget til landets vedvarende vækst²⁶. Denne stigning følger i kølvandet på en ændring af reglerne for arbejdstilladelser, som netop havde til formål at løse problemet med mangel på arbejdskraft.

Hvad angår beskæftigelsesmuligheder, er der ikke meget, der tyder på, at indvandring har skabt højere arbejdsløshed²⁷. På kort sigt kan indvandring være gavnlig for den nationale beskæftigelsessituation, hvis indvandringen øger arbejdsmarkedernes fleksibilitet. Dette gælder især i forbindelse med midlertidig migration. Da migranterne i gennemsnit desuden ikke forskyder den nationale beskæftigelse, kan indvandrerne færdigheder og kvalifikationer supplere EU-statsborgerne. Det udelukker dog ikke negative effekter for særlige grupper eller sektorer. Omfattende undersøgelser viser, at de uønskede virkninger

²³ Betydningen for hjemlandene er ikke omhandlet, da dette emne er omhandlet i en tidligere meddelelse fra Kommissionen (KOM(2002) 703 af 3.12.2002).

²⁴ Trods de dokumenterede positive makroøkonomiske virkninger af indvandring er mange mennesker stadig usikre på virkningerne af indvandring. Det kan skyldes, at - selv om indvandring kan være gavnlig set fra et overordnet økonomisk synspunkt - fordelene og ulemperne i den forbindelse ikke altid er ligeligt fordelt. Nogle af de mere langsigtede fordele ved den positive påvirkning fra indvandrere er svære at påvise. Det gælder f.eks. øget efterspørgsel som drivkraften bag økonomisk vækst.

²⁵ I perioden 1990-2000 voksede den amerikanske befolkning med næsten 33 millioner. Indvandring tegnede sig for ca. 1/3 af den amerikanske befolkningstilvækst i 1980'erne og for en stigende del i 1990'erne. Fra 1995 til 2000 tegnede indvandring sig for ca. 40 % af befolkningstilvæksten (UN World Population, medium variant, 2000 revision). Dette anseelige demografiske bidrag til den amerikanske vækst kan forklare, hvorfor forskellen i vækst mellem USA og EU er større, hvis den måles efter BNP, end hvis den måles efter BNP pr. indbygger.

²⁶ Trends in international migration, 2002, OECD.

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

især rammer arbejdere i fremstillingsindustrien og ufaglærte arbejdere i tjenesteydelsessektoren²⁸.

Tredjelandstatsborgere er tilbøjelige til at koncentrere sig inden for bestemte sektorer og erhverv, selv om denne koncentration normalt mindskes med årene. De tegner sig f.eks. for mere end 10 % af arbejdstagerne inden for den private husholdningssektor og næsten 8 % af arbejdstagerne i hotel- og restaurationsbranchen (i forhold til 3 % af den samlede beskæftigelse). Deres andel af beskæftigelsen i manuelle erhverv er større for alle typer kvalifikationer end EU-statsborgernes. Andelen for ufaglært manuel beskæftigelse - en kategori, hvor mere end 1/3 af jobbene er af forholdsvis lav kvalitet - er næsten dobbelt så stor²⁹. Den geografiske fordeling af indvandring varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat og fra region til region med en relativt højere koncentration i by- og industriområder.

Koncentrationen af indvandrere i bestemte sektorer kan tilskrives lave adgangsbarrierer og kvalifikationskrav, som giver tredjelandstatsborgere mulighed for at få adgang til arbejdsmarkedet og erhverve sig færdigheder, f.eks. sproglige. Men samtidig står et relativt stort antal tredjelandstatsborgere i visse sektorer med begrænsede rettigheder eller muligheder for mobilitet på arbejdsmarkedet svagt, når det gælder løn og jobkvalitet. I nogle tilfælde kan dette tilskrives disse arbejdstagers ringe repræsentation i dialogen mellem arbejdsmarkedets parter. Konsekvensen er, at landets egne statsborgeres bliver endnu mere tilbageholdende med at påtage sig disse job, hvilket forstærker segmenteringen af arbejdsmarkedet yderligere.

Indvandringens indvirkning på de nationale lønninger ligger mellem -0,3 og +0,3 %³⁰. Indvirkningen på løn og beskæftigelse er sandsynligvis mere negativ for visse nationale arbejdstagere, navnlig ufaglærte, på grund af substitutionseffekten og positiv for højtuddannede arbejdstagere på grund af øget produktivitet som følge af komplementariteten mellem disse arbejdstagere og indvandrerne. Nettoindvirkningen af indvandring på værtslandenes offentlige finanser, dvs. statslige indtægter og udgifter, har tilsyneladende været beskeden indtil videre³¹. Der er dog tegn på, at den generelt er positiv. De fleste undersøgelser viser desuden, at migranter ikke er mere afhængige af bistandshjælp end de dele af den iboende befolkning, der er i samme sociale og beskæftigelsesmæssige situation.

2.3. Den demografiske udviklings betydning for beskæftigelse og økonomisk vækst

Betydningen af den demografiske udvikling har været genstand for mange drøftelser³² og kan illustreres ved en række forskellige scenarier. Under Eurostats antagelse om moderat indvandring³³ vil befolkningens aldring få befolkningen i den arbejdsdygtige alder i EU-25 til at falde fra 303 millioner til 297 millioner i 2020 og 280 millioner i 2030. Denne udvikling skyldes de langsigtede virkninger af de faldende fødselstal siden midten af

²⁸ European Integration Consortium (2001) *ibid.*

²⁹ Europa-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.

³¹ J. Coppel et. al., (2002) *ibid.*

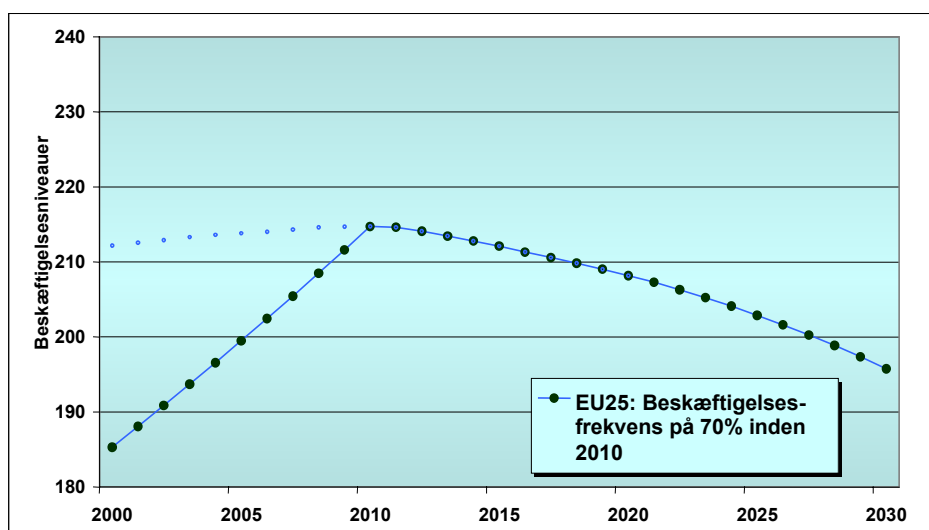
³² Se f.eks. Joint Report on Labour Participation and Active Ageing og Kommissionens rapporter om den sociale og arbejdsmarkedsmæssige situation i EU for 2002 og 2003.

³³ Eurostats nuværende udgangsscenario forudsætter en ret lav årlig nettotilstrømning af indvandrere til EU-15 på ca. 630 000 personer. Det svarer til et nettoforøgelse af befolkningen i den arbejdsdygtige alder på ca. 450 000 personer.

1970'erne og forbindes også med stigningen i antallet af personer over 65. Under de samme antagelser³⁴ vil antallet af personer i denne aldersgruppe stige fra 71 millioner i 2000 til 93 millioner i 2020 og nå op på 110 millioner i 2030 for EU-25. Det betyder, at ældreforsørgerbyrden stiger fra 23 % til 40 % (se figur 6 og 7 i bilag 2)³⁵. Antallet af personer over 80 i EU-25 vil efter prognoserne stige fra næsten 16 millioner i 2000 til ca. 30 millioner i 2030.

I denne meddelelse illustreres indvirkningen af disse demografiske tendenser på væksten i beskæftigelsen ved et scenario, som forudsætter opfyldelse af Lissabon-målet om en beskæftigelsesfrekvens på 70 % inden 2010 og konstant beskæftigelsesfrekvens derefter³⁶. I et sådant scenario kan et overordnet fald i beskæftigelsen forventes efter 2010 (se diagrammet nedenfor), og faldet i antallet af beskæftigede vil i perioden 2010-2030 nå op på 20 millioner arbejdstagere for EU-25³⁷. I et alternativt scenario, hvor beskæftigelsesfrekvensen steg ud over målet på 70 % efter 2010 og nåede op på 75 %, ville beskæftigelsen alligevel falde, men på et senere tidspunkt og i mindre omfang. Det fald i beskæftigelsen, der forventes i disse scenarioer med konstant beskæftigelsesfrekvens fra og med 2010 eller 2020, kan ikke vendes ved (uventede) stigninger i fødselstallene, da det tager mere end tyve år, inden nye "baby boomere" når den arbejdsdygtige alder og kan bidrage til en vækst i den samlede beskæftigelse.

Scenario over fremtidige beskæftigelsesniveauer i EU-25 (2000-2030)
Samlet beskæftigelse (i millioner) ved en beskæftigelsesfrekvens på 70 % i perioden 2010 til 2030



Som følge af faldet i den samlede beskæftigelse yder beskæftigelsen et negativt bidrag til den økonomiske vækst, da sidstnævnte er den kombinerede effekt af vækst i beskæftigelse

³⁴ Disse langsigtede prognoser for EU tager ikke højde for begivenheder, der indtræder på lang sigt, f.eks. Tyrkiets eventuelle indtræden i EU.

³⁵ Med en beskæftigelsesfrekvens på 70 % vil antallet af beskæftigede pr. person over 65 vil falde fra 2,7 i 2010 til ca. 2,2 i 2020, til 1,8 i 2030 og til 1,5 i 2040. Hvis beskæftigelsesfrekvensen efter opfyldelsen af Lissabon-målet steg yderligere til 75 % i perioden mellem 2010 og 2020, ville dette fald blive dæmpet og være på 2,4 i 2020.

³⁶ For at fremhæve konsekvenserne af den demografiske udvikling i sig selv antages den samme hypotese for migrationsstrømmene.

³⁷ 13 millioner arbejdstagere for EU-15.

og produktivitet. Der kan kompenseres for beskæftigelsens negative bidrag til den økonomiske vækst ved stigninger i produktivitetsvæksten. Under antagelserne for det demografiske scenario ovenfor ville en gennemsnitlig vækst i BNP på 2,5 % (gennemsnitlig vækst i EU siden 1990) betyde, at produktiviteten mellem 2010 og 2020 skulle stige med 2,8 %, og at den mellem 2020 og 2030 skulle stige med mere end 3,0 % for at kompensere for faldet i beskæftigelsen. Stigningen skulle være endnu højere, hvis EU skulle opnå en vækst på over 3 %, hvilket ville være en ekstrapolation af de resultater, der blev forudsat i Lissabon (se figur 8 i bilag 2). Hvis det antages, at de øvrige variabler, der påvirker produktivitet og vækst, forbliver uændrede, viser disse resultater, hvor omfattende virkningerne er, når EU opfylder Lissabon-målet om en vedvarende beskæftigelsesfrekvens på 70 % i 2010.

Selv om de arbejdskraftbesparende teknologiers potentiale ikke skal undervurderes, er det på baggrund af den seneste udvikling tvivlsomt, om produktivitetsvæksten kan nå op på det krævede niveau. For EU-15 steg arbejdskraftens produktivitet i gennemsnit med 4,5% i 1960'erne, 2,5 % i 1970'erne og 2 % i 1980'erne, inden den faldt i retning af 1,2 %. Den faldende beskæftigelse og arbejdsstyrkens aldring vil ikke nødvendigvis have positiv indvirkning på produktiviteten. Udviklingen påvirkes af mange områder, herunder indførelse af arbejdskraftbesparende teknologi som følge af knapheden på arbejdsmarkedet, de ældre arbejdstageres vanskeligheder ved at tilpasse sig de nye krav på arbejdsmarkedet, ændringer i opsparingskvoten, som igen vil begrænse investeringstempoet og anvendelsen af ny teknologi i nye kapitalgoder³⁸, risikoen for faldende afkast af investeringer i menneskelig kapital på grund af befolkningens aldring, ændringer i tempoet for investeringer i forskning³⁹, den teknologiske udvikling og ændringer i den overordnede sektorale og geografiske mobilitet, når andelen af unge arbejdstagere i arbejdsstyrken falder.

Generelt og selv om det er vanskeligt at forudsige kombinationen af de faktorer, der påvirker produktiviteten, er det tvivlsomt, om den produktivitetsvækst, der er nødvendig for at kompensere for faldet i beskæftigelsen, kan opnås. Hvis beskæftigelsen ikke stiger som følge af øget indvandring, og hvis produktiviteten ikke øges ud over det nuværende niveau (0,5-1,5 %), vil den gennemsnitlige vækst i BNP i EU ud fra det beskrevne scenario falde til 1 % i perioden 2010-2020 og til 0,6 % i perioden 2020-2030.

Et sådant scenario tager ikke højde for de adskillige justeringsprocesser, som økonomien gennemgår. Der kan forventes justeringer af variabler, f.eks. valutakurser og renter, opsparingsgrad og -sammensætning, forbrug og investering samt internationale strømme af kapital, varer og tjenesteydelser mellem områder med varierende befolkningsaldring. I den *økonomiske årsberetning for 2002* har Kommissionen medtaget denne type effekt i en generel ligevægtsmodel, der anslår, at virkningen af befolkningens aldring på væksten i BNP pr. indbygger i forhold til udgangsscenarioet vil være en sænkning på 0,4 % af den årlige vækstrate i perioden 2000-2050. Disse beregninger tager dog ikke højde for

³⁸ Livscyklusmodellen peger på et vist fald i opsparingskvoten i forbindelse med befolkningsaldringen. Den negative indflydelse, dette har på investeringerne, modvirkes muligvis af nye muligheder som følge af øget afkast af udenlandske direkte investeringer (se kapitel 4 i Kommissionens økonomiske beretning for 2002).

³⁹ Se navnlig Barcelona-målsætningen om at øge investeringerne i forskning (KOM(2003) 226 og SEK(2003) 489).

muligheden for politiske ændringer som reaktion på aldringsproblemet og deres positive indvirkning på den samlede vækst⁴⁰.

Virkningen af befolkningens aldring på velfærdssystemet er allerede mærkbar⁴¹. Stigende beskæftigelse ville også mindske byrden af andre velfærdsydelser, f.eks. arbejdsløshedsunderstøttelse. Selv om EU opnår og fastholder en beskæftigelsesfrekvens på 70 % i de kommende årtier, vil ældreforsørgerbyrden fortsat stige (se figur 7 i bilag 2). Det skal derfor understreges, at indvandring kun kan medvirke til at forbedre mulighederne for bæredygtige pensioner, i det omfang indvandringen afhjælper tendensen til et fald i beskæftigelsen efter 2010. Men aldringens langsigtede indvirkning på velfærdssystemerne kan ikke afbødes uden betydelige stigninger i fødselstallene.

2.4. Beskæftigelsesudsigter og potentiale for indvandrere

Selv om de økonomiske konsekvenser af den sociodemografiske udvikling først vil træde tydeligt frem med årene, er en række virkninger af den ændrede demografiske sammensætning og kvalifikationsstruktur for befolkningen i den arbejdsdygtige alder allerede mærkbare i dag⁴². Under det seneste konjunkturforløb er der, om end udviklingen er vanskelig at måle og overvåge, i stigende grad konstateret mangel på arbejdskraft, hvilket også har været tilfældet under den nylige økonomiske afmatning. For at løse disse problemer og opfylde målsætningerne fra Lissabon skal EU først og fremmest mobilisere de nuværende menneskelige ressourcer, herunder vandrende arbejdstagere bosat i EU. Eftersom manglen på arbejdskraft har tendens til at stige, skaber det usikkerhed omkring de europæiske arbejdsmarkeders evne til at skabe et tilstrækkeligt stort antal arbejdspladser og efterkomme efterspørgslen efter arbejdskraft.

På kort sigt kan arbejdsmigration hjælpe med at mindske manglen på arbejdskraft, navnlig inden for informations- og kommunikationsteknologi, avanceret teknologi og sundhedssektoren, men også blandt visse ufaglærte faggrupper. Erfaringer fra den seneste tid, hvor nogle sektorer har oplevet konstant mangel på arbejdskraft (f.eks. it-sektoren, sundhedssektoren samt bygge- og anlægssektoren) viser, at disse problemer ikke altid kan løses ved hjælp af den lokale arbejdsstyrke. En mulighed var i højere grad at udnytte mulighederne for i overensstemmelse med WTO's almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser at indgå aftaler, der tillader midlertidig indrejse for personer, der skal levere en tjenesteydelse (såkaldt "Mode 4")⁴³. Det ville være særlig vigtigt på områder såsom it-området, hvor virksomheder i tredjelande vinder kontrakter om levering af f.eks. eksterne softwaretjenester. Tjenesterne produceres i tredjelandet, men det er som regel nødvendigt, at en række fagfolk fra tjenesteyderen midlertidigt kan arbejde i det

⁴⁰ Disse tal, som stammer fra Kommissionens økonomiske beretning for 2002, kan ikke sammenlignes med de tal, der er anført i de demografiske scenarier, da sidstnævnte henviser til vækst i BNP og ikke i BNP pr. indbygger og antager, at Lissabon-målet om en beskæftigelsesfrekvens på 70 % opfyldes.

⁴¹ Se *Økonomisk årsberetning 2002* fra Kommissionen og Rådets og Kommissionens fælles meddelelse om pensioner 2002.

⁴² Se *Employment in Europe 2002* for en analyse af den strukturelle udvikling af arbejdsmarkedet i Europa.

⁴³ Omfanget af denne type migration vil sandsynligvis vokse inden for tjenesteydelsessektoren som følge af de igangværende forhandlinger om Doha-dagsordenen for udvikling, da WTO's almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser muliggør forhandling af aftaler, der tillader midlertidig indrejse for personer, der skal levere en tjenesteydelse (såkaldt "Mode 4"). EU udnytter allerede ordningen til at tilkendegive EU's vilje til at acceptere visse højtuddannede midlertidige migranter (f.eks. forflytninger inden for en virksomhed).

pågældende land for at sikre, at kontrakten gennemføres gnidningsløst. På nuværende tidspunkt varierer betingelserne for denne form for indrejse meget fra den ene medlemsstat til den anden. På mellemlang sigt vil denne mangel på arbejdskraft blive forstærket, brede sig til andre sektorer og omfatte både højt uddannede og ufaglærte faggrupper. Den primære udfordring er at tiltrække og rekruttere migranter, der som en del af EU's arbejdsstyrke kan hjælpe med at opretholde væksten i både produktivitet og økonomi. Med hensyn til den stadig bredere kløft mellem arbejdstagernes kvalifikationer og de kvalifikationer, der efterspørges på arbejdsmarkedet, som det vil tage tid at overvinde, mener flere og flere, at økonomisk indvandring kan bidrage til at udligne disse skævheder på arbejdsmarkedet. Dette forudsætter dog, at indvandrerne har de rigtige kvalifikationer.

Styring af formen af og dynamikken bag de kommende indvandringsstrømme med henblik på at tilpasse dem EU's økonomi kan vise sig vanskelig i praksis, da indvandring forårsages af flere faktorer, der ofte ligger uden for én enkelt myndigheds område. Regeringerne anerkender dog i stigende grad, at det er nødvendigt med en mere proaktiv og fremadrettet indsats over for indvandring for at fremme integrationen på arbejdsmarkedet, og at EU risikerer at stå over for øget pres med risiko for øget illegal indvandring, hvis man ikke indtager en mere åben holdning over for lovlig indvandring. Flere OECD- og EU-lande har allerede iværksat konkrete programmer og ændret lovgivningen for at give uddannede indvandrere, dvs. især højtuddannede som f.eks. forskere og softwareingeniører, nemmere adgang til deres arbejdsmarkeder. Nogle lande overvejer ydermere at indføre selektive, beskæftigelsesafhængige indvandringspolitikker med henblik på at afhjælpe manglen på arbejdskraft. Der er i denne forbindelse dog stor forskel i de forskellige landes målsætninger og fremgangsmåder.

Politikker af ovennævnte art kan ikke tilrettes på en enkel måde, og deres potentiale og begrænsninger kan bedre vurderes på baggrund af forbedrede statistikker. Men selv med et bedre datagrundlag er det en illusion at tro, at arbejdsmarkedets behov fordelt på sektorer og erhverv kan forudsiges nøjagtigt. De migranter, der sandsynligvis bedst kan hjælpe med at tilpasse udbud og efterspørgsel, er de migranter, der har mulighed for at tilpasse sig nye betingelser takket være deres kvalifikationer, erfaringer og personlige evner. Udvælgelsesmekanismen skal tilpasses disse potentielle migranter og tilbyde dem tilstrækkeligt attraktive betingelser. Det vil sandsynligvis føre til øget konkurrence inden for EU og mellem OECD-landene. En sådan situation kræver koordinering for at sikre, at alle anvender de samme regler.

De offentlige myndigheder henviser ofte til den midlertidige og endda sæsonmæssige form for indvandring, de er rede til at tillade, men dette er kun sjældent realistisk. Tidligere erfaringer med indvandring har også vist, at det er ekstremt vanskeligt at opretholde midlertidige indvandringsordninger, fordi mennesker, der ønsker at blive, oftest finder en mulighed for at blive. Man skal også være opmærksom på, at det tager tid, inden migranterne kan integreres og yde et effektivt bidrag til arbejdsmarkedet, og at den opblødning af de demografiske skævheder, der forventes på mellemlang sigt, i høj grad er betinget af permanent indvandring.

De overordnede indvandringspolitikkers succes med hensyn til beskæftigelse er betinget af EU's evne til fuldt ud at udnytte indvandrernes potentiale uden at gå på kompromis med de bredere sociale, økonomiske, udenrigspolitiske og handelspolitiske målsætninger. Indvandringen til EU bør ikke være til skade for udviklingslandene. Det gælder f.eks.

hjerneflugt⁴⁴. Den bør heller ikke skabe et varigt misforhold mellem den sektorale eller erhvervsmæssige fordeling af indvandrere og EU-statsborgere. Sådanne skævheder vil skabe et opsplittet arbejdsmarked og vanskeliggøre den overordnede forbedring af kvaliteten på arbejdspladsen, som er kernen i den europæiske beskæftigelsesstrategi. Skævheder kan også resultere i en varig afhængighed af indvandring for at få udfyldt de ringeste arbejdspladser. Styling af indvandringens form kræver endvidere, at der holdes styr på ændringer i indvandrerens status og i varigheden af deres ophold, og at der tages hånd om indvandrerens sorte arbejde som et led i den overordnede indsats mod sort arbejde.

Endelig vil ikke-økonomisk indvandring (f.eks. familiesammenføring og flygtninge) altid udgøre en del af migrationsstrømmene, og det er vigtigt at anerkende og udvikle evnerne og kvalifikationer hos de migranter, der kommer via disse kanaler.

2.5. Kan indvandring løse de demografiske problemer?

Hypotesen om at anvende indvandrere som løsning på EU's problemer med aldring og faldende befolkningstal har været genstand for mange undersøgelser⁴⁵. Som påvist ovenfor vil en ikke-forøgelse af de nuværende nettostrømme medføre betydeligt lavere vækstrater for både beskæftigelsen og økonomien. Samtidig er det ikke en realistisk mulighed at anvende indvandring som fuld kompensation for indvirkningen af befolkningens aldring på arbejdsmarkedet. I forbindelse med nettoindvandring skal man ydermere være opmærksom på, at der også finder udvandring fra EU sted, og at dens forms og dynamik er vanskelig at forudsige⁴⁶.

Hvis størrelsen af befolkningen i den arbejdsdygtige alder og endnu vigtigere ældreforsørgerbyrden skal holdes på et konstant niveau, skal indvandringen stige markant indtil 2030. Fra et økonomisk synspunkt begrænses en sådan stigning i høj grad af den kendsgerning, at indvandrerbefolkningen ældes i samme takt som den iboende befolkning. I det samme scenario ville et "indvandringsboom" i løbet af de kommende årtier resultere i en lignende situation som den nuværende, blot på et senere tidspunkt. Hvad angår social samhørighed, vil en massiv stigning i indvandringen også skabe et tilsvarende større integrationsproblem.

Det er dog i stigende grad sandsynligt og nødvendigt, at indvandringsstrømmene bliver mere vedvarende. Tendensen til faldende befolkningstal i den arbejdsdygtige alder i Europa kombineret med forskellige push-faktorer i udviklingslandene vil sandsynligvis skabe en vedvarende strøm af indvandrere i de kommende årtier. Indvandring kan hjælpe med at opfylde de nuværende og fremtidige behov på EU's arbejdsmarkeder. Den kan desuden medvirke til at sprede virkningerne af den demografiske udvikling mellem 2010 og 2030 over en længere periode. Blot skal man være opmærksom på, at indvandringen ikke alene kan modvirke alle følgerne af befolkningsaldringen. Det er derfor vigtigt, at EU finder frem til, hvordan migrationspresset kan styres gennem passende politikker for indrejse og ophold. Det er ligeledes vigtigt at udnytte de potentielle fordele ved indvandring og fremme integrationen af indvandrere gennem bedre indvandrings- og integrationspolitikker på alle niveauer, dvs. både lokalt, regionalt, nationalt og i EU.

⁴⁴ Se Kommissionens meddelelse om integration af migrationsanliggender i Den Europæiske Unions forbindelser med tredjelande (KOM(2002) 703).

⁴⁵ Se f.eks. FN-rapporten fra 2000: *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?* Population Division, Department of Economics and Social Affairs, UN, New York.

⁴⁶ Som nævnt ovenfor afslører nettomigrationsstrømmene ikke fordelingen mellem ind- og udrejsende.

3. UDFORDRINGEN VED INTEGRATION: EN HOLISTISK STRATEGI

Vellykket integration af indvandrere har betydning for den sociale samhørighed og er en forudsætning for økonomisk effektivitet. I relation til dagsordenerne for både Tammerfors og Lissabon og i lyset af de ovenfor omtalte udfordringer er det afgørende, at integrationen af både etablerede og kommende indvandrere lykkes. De aktuelle problemer med de nuværende indvandrere viser, at indsatsen skal øges⁴⁷. Lav beskæftigelsesfrekvens og høj arbejdsløshed blandt selv andengenerationsindvandrere er karakteristiske eksempler på problemerne.

3.1. Definition og anvendelsesområde

I denne meddelelse skal begrebet integration forstås som en proces, der går i begge retninger, baseret på gensidige rettigheder og tilsvarende pligter for tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i EU, og for værtslandet, der giver indvandrerne mulighed for fuld deltagelse i samfundslivet. Det kræver på den ene side, at værtslandet sikrer, at indvandrernes formelle rettigheder udformes, så den enkelte har mulighed for at deltage i det økonomiske, sociale, kulturelle og civile liv, og på den anden side, at indvandrerne tilpasser sig værtslandets grundlæggende normer og værdier og deltager aktivt i integrationsprocessen, uden at de dermed giver afkald på deres egen identitet.

Kommissionen henledte i sin meddelelse fra november 2000⁴⁸ opmærksomheden på de mange forskellige kategorier af indvandrere, der burde kunne få gavn af integrationsforanstaltninger. Hovedgrupperne omfatter vandrende arbejdstagere, familiemedlemmer, der får opholdstilladelse efter familiesammenføring, flygtninge og personer under international beskyttelse. Integration fordrer, at der med tiden skabes balance mellem rettigheder og pligter. Det betyder, at jo længere tid en tredjelandstatsborger opholder sig lovligt i en medlemsstat, desto flere rettigheder og pligter tillægges den pågældende. Ved en sådan "gradvis" fremgangsmåde skal tredjelandstatsborgere have adgang til integrationsforanstaltninger så hurtigt som muligt efter deres ankomst og i alle tilfælde så snart, deres ophold til en vis grad bliver permanent eller stabilt. I mange tilfælde vil specifikke integrationsforanstaltninger også være til gavn for anden- og tredjengenerationsindvandrere, der er født eller har opnået statsborgerskab i EU, samt indvandrere fra tidligere kolonier med værtslandets statsborgerskab.

Flygtninge, herunder forflyttede flygtninge og personer, der er under subsidær eller midlertidig beskyttelse⁴⁹, bør også have adgang til integrationsforanstaltninger. Som andre kategorier af indvandrere er disse grupper forskellige med hensyn til specifikke behov⁵⁰ og varigheden af deres ophold⁵¹. Asylansøgere udgør dog en særlig gruppe tredjelandstatsborgere, der ikke har almindelig status som lovligt bosiddende, og hvis

⁴⁷ Opdaterede oplysninger om de EU-projekter, der gennemføres om dette emne under det fjerde rammeprogram for forskning og udvikling, findes i rapporten "Migration and integration as challenges to European society: assessment of research reports carried out for the European Commission, Targeted Socio-Economic Research (TSER) Programme, som kan læses på webstedet: <http://www.cordis.lu/improving/socio-economic/publications.htm>.

⁴⁸ KOM(2000) 757.

⁴⁹ Rådets direktiv 2001/55/EF af 20.7.2001, EFT L 212 af 7.8.2001.

⁵⁰ Se afsnit 3.5.1 nedenfor for flere oplysninger om sårbare flygtninges særlige behov.

⁵¹ Selv om den maksimale varighed af et ophold under midlertidig beskyttelse er fastlagt på EF-niveau, og nogle vandrende arbejdstagere rejser ind i EU for en kortvarig afgrænset periode, kan disse personer have berettigede grunde til at forlænge deres lovlige ophold i EU.

ophold hverken er permanent eller stabilt. Det er nødvendigt med integrationsforanstaltninger, eller rettere foranstaltninger, der kan *introducere* dem til asyllandet, under visse betingelser. En detaljeret undersøgelse heraf falder dog uden for rammerne af denne meddelelse⁵².

3.2. Behovet for en holistisk strategi

Kommissionen udpegede i sine meddelelser fra 2000 og 2001⁵³ en række principper, der kunne danne grundlag for integrationspolitikkerne, og som stadig er lige relevante. Det vigtigste er behovet for en holistisk strategi, som tager højde for både de økonomiske og sociale aspekter ved integration og for forhold vedrørende kulturelle og religiøse forskelle, medborgerskab, deltagelse og politiske rettigheder. Selv om de forskellige lande og regioner prioriterer områderne forskelligt, er det nødvendigt, at integrationspolitikkerne planlægges inden for en langsigtet, sammenhængende overordnet ramme. Politikkerne skal tilgodese særlige gruppers specifikke behov og tilpasses de lokale forhold. For at de kan gennemføres, skal der etableres samarbejde mellem en lang række parter, som skal tilføres tilstrækkelige ressourcer. Medlemmer af de berørte indvandrersamfund, herunder kvinder og personer under international beskyttelse, bør deltage i udformningen, udviklingen, tilrettelæggelsen og evalueringen af de programmer og politikker, der vedrører dem.

De særlige integrationsprogrammer udgør en central del af den indledende integrationsfase. Men på længere sigt bør målet være at give indvandrerne adgang til eksisterende tjenester og sikre, at disse tager hensyn til deres specifikke behov. Det skal i den forbindelse bemærkes, at mange integrationsforanstaltninger kan tjene to formål, nemlig at fremme integrationen i værtslandet og samtidig forberede indvandrerne på at vende hjem⁵⁴. De fleste undervisningsforanstaltninger, herunder erhvervsuddannelse, vil bibringe de pågældende personer kvalifikationer, der også vil være nyttige for udviklingen af deres hjemland, hvis de vender hjem.

3.3. Centrale elementer i holistiske integrationspolitikker

En holistisk strategi kræver sammenhængende integrationspolitikker. Følgende afsnit omhandler en række elementer og kernespørgsmål, der har særlig betydning for en vellykket integrationsstrategi. De spørgsmål, der rejses, og de problemer, der identificeres, kan samtidig danne grundlag for yderligere drøftelser og udveksling af oplysninger og bedste praksis mellem medlemsstaterne.

3.3.1 Integration på arbejdsmarkedet

Adgang til arbejdsmarkedet er afgørende for integrationen af tredjelandsstatsborgere i samfundslivet, og langt de fleste indvandrere og personer, der er omfattet af international beskyttelse, besidder kvaliteter og kvalifikationer, som EU i dag efterspørger. Deres fulde integration på EU's arbejdsmarked kan være medvirkende til at sætte EU's økonomi i stand til at leve op til sit potentiale med hensyn til konkurrenceevne, vækst og beskæftigelse. De

⁵² Integrationsforanstaltninger for asylansøgere er specifikt omhandlet i Kommissionens forslag til Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne, KOM(2001) 181 af 3.4.2001.

⁵³ KOM(2000) 757 og KOM(2001) 387.

⁵⁴ Personer, der har behov for international beskyttelse, vil have forventninger om at vende hjem, når forholdene i deres hjemland tillader det. Det gælder også for indvandrere med kortvarigt ophold.

nuværende beskæftigelsesfrekvenser for indvandrere viser dog, at indvandrernes potentielle bidrag ikke altid udnyttes fuldt ud. Beskæftigelsesfrekvensen for tredjelandsstatsborgere i EU-15 er med 52,7 % betydeligt lavere end beskæftigelsesfrekvensen for EU-statsborgere, som er 64,4 % (se figur 9 i bilag 2). Forskellen er især markant for kvinder. Samtidig er indvandrere overrepræsenterede i risikobetonede erhverv, inden for sort arbejde af lav kvalitet og i befolkningssegmenter, der er særligt udsatte for sundhedsrisici og social udstødelse. Veluddannede og kvalificerede indvandrere har ofte vanskeligt ved at finde arbejde, der modsvarer deres kvalifikationer, og må acceptere arbejde med lavere kvalifikationskrav og ringere løn.

For at maksimere indvandrernes potentielle bidrag er det vigtigt, at man bygger videre på den erfaring og de kvalifikationer, de tidligere har erhvervet sig uden for EU. Det kræver anerkendelse og korrekt vurdering af formelle og uformelle kvalifikationer (herunder eksamensbeviser). Det kræver også, at der ydes en ekstra indsats for at fjerne hindringer for at finde og fastholde beskæftigelse. Det kan f.eks. være ufleksible jobkrav eller juridiske begrænsninger med hensyn til f.eks. sproglige færdigheder eller nationalitet⁵⁵. Forskelsbehandling på arbejdspladsen og racistisk adfærd er andre betydelige hindringer, der skal fjernes. Der kræves en særlig indsats for at vurdere og opgradere indvandrernes færdigheder, herunder sproglige færdigheder, så de kan komme ind på arbejdsmarkedet, og så de kan få adgang til uddannelse på lige fod med landets egne statsborgere⁵⁶. Aktive arbejdsmarkedspolitikker af denne art bør fremme integrationen af indvandrere på arbejdsmarkedet, og målet for den enkelte medlemsstat bør være at halvere arbejdsløshedskløften mellem tredjelands- og EU-statsborgere inden 2010⁵⁷. Arbejdsmarkedets parter spiller en vigtig rolle i den forbindelse. De skal navnlig sikre, at vandrende arbejdstagere behandles ligeværdigt med hensyn til løn og arbejdsbetingelser, og at der etableres et grundlag, der også tager hensyn til eventuelle særlige behov.

Forvaltning af forskellighed, dvs. forvaltning af forskellighed i arbejdsstyrke, i livsstil og i virksomhedernes rolle i samfundet, kan være et vigtigt værktøj til at fremme indvandrernes integration på arbejdsmarkedet. Samtidig kan det være en effektiv og rentabel strategi for arbejdsgivere, idet det kan hjælpe dem med at opnå deres forretningsmål gennem fokus på de kommercielle muligheder, der opstår som følge af øget forskellighed i samfundet, og gennem udnyttelse af medarbejdernes forskelligartede kompetencer, f.eks. sproglige færdigheder og tværkulturel forståelse). Forvaltning af forskellighed handler ikke kun om at rekruttere en forskelligartet arbejdsstyrke, men også om at tilpasse og justere organisationen, så den kan få gavn deraf. Internationale erfaringer viser, at mange virksomheder og offentlige institutioner har haft stor fordel af at indføre sådanne strategier. Selv om integration på arbejdsmarkedet er et vigtigt led i integrationsprocessen, vil indsatsen ikke lykkes på lang sigt, hvis den ikke samtidig følges op af en generel integration af indvandrere i værtslandets sociale, kulturelle og politiske liv⁵⁸.

⁵⁵ Rapport fra europæisk konference om vellykket integration på arbejdsmarkedet, København 4.-5. juli 2002.

⁵⁶ Se også Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om indvandring, integration og det organiserede civilsamfunds rolle af 21.3.2002.

⁵⁷ Forslag til Rådets afgørelse om retningslinjer for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik, KOM(2003) 176 af 8.4.2003, s. 13.

⁵⁸ Europæisk konference om vellykket integration (ibid).

3.3.2 Uddannelse og sprogfærdigheder

Uddannelse og undervisning er nøglen til vellykket integration. Det er særdeles vanskeligt for indvandrere at få anerkendt deres akademiske grader og kvalifikationer, og det forringer effektiviteten af den uddannelsesmæssige vejledning. Utilstrækkelig uddannelse afspejler sig ofte i lavere beskæftigelsesfrekvens for tredjelandstatsborgere (se figur 10 i bilag 2). De fleste medlemsstater lægger stor vægt på, at indvandrerne kan tale **sproget** i værtslandet. Ringe sproglige færdigheder opfattes som den alvorligste hindring for vellykket integration. Samtidig holder mange medlemsstater fast på, at ringe sproglige færdigheder ikke bør forhindre indvandrere i at få adgang til arbejdsmarkedet eller uddannelsessystemet. Tværtimod mener de, at deltagelse i arbejdslivet eller i uddannelse kan hjælpe indvandrerne med at opnå de nødvendige sproglige færdigheder. Under hensyntagen til børnepasning samt kulturelle og religiøse aspekter er en sådan strategi særlig vigtig for indvandrerkvinder. Det er vigtigt, at de får mulighed for at deltage i sprogkurser, også fordi dette vil smitte af på deres børns sproglige udvikling.

Uddannelsessystemet spiller en vigtig rolle, ikke kun med hensyn til formidling af viden, men også som et sted, hvor indvandrerne kan få formelle og uformelle oplysninger om værtslandets normer og værdier, og hvor der kan bygges bro mellem forskellige kulturer. Det er et vigtigt værktøj til at fremme pluralisme og forskellighed blandt indvandrerne og i værtssamfundet og dermed til at bekæmpe forskelsbehandling.

En række problemer i forbindelse med undervisningen af indvandrerbørn skal løses. Forskellighed skal afspejles i læseplanerne. Ligeledes skal der etableres tæt samarbejde mellem forældre, indvandrersamfund og skoler, og der skal tages hånd om eventuelle sociale problemer, f.eks. et stort antal indvandrerbørn på samme skole.

3.3.3 Boliger og byområder

Den geografiske fordeling af indvandrere varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat og fra region til region med en relativt højere koncentration i by- og industriområder. Integrationsproblemer forekommer navnlig i de etnisk blandede – og ofte fattige – områder, hvor racisme og fremmedhad forhindrer, at indvandrerne kan få et tilhørsforhold til værtslandet og deltage i samfundslivet. Valg af bopæl er i høj grad afhængig af de lokale beskæftigelsesmuligheder, men også allerede bosiddende indvandrere og etablerede indvandrergrupper spiller en rolle. Indvandrere udgør i dag en stigende del af befolkningen i byer og byområder, og de vil sandsynligvis vokse i antal i de kommende år. Adgang til bolig er en grundlæggende nødvendighed for integration, og manglen på boliger af en ordentlig kvalitet til en rimelig pris i etnisk blandede områder er et problem for mange indvandrere og flygtninge.

Forskellige faktorer, f.eks. mulighederne for at få bolig og arbejde, ønsket om at bo i nærheden af slægtninge og bevare familienetværket, forskelsbehandling osv., har skabt denne situation, hvor et stort antal indvandrere lever i fattige byområder⁵⁹. Koncentration af etniske mindretal i såkaldte ghettoer isolerer de forskellige indvandrergrupper og forhindrer, at de deltager i det bredere samfundsliv. Selv om tætte netværk blandt særlige grupper kan

⁵⁹ Rapport fra europæisk konference om vellykket integration på arbejdsmarkedet, København 4.-5. juli 2002.

tilføre nyt liv til forsømte kvarterer, f.eks. gennem etablering af små forretninger, er etnisk og social adskillelse i byer en alvorlig hindring for integration.

Omfattende planlægningsstrategier for byer og regioner, der f.eks. omfatter infrastruktur, boliger, fritidsfaciliteter, indkøbsmuligheder, sundhedstjenester, transport og skoler, og som tilgodeser behovene på det lokale arbejdsmarked, kan hjælpe med at fjerne disse hindringer og reducere de negative konsekvenser af den bymæssige adskillelse, herunder den sociale spænding mellem indvandrerne og værtsbefolkningen. En høj grad af ghettodannelse og geografisk adskillelse skaber endvidere grobund for f.eks. ulovlig indvandring og handel med narkotika, ligesom disse fænomener stimulerer udviklingen af diskriminerende holdninger i værtssamfundet.

3.3.4 *Sundheds- og socialtjenester*

Adgang til sundheds- og socialtjenester for indvandrere er et andet centralt område, hvor tilpasning af de nuværende politikker kan være nødvendig. Indvandrere kan have særlige sundhedsproblemer som følge af deres situation (f.eks. adskillelse fra slægtninge og utryghed som følge af deres status, særlig hvis denne er midlertidig). Indvandrere, der lever i utryghed og under ringe leve- og arbejdsvilkår, risikerer at få relaterede sundhedsproblemer, som stort set kan undgås, hvis man indfører de rigtige politikker. Samtidig er det vanskeligt for indvandrere at få adgang til sundheds- og socialtjenester af ordentlig kvalitet. Der er mange problemer, der skal løses. F.eks. skal indvandrerne informeres tilstrækkeligt, og sundhedspersonalet skal videreuddannes. Hvis mennesker med forskellige etniske baggrunde i højere grad deltog i planlægningen og leveringen af sundhedstjenester, ville det hjælpe med at forhindre forskelsbehandling og sikre, at tjenesterne tager højde for kulturelle barrierer og tilpasses de indvandrergrupper, de er rettet mod.

3.3.5 *Det sociale og kulturelle miljø*

Aktiv inddragelse og deltagelse af indvandrere og personer under international beskyttelse i det civile liv er meget vigtig. Det er nødvendigt med foranstaltninger, der kan fremme en sådan deltagelse i f.eks. sportsklubber, skolebestyrelser eller andre aktiviteter i det lokale samfundsliv, og indvandrerne skal opmuntres til at deltage i den offentlige debat. At møde andre er et vigtigt trin, når man skal bosætte sig og blive en del af værtssamfundet. Interaktion mellem forskellige kulturer og religioner vil sikre øget tolerance og respekt. Der skal gøres en indsats mod den stigende tendens i offentligheden til at bebrejde indvandrerne utrygheden i samfundet og mod den generelle fjendtlighed over for muslimer, der er opstået siden begivenhederne den 11. september 2001 i USA. Offentligheden skal have præcise oplysninger om indvandrere og deres positive bidrag til samfundet, både økonomisk og kulturelt. Hvis det ikke sker, giver man næring til modvilje, social udstødelse, racisme og fremmedhad. Fremme af en generelt positiv holdning i offentligheden til indvandrere kræver stærkt politisk lederskab, entydig bekendelse til fremme af et pluralistisk samfund og fordømmelse af racisme. Her bærer politikerne og massemedierne et stort ansvar i deres rolle som meningsdannere. De bør optræde som et eksempel for borgerne ved at fremhæve værdien af indvandrernes bidrag og sikre, at den generelle dækning af indvandrerspørgsmål og tonen i den offentlige debat er afbalanceret og baseret på præcise oplysninger.

3.3.6 *Statsborgerskab, medborgerskab og respekt for forskellighed*

Med Tammerfors-konklusionerne vedtog Rådet et mål om, at fastboende udlændinge skal have mulighed for at opnå **statsborgerskab** i den medlemsstat, hvori de har bopæl. Der er

bred enighed om, at opnåelse af statsborgerskab bidrager til integration, selv om det ikke nødvendigvis er det endelige mål med integrationsprocessen. Statsborgerskab er i sig selv ikke nogen garanti for, at man undgår problemer som følge af social udstødelse og forskelsbehandling. Men det er vigtigt for en indvandrer at opnå statsborgerskab, da det fremmer følelsen af at tilhøre det pågældende land. Statsborgerskab giver indehaveren alle borgerrettigheder og garanterer *de jure* deltagelse i det politiske, civile, sociale, økonomiske og kulturelle liv i medlemsstaten.

Hvis en medlemsstat ønsker, at indvandrere bliver statsborgere i landet, er det rimeligt, at adgangen til statsborgerskab kædes sammen med varigheden af deres ophold i det pågældende land, og at der anvendes forskellige principper for indvandrere af første generation og indvandrere af anden og tredje generation. Sidstnævnte bør automatisk eller halvautomatisk opnå statsborgerskab, mens det er rimeligt at kræve, at indvandrere af første generation formelt ansøger om statsborgerskab. Statsborgerskab bør tildeles hurtigt og på en sikker og ikke-diskriminerende måde. Nogle lande kræver en vis opholdsperiode og kendskab til sproget og tager den pågældendes straffeattest i betragtning. I alle tilfælde bør kriterierne for opnåelse af statsborgerskab være klare, præcise og objektive, ligesom forvaltningernes handlefrihed bør være begrænset og underlagt juridisk kontrol.

I sin meddelelse fra november 2000⁶⁰ introducerede Kommissionen begrebet **medborgerskab** bestående af et sæt basale rettigheder og pligter for indvandrere, som de gradvist opnår i løbet af en årrække, så de behandles på samme måde som værtslandets egne borgere, selv om de ikke har opnået statsborgerskab. Chartret om grundlæggende rettigheder udgør grundlaget for medborgerskab, hvor nogle rettigheder gælder som følge af deres universelle karakter, og andre udledes af EU-borgernes rettigheder⁶¹. Fællesskabslovgivningen tildeler⁶² eller foreslår allerede i dag at tildele⁶³ mange af disse rettigheder til alle personer, der lovligt opholder sig i EU. Hvis indvandrere kan opnå medborgerskab efter en vis årrække, vil mange få nemmere ved at indpasse sig i samfundet. Det kunne være første trin i processen for at opnå statsborgerskab i den pågældende medlemsstat.

Et andet vigtigt element i begrebet er muligheden for politisk deltagelse. I flere medlemsstater⁶⁴ har fastboende udlændinge allerede i dag stemmeret til lokalvalg under visse betingelser. Fra et integrationsmæssigt synspunkt er det naturligt, at stemmeret til lokalvalg kædes sammen med permanent ophold og ikke nationalitet⁶⁵. Det er Kommissionens opfattelse, at det er vigtigt for integrationsprocessen, at fastboende

⁶⁰ KOM(2000) 757.

⁶¹ Disse rettigheder er ret til fri bevægelighed og ophold, ret til at arbejde, ret til at etablere sig og yde tjenester, valgret og valgbarhed til Europa-Parlamentet og kommunale valg, ret til diplomatisk og konsulær beskyttelse, ret til at indgive andragender, ret til aktindsigt og ret til ikke-forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

⁶² Jf. EF-traktatens artikel 194 og 195 om retten til at indgive andragender til Europa-Parlamentet og den europæiske ombudsmand og artikel 255 om aktindsigt.

⁶³ Jf. artikel 12 i forslaget til Rådets direktiv om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding, som omhandler fri bevægelighed og opholdsret i EU samt ret til at arbejde, etablere sig og levere tjenesteydelser.

⁶⁴ Danmark, Irland, Nederlandene, Sverige og Finland.

⁶⁵ Se også konventionen om udlændinges politiske deltagelse (Convention on the Participation of Foreigners in Public Life at Local Level), som blev vedtaget af Europarådet i 1992 og trådte i kraft i 1997.

udlændinge opnår politiske rettigheder, og den mener, at traktaten bør danne grundlag for dette.

3.4. Hovedaktørerne i en holistisk integrationspolitik

En holistisk indvandringsstrategi kan kun gennemføres, hvis den overordnede sammenhæng og synergi mellem indvandrings-, integrations- og beskæftigelsespolitikkerne forbedres på alle niveauer og på tværs af alle områder. Det vil resultere i forbedret forvaltning af indvandrerspørgsmål, grundigere tilsyn og øget samarbejde mellem alle relevante aktører, dvs. lokale, regionale og nationale myndigheder, EU-myndigheder og indvandrernes hjemlande. Regeringerne skal dog føre an. Arbejdsmarkedets parter, forskere, offentlige tjenesteydere, ngo'er og andre samfundsaktører skal inddrages i det politiske samarbejde.

Integrationspolitikker udformes ofte på nationalt niveau og gennemføres på lokalt eller regionalt niveau. Det kræver et særdeles godt samarbejde og en effektiv informationsstrøm mellem alle involverede aktører. Både på nationalt niveau og på lokalt niveau spiller ngo'er en central rolle som talerør for indvandrere og personer under international beskyttelse⁶⁶, hvilket er særdeles vigtigt for at sikre samarbejde og forståelse mellem de, der gennemfører politikkerne, og brugerne. Arbejdsmarkedets parter spiller en central rolle i integrationsprocessen, idet de bidrager til den daglige integration på arbejdspladsen. Hvis de betoner vigtigheden af at have forståelse for kulturelle forskelle, kan de forbedre arbejdsstyrkens effektivitet og styrke den sociale ansvarlighed.

Alle ovennævnte aktører bærer en del af det fælles ansvar for vellykket integration af tredjelandsstatsborgere i vores samfund. Ved udformningen og gennemførelsen af politikker er dialogen med hovedaktørerne af stor betydning. Men at skabe en positiv integrationsånd kan kun EU-samfundet som et hele klare. Et af de væsentligste elementer i en proaktiv integrationsstrategi er at bibringe værtsbefolkningen forståelse for fordelene og udfordringerne ved indvandring.

3.5. Integrationspolitik, som afspejler specifikke gruppers behov

Selv om mange behov er fælles for indvandrere i hele EU, har visse indvandrere særlige krav og prioriteter, som de overordnede integrationsstrategier skal tage hensyn til.

3.5.1 Flygtninge og personer under international beskyttelse

Selv om flygtninge og personer under international beskyttelse i mange henseender er i samme situation som andre indvandrere, skal de nationale integrationsstrategier tage hånd om problemerne ved tvungen migration og behovet for beskyttelse for denne gruppe. Man må ikke glemme, at disse personer ikke har valgt at forlade deres hjemland af økonomiske grunde, og at de måske har brug for ekstra hjælp til at integrere sig og navnlig til så hurtigt som muligt at få adgang til almindelige foranstaltninger. Særlige programmer for flygtninge skal udvikles som supplement til de almindelige integrationsforanstaltninger eller fungere som bro til disse. De skal være rettet mod sårbare grupper *blandt* flygtningene, f.eks. flygtningebørn, ældre, ofre for seksuel vold eller tortur og personer, der er traumatiserede af forfølgelse og/eller flugt. Det er vigtigt, at sådanne flygtninge sættes i stand til at tage ansvaret for deres eget liv, og at deres selvbevidsthed og selvstændighed styrkes. Det er især

⁶⁶

Konference om civilsamfundets rolle i fremme af integration, Bruxelles, 9.-10. september 2002.

vigtigt, da disse personer i modsætning til økonomiske migranter i mange tilfælde ikke har familie, fællesskaber eller sociale netværk, de kan støtte sig til.

Flygtninge er generelt veluddannede og -kvalificerede, men oplever vanskeligheder med at få anerkendt deres erfaring og kvalifikationer. Visse konkrete integrationskrav, -begrænsninger eller -pligter, der pålægges migranter, gælder ikke altid for flygtninge. Den endegyldige sanktion i form af tilbagekaldelse af opholdstilladelse, som gælder for andre, der ikke kan integreres, kan ikke altid anvendes over for flygtninge eller personer, der er under international beskyttelse.

3.5.2 *Ligestilling*

Kvinder er en anden vigtig kategori, idet næsten halvdelen af de indvandrere, der kommer til EU om året, nu er kvinder. En stigende procentdel af disse kommer selv for at arbejde, mange som sygeplejersker eller hushjælp. Indvandrerkvinder lider ofte under dobbeltdiskrimination, først på grund af deres køn og dernæst på grund af deres etniske oprindelse. Der skal derfor gøres en særlig indsats for at sikre disse kvinder lige adgang til arbejdsmarkedet, relevant uddannelse og navnlig adgang til livslang læring. Sprogundervisning, bevidsthed om menneske- og borgerrettigheder samt sociale rettigheder, herunder normer og værdier i værtssamfundet, samt undervisning i nye færdigheder og kompetencer er vigtige redskaber i integrationen af både kvinder og mænd. Dette er særligt vigtigt for kvinder, idet det oftest er dem, der viderefører kulturelle traditioner i familien og kan påvirke kommende generationer.

Selv om **familiens** rolle varierer fra kultur til kultur, spiller den normalt en central rolle i integrationsprocessen, da den repræsenterer et fast holdepunkt for indvandrere i det nye værtsland. Sammenføring med kernefamilien er i den henseende af stor betydning. Især kvinder drager fordel af familiesammenføringsordninger, og derfor er deres opholdsstatus ofte afhængig af et familiemedlem. De har i mange tilfælde svært ved at få arbejde og tvinges over i den uformelle sektor. Direktivet om familiesammenføring giver derfor kvinder adgang til arbejdsmarkedet og mulighed for at få uafhængig opholdstilladelse, hvis de er i en særlig vanskelig situation.

3.5.3 *Anden- og tredjegerationsindvandrere*

Mange indvandrere i EU er velintegrerede, men flere lande er i stigende grad bekymrede over situationen for anden og tredje generation af indvandrerne. Det gælder især unge mennesker, hvis mor og/eller far er tredjelandsstatsborgere, som har større sandsynlighed for at ende i arbejdsløshed⁶⁷. Social og racistisk diskrimination kan forhindre unge anden- og tredjegerationsindvandrere i på lige fod med andre unge at få adgang til de job og den plads i samfundet, de er kvalificerede til⁶⁸. For mange forværres situationen af manglen på en klar identitet, idet de føler sig afvist af værtssamfundet, samtidig med at deres bånd til hjemlandet er blevet svagere eller helt er bristet. Et sådant dilemma kan tilskrives ikke mindst mislykkede integrationsforanstaltninger. Sådanne problemer kan undgås i fremtiden, hvis man kortlægger årsagerne og udvikler nye foranstaltninger, hvor uddannelse og erhvervsuddannelse spiller en central rolle.

⁶⁷ Seminar afholdt af det belgiske beskæftigelsesministerium og OECD om integration af unge migranter på arbejdsmarkedet, Bruxelles, 6.-7. juni 2002.

⁶⁸ Se note 67.

3.6. Ulovlige indvandrere

Tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt i EU, er en stor udfordring for integrationsprocessen. I sagens natur er det umuligt at fastslå antallet af ulovlige indvandrere med sikkerhed, men tal *bl.a.* fremkommet i forbindelse med nationale legaliseringer i de senere år⁶⁹ viser, at antallet er betydeligt. Gennemførelsen af de handlingsplaner, der allerede er vedtaget af Rådet, om ulovlig indvandring⁷⁰, grænsekontrol⁷¹ og hjemsendelsespolitik⁷² bør i vid udstrækning bidrage til at reducere tilstrømningen af ulovlige migranter. Problemet med mennesker, der allerede opholder sig ulovligt i medlemsstaterne, skal dog også løses.

Inden for rammerne af den fælles indvandringspolitik kan problemet med ulovlige indvandrere kun løses ved at sikre, at de vender hjem til deres hjemland. I et betydeligt antal sager kan en sådan politik dog ikke gennemføres af juridiske, humanitære eller praktiske årsager. Men det er vigtigt at være opmærksom på denne gruppe af mennesker, både med hensyn til deres indvirkning på arbejdsmarkedet og målsætningen om integration og social samhørighed. På begge områder har tilstedeværelsen af et stort antal ulovlige indvandrere en negativ indflydelse. På den ene side tilbyder de billig arbejdskraft med risiko for at blive udnyttet, og på den anden side forhindrer de den nødvendige strukturreform og bidrager dermed til arbejdsmarkedets manglende effektivitet. Sort arbejde og ulovlig indvandring er to indbyrdes afhængige problemer, og derfor er der en klar sammenhæng med de overordnede foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af sort arbejde, der skal forstærkes som del af et omfattende policy-mix med henblik på at omdanne sort arbejde til normalt arbejde. Samtidig er ulovlige indvandrere udelukket fra deltagelse i samfundet, både som bidragsydere og -nydere. Det forstærker marginaliseringen af dem og skaber grobund for negative holdninger over for denne gruppe blandt den lokale befolkning.

Der skal fortsat sættes hårdt ind for at bekæmpe ulovlig indvandring. Men en integrationspolitik kan kun fungere i praksis, hvis den tager effektiv hånd om de problemer, der opstår som følge af tilstedeværelsen af denne gruppe. Nogle medlemsstater har allerede indført foranstaltninger, hvorunder mennesker, der opholder sig ulovligt i landet, kan søge om opholdstilladelse. Nogle opfatter sådanne foranstaltninger som en faktor, der bidrager til integrationsprocessen, mens andre opfatter dem som en opmuntring til yderligere ulovlig indvandring. Dette skal dog ses i forhold til de problemer, der opstår, når et stort antal mennesker opholder sig ulovligt i medlemsstaterne. I den forbindelse må man ikke glemme at ulovlige indvandrere er beskyttet af de almindelige menneskerettigheder, og at de ikke bør fornægtes visse grundlæggende rettigheder, f.eks. akut lægehjælp og grundskoleuddannelse til deres børn.

4. VEJEN FREM: POLITISKE RETNINGSLINJER OG PRIORITEREDE OMRÅDER

Inden for EU påvirker indvandringspolitikken i ét land uvægerligt de øvrige lande. Desuden er der nu yderligere en fælles faktor, nemlig presset fra befolkningsaldringen i hele EU. EU

⁶⁹ Jf. meddelelse om en fælles politik mod ulovlig indvandring (KOM(2001) 672 af 15.11.2001).

⁷⁰ Samlet plan for bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel i EU, 28.2.2002, EFT C 142 af 14.6.2002, s. 23.

⁷¹ Plan for the management of external borders of the Member States of the European Union, 13.6.2002, Rådets dok. 10019/02, FRONT 58.

⁷² Return Action Programme, 28.11.2002, Rådets dok. 14673/02, MIGR 125.

skal derfor forberede sig på den nuværende og kommende indvandring på en ansvarlig og effektiv måde. I den proces skal EU som en helhed udvikle mere effektive politikker, der kan sikre integrationen af indvandrere. Kommissionen agter at intensivere sin indsats på en lang række områder for at skabe en mere sammenhængende europæisk ramme for integration og for at sikre, at indvandring yder et så effektivt bidrag som muligt til de demografiske og økonomiske udfordringer, EU i dag står over for.

For at løse problemet med befolkningens aldring skal EU først udnytte de menneskelige ressourcer, der allerede er til rådighed. Lissabon-målsætningerne om øget beskæftigelse, social samhørighed og økonomisk vækst kan kun opfyldes, hvis arbejdsmarkedsdeltagelsen styrkes, og produktiviteten forbedres. De indvandrere, der i øjeblikket er bosiddende i EU, kan yde et væsentligt bidrag dertil. Når det gælder aldringsproblemet og faldet i antallet af personer i den arbejdsdygtige alder, er en stigning i tilstrømningen af indvandrere både realistisk og nødvendig for at opfylde alle behovene på arbejdsmarkedet i EU, selv om den selvfølgelig ikke vil løse alle problemerne i forbindelse med de demografiske ændringer.

Det er derfor nødvendigt med en fremsynet indsats, der dels omfatter foranstaltninger til bedre integration af nye og etablerede indvandrere og dels forbereder samfundet på kommende indvandring til gavn for alle. Det kræver nye strukturer og idéer, og det kræver mobilisering og koordinering af forskellige politikker og aktører på alle niveauer. Det er absolut nødvendigt, at der tages hensyn til migranternes specifikke behov i de mainstream-politikker, der har betydning for deres situation.

4.1. Konsolidering af den retlige ramme

Kommissionen har allerede fremlagt en række retsakter med henblik på at skabe et retsgrundlag for indrejse og opholdsbetingelser for tredjelandssstatsborgere. Vedtagelsen af disse direktiver har forløbet langsomt. Kommissionen bifalder Rådets nylige aftale om familiesammenføring og opfordrer til, at der sættes mere fart på processen for de øvrige initiativer, herunder navnlig, at

- **direktivet om tredjelandssstatsborgeres status som fastboende udlænding** vedtages inden for den frist (juni 2003), der blev fastsat på Rådets møde i Sevilla, og at medlemsstaterne ved gennemførelsen i national ret overvejer, at tildele politiske rettigheder, især på lokalt plan, til fastboende udlændinge
- der fastsættes en frist i 2003 for vedtagelsen af **direktivet om indrejse med henblik på beskæftigelse**, da det vil skabe den gennemsigtighed og de betingelser, der er nødvendige for effektivt at styre vandrende arbejdstagers indrejse i EU
- i lyset af vedtagelsen af direktivet om tredjelandssstatsborgeres status som fastboende udlænding og i overensstemmelse med Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse⁷³ kan det overvejes at udvide anvendelsesområdet for Kommissionens **direktivforslag**⁷⁴ om **anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer** opnået i en medlemsstat inden for et lovreguleret erhverv til også at omfatte tredjelandssstatsborgere. Dette ville være et afgørende skridt i processen for fuldt ud at integrere indvandrere på

⁷³ Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse af 18.9.2002 (SOC/113) om Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om anerkendelse af erhvervsmæssige kvalifikationer KOM(2002) 119 endelig.

⁷⁴ KOM(2002) 119 endelig, september 2002.

arbejdsmarkedet, fordi det sikrer, at deres kvalifikationer og uddannelsesperioder anerkendes på lige fod med de iboende statsborgere

- medlemsstaterne for at fremme **kampen mod forskelsbehandling** sikrer, at de EU-direktiver, der blev vedtaget i 2000, omsættes til national lovgivning inden de fastsatte tidsfrister i 2003. Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at overskride de minimumsforskrifter, der er fastsat i direktiverne, og fremme en positive indsats, navnlig med hensyn til de offentlige myndigheders pligt til at sikre lige behandling af migranter og fremme integrationsprocessen.

Kommissionen er særlig opmærksom på gennemførelsen af de foranstaltninger, der foreslås i henhold til EF-traktatens artikel 63, stk. 3, og som har stor betydning for integrationen af tredjelandsstatsborgere. Kommissionen overvejer også at fremlægge yderligere direktivforslag med henblik på at fremme integrationen af tredjelandsstatsborgere, flygtninge og personer under subsidiær beskyttelse. I forlængelse af de allerede fremlagte forslag (se afsnit 1.1 ovenfor) er det eventuelt også nødvendigt med særlige foranstaltninger for asylansøgere og personer under midlertidig beskyttelse.

4.2. Øget koordinering af politikker

4.2.1 Overvågning af udviklingen af en fælles indvandringspolitik: en årlig rapport

I sin meddelelse fra november 2000⁷⁵ understregede Kommissionen behovet for nøje at overvåge og evaluere EU's indvandringspolitik. For at overvåge udviklingen over en vis periode og sikre sammenhæng mellem EU's politikker og foranstaltninger med betydning for indvandring og de nationale politikker vil Kommissionen udarbejde en årlig rapport om udviklingen af den fælles indvandringspolitik. Rapporten baseres på oplysninger fra en lang række EU-politikker og -initiativer på indvandrerområdet. De vigtigste er nævnt i det følgende. Formålet med rapporten er at sikre, at indvandrerne behov tilgodeses på en tilfredsstillende måde i alle disse foranstaltninger, og informere Rådet om det fremskridt, der sker i mainstream-politikker og -programmer. Rapporten baseres endvidere på løbende aktiviteter for at styrke overvågningen og evalueringen af indvandringspolitikken på EU-niveau (se afsnit 4.11 nedenfor). Rapporten supplerer på den måde den årlige rapport om udviklingen af en fælles europæisk asylopolitik.

4.2.2. Bedre koordinering af integrationspolitikker

I sin meddelelse fra juli 2001 om en åben metode til koordinering af fællesskabets indvandringspolitik⁷⁶ foreslog Kommissionen en række områder, hvor det vil være særligt fordelagtigt at styrke samarbejdet og udvekslingen af oplysninger mellem medlemsstaterne. Et af disse områder vedrører integration af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i en af medlemsstaterne. Integration er en kompleks proces, der indebærer mange vanskeligheder, både begrebsmæssige, praktiske og politiske. Politikkerne skal derfor tilpasses værtssamfundets særpræg og organisatoriske struktur. Det betyder, at der ikke er nogen selvfølgelige eller nemme svar. Problemstillingerne i de forskellige lande ligner dog i mange tilfælde hinanden, og i søgningen efter de bedste løsninger kan hvert land lære meget af erfaringerne fra de øvrige lande. Integration er også et område, hvor der skal skabes øget

⁷⁵ KOM(2000) 757.

⁷⁶ KOM(2001) 387.

konvergens med hensyn til begreber og politiske målsætninger i forlængelse af etableringen af et fælles retsgrundlag for tredjelandsstatsborgeres indrejse og status.

Kommissionen foreslår derfor, at samarbejdet og udvekslingen af oplysninger videreudvikles inden for rammerne af det nyetablerede netværk af nationale kontaktpunkter vedrørende integration⁷⁷. I den forbindelse er det særligt vigtigt, at koordineringen af relevante politikker styrkes på nationalt niveau. Netværkets arbejde fokuseres i første omgang og på baggrund af konklusionerne fra Rådets møde i Thessaloniki på de områder, medlemsstaterne har udpeget som områder af fælles interesse. Samarbejdsprocessen vil blive udbygget i fuld komplementaritet og synergi med andre EU-politikker, navnlig politikker vedrørende social samhørighed og inddragelse, antidiskrimination og den europæiske beskæftigelsesstrategi. Den skal bidrage med input til andre igangværende processer, så de relevante myndigheder i højere grad inddrager integrationsspørgsmålet i deres mainstream-foranstaltninger. Som det klart fremgår af Kommissionens rapport om nationale integrationspolitikker udarbejdet på foranledning af det uformelle møde i Rådet (retlige og indre anliggender) i Veria i marts 2003 (se bilag 1), håndterer medlemsstaterne integrationen på forskellige måder og med forskellige midler. De tiltag eller foranstaltninger, som skal løse et konkret problem, er ikke nødvendigvis de samme i alle medlemsstater, da nationale, regionale eller lokale forhold varierer. Det forstærker behovet for udveksling af oplysninger og bedste praksis. Ud over integrationen af indvandrere på arbejdsmarkedet, som falder inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi (se afsnit 4.4 nedenfor), tildeles følgende områder høj prioritet:

- **Introduktionsprogrammer for nyankomne indvandrere:** Modtagelsen af indvandrere er et vigtigt led i integrationsprocessen, hvor de nyankomne har behov for at stifte bekendtskab med værtslandets sociale og kulturelle forhold. Medlemsstaterne bør udveksle oplysninger med det mål at finde den bedste introduktionsmetode for nye indvandrere. De kunne f.eks. udveksle oplysninger om landsdækkende programmer versus lokale eller regionale programmer, inddragelse af civilsamfundet i programmerne, finansiering, herunder indvandrernes medfinansiering, indførelse af obligatoriske elementer og konsekvente sanktioner, introduktionsprogrammernes indhold og skræddersyede programmer til specifikke målgrupper.
- **Sprogundervisning:** Flertallet af medlemsstaterne har udtrykt bekymring over, at indvandrere ikke er i stand til at tale værtslandets sprog. Udvekslingen af oplysninger bør navnlig fokusere på metoder til forbedring af indvandrernes sprogfærdigheder, herunder navnlig specifikke målgrupper, finansiering og indvandrernes medfinansiering, nationale sprogprøver, sprog og opnåelse af statsborgerskab, "dual path"-sprogkurser.
- **Indvandreres deltagelse i det civile, kulturelle og politiske liv:** Dette er et vigtigt område, da det skaber et tilhørsforhold og giver en fornemmelse af at høre til i en gruppe og i samfundet i almindelighed. Følelsen af at høre til vil opmuntre indvandrere til at engagere sig i samfundslivet og andre sociale, kulturelle og politiske aktiviteter. Oplysninger kan udveksles om en række centrale områder, herunder politiske rettigheder, medborgerskab og nationalitet, strukturer på nationalt, regionalt og lokalt plan for

⁷⁷

I konklusionerne blev det foreslået at opstille en opdateret og lettilgængelig liste over nationale kontaktpunkter, som kan bistå i samarbejdet og informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne. For at følge op på dette initiativ har Kommissionen etableret et forum for disse kontaktpunkter under Udvalget om Indvandring og Asyl (Integrationsgruppen).

indvandreres deltagelse, herunder omfanget af indvandrerdeltagelsen, håndtering af religiøse og kulturelle forskelle i samfundet, benchmarking og udvikling af indikatorer til måling af integrationsniveauer.

4.3. Medborgerskab og nationalitet: redskaber til fremme af integration

Et nyt begreb, som efter Kommissionens mening kan anvendes til at fremme integration, er "medborgerskab". De rettigheder, der er omfattet af Kommissionens eksisterende initiativer, bidrager til virkeliggørelsen af dette begreb. Kommissionen ønsker samtidig at understrege vigtigheden af at bekræfte de fastboende udlændinges rettigheder og pligter i den nye traktat gennem indarbejdelse af charteret om grundlæggende rettigheder med retligt bindende status⁷⁸. Traktaten bør sikre, at medborgerskab, navnlig med hensyn til deltagelse i det politiske liv på lokalt plan, kan blive til virkelighed, og Kommissionen vil arbejde for disse målsætninger inden for rammerne af konventet og den næste regeringskonference⁷⁹. Kommissionen vil også fremme udviklingen af dette begreb i forbindelse med styrkelsen af koordineringen mellem medlemsstaterne (se ovenfor).

Tildeling af statsborgerskab er en strategi, der kan forbedre integrationen, og som medlemsstaterne skal tage i betragtning, når de giver opholdstilladelse til indvandrere og flygtninge. Kommissionen bifalder de senere års opblødning i flere medlemsstater i de betingelser, ansøgerne om statsborgerskab skal opfylde. Inden for rammerne af den styrkede koordineringsproces vil Kommissionen fremme udvekslingen af oplysninger og bedste praksis i forbindelse med gennemførelsen i medlemsstaternes nationale lovgivning. Der er også behov for yderligere sammenlignende undersøgelser af medlemsstaternes lovgivning om statsborgerskab. Dette har høj prioritet under det sjette rammeprogram for forskning 2002-2006.

4.4. Den europæiske beskæftigelsesstrategi (EBS)

I forlængelse af Kommissionens meddelelse om den fremtidige europæiske beskæftigelsesstrategi af 14. januar 2003⁸⁰ vedtog den et forslag om retningslinjer for beskæftigelsen og henstillinger den 8. april 2003. Heri fremhæves det, at der i fremtiden skal tages mere hensyn til indvandringen. Kommissionen foreslår tre overordnede målsætninger for de fremtidige retningslinjer for beskæftigelsen: fuld beskæftigelse, kvalitet og produktivitet på arbejdspladsen samt samhørighed og et rummeligt arbejdsmarked. Den opfordrer medlemsstaterne og arbejdsmarkedets parter til at tage fat om disse spørgsmål og fastholder nødvendigheden af at støtte integration, bekæmpe forskelsbehandling af dårligt stillede på arbejdsmarkedet og bekæmpe sort arbejde. I beskæftigelsesstrategien foreslår Kommissionen, at der arbejdes videre med følgende elementer:

- Bæredygtig integration af tredjelandsstatsborgere på arbejdsmarkedet. Det omfatter adgang til undervisning og faglig uddannelse samt andre foranstaltninger, der kan øge deltagelsen på arbejdsmarkedet. Kommissionen foreslår i retningslinjerne for 2003, at medlemsstaterne forpligter sig til at mindske beskæftigelseskløften mellem tredjelandsstatsborgere og EU-statsborgere inden 2010.

⁷⁸ Forskellige muligheder for indarbejdelse blev drøftet i konventets Arbejdsgruppe II under forsæde af Antonio Vitorino (se endelig rapport fra Arbejdsgruppe II, WG II 16, af 22.10.2002).

⁷⁹ Jf. resumé af rapport fremlagt af Antonio Vitorino, kommissær, medlem af konventets Arbejdsgruppe X Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed, WG X - WD 14 af 15.11.2002.

⁸⁰ KOM(2003) 6 af 14.1.2003 "Den fremtidige europæiske beskæftigelsesstrategi".

- Bekæmpelse af sort arbejde og reduktion af den uformelle økonomi med henblik på at udvikle et omfattende policy-mix med sanktioner og forebyggende foranstaltninger for at omdanne det sorte arbejde til normalt arbejde.
- Tættere overvågning af arbejdsmarkedets behov i EU og af indvandringens betydning for overvindelsen af den nuværende og kommende mangel på arbejdskraft på baggrund af den øgede konkurrence mellem værtslandene.
- Fremme af øget jobmobilitet blandt tredjelandsstatsborgere i EU, navnlig gennem videreudvikling af Eures-netværket, bl.a. som en del af strategien om at fremme tredjelandsstatsborgeres indrejse til EU med henblik på beskæftigelse.
- Udveksling af erfaring og god praksis på området, bl.a. gennem peer review-aktiviteter i forbindelse med tilskyndelsesforanstaltninger på beskæftigelsesområdet. Særlig opmærksomhed skal tildeles anerkendelse af kvalifikationer og eksamensbeviser, iværksætterånd, særlige initiativer for unge anden- og tredjegerationsindvandrere, hindringer for integration på arbejdsmarkedet, lokal beskæftigelsesstrategi for indvandrere og sprogundervisning med henblik på beskæftigelse, herunder "fast track"-ordninger.

Kommissionen finder, at arbejdsmarkedets parter bør overveje disse spørgsmål på EU-niveau i forbindelse med deres fælles arbejdsprogram.

4.5. Den sociale integrationsproces

Den første runde af nationale handlingsplaner for social integration i 2001 afslørede, at problemet vedrørende integration af indvandrere skulle løses på en mere omfattende, integreret og strategisk måde. Det Europæiske Råd i København i december 2002 støttede de reviderede Nice-målsætninger om at bekæmpe fattigdom og social udstødelse, hvori det udtrykkeligt fremhæves, at indvandrere er udsat for stor risiko for fattigdom og social udstødelse. Ved udarbejdelsen og gennemførelsen af de nationale handlingsplaner for social integration mobiliseres alle relevante organer i de fælles europæiske målsætninger. De nationale, regionale og lokale myndigheder er ansvarlige for at bekæmpe social udstødelse og fattigdom, men også en lang række offentlige og private organer, herunder arbejdsmarkedets parter, ngo'er og socialarbejdere, deltager i arbejdet. I den henseende finder Kommissionen, at der er et vigtigt, at:

- medlemsstaterne i den nationale handlingsplan for social integration, der skal indgives i juli 2003, rapporterer om de politiske foranstaltninger og initiativer, der har til formål at fremme "den sociale integration af kvinder og mænd, som især på grund af (...) deres tilhørsforhold til en social gruppe med særlige integrationsvanskeligheder risikerer at stå over for vedvarende fattigdomssituationer, som dem indvandrerne oplever", som godkendt af Det Europæiske Råd i København
- der under EF-handlingsprogrammet for bekæmpelse af social udstødelse (2002-2006)⁸¹ iværksættes en række undersøgelser (f.eks. af boligforholdene for indvandrere og etniske mindretal), statistiske analyser (f.eks. muligheden for at indsamle data om indkomst og

⁸¹ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 50/2002/EF af 7.12.2001 om oprettelse af et EF-handlingsprogram til fremme af medlemsstaternes samarbejde om bekæmpelse af social udstødelse.

levestandard for indvandrere og etniske mindretal inden for rammerne af EU-SILC (EU Survey on Income and Living Conditions) og et stort antal tværnationale projekter om integration af indvandrere, der direkte kan medvirke til at forbedre den eksisterende viden og fremme udvekslingen af erfaring.

4.6. Økonomisk og social samhørighed

Kommissionens tredje situationsrapport om økonomisk og social samhørighed i EU, som skal fremlægges ved udgangen af 2003, vil bane vejen for en åben debat om den fremtidige samhørighedspolitik⁸². Den nye programperiode for strukturfondene begynder i 2007. I den forbindelse er det vigtigt, at der bygges videre på de erfaringer, der er høstet navnlig gennem Den Europæiske Socialfond og Equal-initiativet, for at sikre, at:

- den midtvejsevaluering af programperioden 2000-2006, der efter planen skal gennemføres i 2003, i højere grad fokuserer på spørgsmål vedrørende indvandreres beskæftigelse og sociale inddragelse
- erfaringerne fra Equal-initiativet vedrørende integration af indvandrere, navnlig asylansøgere, udbredes⁸³
- der i den overordnede drøftelse af den fremtidige samhørighedspolitik for EU rettes fuld opmærksomhed på integrationen af indvandrere, navnlig hvad angår investering i menneskelig kapital, adgang til beskæftigelse og revitalisering af forsømte byområder.

4.7. Bekæmpelse af forskelsbehandling

Indvandrere risikerer alt for ofte for at blive diskrimineret. Kommissionen støtter medlemsstaterne i deres bestræbelser på effektivt at gennemføre de to direktiver om antidiskrimination og finder det vigtigt, at kampen mod forskelsbehandling styrkes gennem en målrettet indsats på følgende områder:

- Øget kendskab i offentligheden til de lovgivningsmæssige bestemmelser, der på EU-plan og på nationalt plan forbyder forskelsbehandling. Til det formål lanceres der i 2003 en storstilet informationskampagne, der navnlig fokuserer på arbejdsgivere og arbejdstagere. Desuden fremlægger Kommissionen sin første rapport om ligestilling og forskelsbehandling i EU i 2003.
- Inddragelse af virksomheder i ikke-diskriminerende praksis. I forlængelse af Kommissionens grønbog om fremme af en europæisk ramme for virksomhedernes sociale ansvar⁸⁴ vil behovet for fremme af forvaltning af forskellighed, ansvarlig rekruttering og bekæmpelse af forskelsbehandling på arbejdspladsen blive yderligere behandlet i det nye interessentforum om virksomhedernes sociale ansvar.
- Tættere overvågning. Det Europæiske Observationscenter for Racisme og Fremmedhad offentliggjorde i december 2002 en rapport om beskæftigelsessituationen for indvandrere

⁸² Se også KOM(2003) 34 "Anden situationsrapport om økonomisk og social samhørighed", 30.1.2003.

⁸³ Der er etableret 1 500 Equal-udviklingspartnerskaber siden 2001. For perioden 2001-2006 er der på budgettet afsat 127 mio. EUR til aktioner, der har til formål at bekæmpe racisme og fremmedhad i forbindelse med arbejdsmarkedet, og 153 mio. EUR i forbindelse med asylansøgere.

⁸⁴ KOM(2001) 366.

og vil i 2003 bl.a. indsamle data om situationen for indvandrere og etniske mindretal, hvad angår beskæftigelse, boligforhold, uddannelse og racistisk vold.

- Udveksling af erfaringer. Inden for rammerne af EF-handlingsprogrammet for bekæmpelse af forskelsbehandling (2001-2006) gennemføres en række tværnationale projekter, udvekslinger af erfaring og bedste praksis samt undersøgelser med henblik på at måle omfanget af forskelsbehandling og styrke de politiske foranstaltninger mod forskelsbehandling.

4.8. Samarbejde på uddannelsesområdet

På uddannelsesområdet fastsætter det detaljerede arbejdsprogram for opfølgning af uddannelsessystemernes mål i Europa, vedtaget af Kommissionen og Rådet⁸⁵, hvordan den nye koordinationsmetode med udgangspunkt i benchmarks skal anvendes til at fastlægge konkrete mål med henblik på at opfylde Lissabon-strategien (Europæisk Råd, marts 2000). I den sammenhæng omfatter den overordnede målsætning om at fremme aktivt borgerskab, lige muligheder og social samhørighed f.eks. også adgang for indvandrere og deres børn til uddannelses- og undervisningssystemerne.

På grundlag af Kommissionens meddelelse om benchmarks⁸⁶, vedtaget af Rådet den 5. maj 2003, fastsættes der europæiske benchmarks eller "referenceværdier for gennemsnitlige resultater i EU", der skal opnås inden 2010. Tre af de fem EU-benchmarks er særligt relevante i forbindelse med fremme af integration og beskæftigelse blandt indvandrere:

- benchmark for personer med kort skolegang (EU-gennemsnit på højst 10 %)
- benchmark for uddannelse på gymnasialt eller tilsvarende niveau (mindst 85 % af de 22-årige i EU bør have fuldført uddannelse på gymnasialt eller tilsvarende niveau)
- benchmark for læsefærdighed (andelen af 15-årige med ringe læsefærdigheder skal være faldet med mindst 20 % sammenlignet med 2000).

4.9. Tættere dialog med tredjelande

Kommissionens meddelelse om integration af migrationsanliggender i Den Europæiske Unions forbindelser med tredjelande⁸⁷ understreger, at udvidet dialog med tredjelande udgør et vigtigt element i EU's indvandringspolitik, ikke blot for at fremme strømmen af lovlige indvandrere, men også for at bekæmpe den ulovlige indvandring mere effektivt og udvikle nye politikker med henblik på at styre arbejdskraftens migration og skabe "win-win" dynamik for både EU og hjemlandene, navnlig i forbindelse med midlertidig arbejdsmigration. Tættere forhold til hjemlandene bør bl.a. sikre, at de grundlæggende årsager til ulovlig indvandring behandles, og at EU's indvandringspolitik udformes, så den støtter målsætningerne for udviklingen og sikrer en ligelig fordeling af fordelene og ulemperne ved indvandring. Denne politik bør fremme kontakten mellem migranter og deres familier og samfund i deres hjemlande, herunder overførsel af penge. Den bør også opmuntre potentielle migranter til at benytte de lovlige kanaler til indrejse i stedet for at

⁸⁵ EFT C 142 af 4.6.2002.

⁸⁶ KOM(2002) 629 endelig af 20.11.2002.

⁸⁷ Jf. Kommissionens meddelelse om integration af migrationsanliggender i Den Europæiske Unions forbindelser med tredjelande (KOM(2002) 703 af 3.12.2002).

forsøge at rejse ulovligt ind i EU. I forbindelse med denne dialog lægger Kommissionen vægt på følgende:

- Arbejdsmigrationens rolle og potentiale skal afspejles fuldt ud.
- Efter yderligere undersøgelse og høringer om fordelene skal der ske fremskridt hen imod gensidig anerkendelse af de faglige kvalifikationer, som tredjelandsstatsborgere har erhvervet inden deres indrejse i EU, på grundlag af gensidighedsprincippet⁸⁸.
- EU bør udnytte mulighederne for i overensstemmelse med WTO's almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser at etablere sikre midlertidige indrejseordninger for mennesker, der kommer til EU for at levere en tjenesteydelse. Det vil svare til forventningerne i mange udviklingslande.

4.10. Øget økonomisk støtte til integration fra EU

Der gennemføres i øjeblikket en midtvejsevaluering af **Den Europæiske Flygtningefond**. Eventuelle nye retningslinjer for næste fase af Den Europæiske Flygtningefonds arbejde fremsættes på baggrund af denne evaluering. Det forventes dog, at den fortsat vil støtte udviklingen af integrationsprogrammer og -politikker for flygtninge og personer under international beskyttelse.

Kommissionen iværksætter i 2003 desuden en række **pilotprojekter om integration af indvandrere**⁸⁹. Formålet med disse aktioner vil være at støtte netværk og overførsel af oplysninger og god praksis mellem medlemsstaterne, regionale og lokale myndigheder og andre involverede parter med henblik på at fremme en åben dialog og identificere prioriterede områder, så der skabes en mere ensartet strategi for integrationen af indvandrere i Europa.

4.11. Forbedring af oplysninger om indvandring

Indvandringspolitikken kan som nævnt ovenfor kun gennemføres, hvis de tilgængelige oplysninger og værktøjerne til overvågning og evaluering forbedres. Dette er også vigtigt for at øge befolkningens kendskab til det bidrag, indvandrere kan yde til det økonomiske, sociale og kulturelle liv i EU. Uden præcise og sammenlignelige data og oplysninger om effektiviteten af de foranstaltninger, der er truffet, kan medlemsstaterne og Fællesskabet ikke vide, om deres politikker har den ønskede virkning. Kommissionen gennemfører i øjeblikket en undersøgelse af benchmarking, hvor muligheder for at udvikle indikatorer på EU-niveau undersøges, og har endvidere netop vedtaget en **handlingsplan for indsamling og analyse af EF-statistikker på indvandringsområdet**⁹⁰.

Kommissionen indledte ved udgangen af 2002 de forberedende foranstaltninger til at oprette et **europæisk migrationsnetværk**. Det særlige netværk vil udgøre en systematisk informationsbase, der giver mulighed for at overvåge og analysere de mange problemstillinger i forbindelse med indvandring og asyl ved at dække en række aspekter

⁸⁸ Se også konklusionerne fra topmødet i Barcelona 2002 om personer med kvalifikationer inden for videnskab og teknologi.

⁸⁹ Programmet lanceres i 2003 med et budget på 12 mio. EUR over tre år. Det supplerer igangværende initiativer på integrationsområdet.

⁹⁰ KOM(2003) 179.

(politiske, juridiske, demografiske, økonomiske og sociale) og ved at identificere de bagvedliggende årsager. Ti medlemsstater udpegede nationale kontaktpunkter i 2002, og andre forventes følge trop i 2003. I den forberedende fase, der kan forlænges med op til tre år, undersøges muligheden for at etablere en mere permanent struktur i fremtiden.

Problemstillinger vedrørende indvandring og asyl indgår nu som en del af de prioriterede områder i **Kommissionens rammeprogram for forskning og udvikling** og i **Kommissionens handlingsplan "Investerings i forskning"**⁹¹. En lang række spørgsmål i forbindelse med indvandring undersøges og analyseres under det sjette rammeprogram, der løber fra 2002-2006.

Sådanne aktioner støtter også udarbejdelsen af ovennævnte rapport.

5. KONKLUSIONER

Med denne meddelelse har Kommissionen udført den opgave, den blev pålagt af Rådet i Tammerfors, og fremlagt detaljerede forslag til støtte for udviklingen af faste politikker for integration af tredjelandsstatsborgere i EU. Kommissionen har samtidig opfyldt sit løfte fra forårsrapporten 2003 om at revidere den rolle, som indvandrings-, integrations- og beskæftigelsespolitikkerne spiller for opfyldelsen af Lissabon-målsætningerne.

EU's mulighed for at styre indvandringen og sikre, at indvandrere integreres, vil få stor betydning for EU's overordnede evne til at håndtere den økonomiske transformation og forstærke den sociale samhørighed på både kort og lang sigt. Selv om de økonomiske konsekvenser af den sociodemografiske udvikling først vil træde tydeligt frem med årene, skal der allerede nu fastlægges en fremadrettet indvandringsstrategi for at være forberedt på de kommende udfordringer. De økonomiske og sociale fordele ved indvandring kan kun opnås, hvis integrationen af indvandrere forbedres. Det kræver, at EU løser integrationsproblemet på en sammenhængende måde. Rådets hurtige vedtagelse af Kommissionens direktivudkast om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold er en forudsætning for kommende tiltag, da disse direktiver etablerer de fundamentale rettigheder, som alle andre integrationspolitikker skal hvile på. I den sammenhæng vil Kommissionen løbende revidere udviklingen af begrebet "medborgerskab" som nyt integrationsværktøj.

I overensstemmelse med princippet om at integrere spørgsmålet om integration af indvandrere i alle andre politikker skal der nu støttes op om de mange fremlagte forslag inden for rammerne af de eksisterende politikker og programmer på EU-niveau, navnlig den europæiske beskæftigelsesstrategi og den sociale integrationsproces, samt EF-handlingsprogrammer for bekæmpelse af social udstødelse og forskelsbehandling. I mellemtiden vil den europæiske flygtningefond og nye pilotprojekter sikre, at der stadig er fokus på konkrete problemer i forbindelse med tredjelandsstatsborgere, og støtte de nationale integrationsforanstaltninger.

⁹¹ Se navnlig KOM(2003) 226, afsnit 3.1 "Sammenhængende udvikling af nationale og europæiske politikker", punkt 2 under Nye tiltag: "Iværksætte en åben koordineringsproces for foranstaltninger, der har til formål at udvikle de menneskelige ressourcer inden for videnskab og teknologi. Der skal lægges særlig vægt på konsekvenserne af 3 %-målet, og tiltaget skal ses som en udvidelse af den igangværende proces, der er koncentreret om mobilitet."

Endelig og med henblik på konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Thessaloniki, der skal afholdes den 20.-21. juni 2003, vil Kommissionen søge at forstærke den politiske koordinering og hvert år aflægge rapport om fremskridtet i udviklingen af den fælles indvandringspolitik.

Kommissionen fremsender denne meddelelse til Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget til orientering.

BILAG 1

SAMMENFATTENDE RAPPORT OM DE NATIONALE INTEGRATIONSPOLITIKKER

1. INDLEDNING

På det uformelle møde i Rådet (retlige og indre anliggender) i Veria den 28.-29. marts 2003 blev medlemsstaterne enige om, at Kommissionen skulle udarbejde en sammenfattende rapport om de nationale integrationspolitikker med henblik på Det Europæiske Råd i Thessaloniki den 20.-21. juni 2003.

Denne sammenfattende rapport supplerer meddelelsen om immigration, integration og beskæftigelse med en kortlægning af medlemsstaternes integrationspolitik og viser klart, at det er nødvendigt at styrke koordineringen af politikkerne vedrørende integration. Den er udarbejdet på grundlag af et spørgeskema vedrørende integration af indvandrere⁹², der blev sendt til såvel medlemsstaterne som tiltrædelseslandene. Kommissionen har modtaget svar på spørgeskemaet fra 13 medlemsstater⁹³ og otte tiltrædelseslande⁹⁴. Svarene varierer meget med hensyn til mængden af oplysninger og detaljer. Det står imidlertid klart, at der er store forskelle i integrationspolitikkerne, ikke blot for tiltrædelseslandenes vedkommende, men også inden for Den Europæiske Union. Dette er ikke overraskende, da der er stor forskel på de enkelte europæiske landes migrationshistorie.

2. SAMMENDRAG AF SVARENE PÅ SPØRGESKEMAET

2.1 Modtagelse af nye indvandrere

Nationale integrationsprogrammer er fremherskende i de lande, hvor hovedparten af indvandringen sker via familiesammenføringer eller er af humanitær art, og hvor nye indvandrere derfor ikke har et jobtilbud, før de rejser ind i landet, og sjældent taler værtslandets sprog ved ankomsten. Endvidere har disse lande som regel højt udviklede velfærdssystemer. I andre lande er disse spørgsmål ikke afgørende, og problemerne drejer sig i højere grad om at sikre den rette infrastruktur til integration af vandrende arbejdstagere, som f.eks. adgang til bolig, sociale ydelser og sundhedstjenester.

2.1.1. Målsætninger for integrationspolitikken

Beskrivelserne af målsætningerne for integrationspolitikkerne varierer naturligvis, men ikke desto mindre synes der at være generel enighed om, at hovedformålene med medlemsstaternes integrationspolitikker på den ene side er, at indvandrerne skal kunne fungere selvstændigt og være selvforsørgende, og på den anden side, at de skal kunne deltage aktivt i alle samfundslivets aspekter.

⁹² Spørgeskemaet tog ikke højde for integration af flygtninge. Det skal bemærkes, at flygtninge og indvandrere i mange lande ikke behandles som særskilte kategorier i forbindelse med integration.

⁹³ Belgien og Frankrig besvarede ikke spørgeskemaet.

⁹⁴ Polen og Ungarn besvarede ikke spørgeskemaet.

2.1.2. *Beskrivelse af integrationspolitikker*

I lande som Finland, Danmark og Nederlandene blev der i 1998 og 1999 vedtaget national lovgivning om integration, og i Østrig og Tyskland er der også for nylig taget initiativer i den retning. Lovgivningen fastlægger de generelle nationale rammer for integration, inden for hvilke de forskellige aktører kan udforme foranstaltninger, som er hensigtsmæssige i forbindelse med særlige lokale omstændigheder og individuelle behov. De nationale integrationsprogrammer består generelt af tre hovedelementer: sprogundervisning, orienterings- eller introduktionskurser og arbejdsmarkedstilpasning. Programmerne - der i et vist omfang er obligatoriske - er i de fleste tilfælde skræddersyede til indvandrerens særlige behov. Indvandrerer indkaldes til en samtale, hvor vedkommendes kvalifikationer, uddannelse, praktiske erfaring og sprogfærdigheder undersøges. På basis af denne samtale besluttet det, hvilke elementer det individuelle integrationsprogram skal omfatte. Ikke alle medlemsstater har givet oplysninger om varigheden af deres integrationsprogrammer, og den ser ud til at variere, men i de fleste tilfælde varer programmerne to-tre år. F.eks. i Tyskland vil nye indvandrere ifølge den foreslåede immigrationslov have ret til at deltage i et integrationskursus bestående af sprogundervisning og orientering. Orienteringskurset skal give oplysninger om Tysklands retssystem, kultur og historie. I Danmark er orienteringskurset en integreret del af sprogundervisningen, der er gratis for alle indvandrere.

I de øvrige medlemsstater findes der ingen lovgivning, som fastsætter rammer for landsdækkende integrationsprogrammer for indvandrere, men der er dog bestræbelser i gang på at udvikle en national politik til fremme af integrationen.

I Sverige⁹⁵ besluttede regeringen i 1997 at fokusere mere på integration, og politikken bygger på mainstreaming. Udgangspunktet er lige rettigheder, ansvar og muligheder for alle, og integrationsproblematikken vedrører alle politiske områder og bør indgå i det daglige arbejde i alle samfundets sektorer. En lignende multikulturel holdning til integration, baseret på race og racerelationer, har man indtaget i Det Forenede Kongerige, der har en meget lang tradition som indvandringsland. Samtidig med indvandringspolitikken er der indført en række retsinstrumenter og -normer, som hovedsagelig fremmer lighed mellem racerne og lige muligheder på en række forskellige områder - beskæftigelse, uddannelse, bolig og velfærd - og dette har betydning for indvandrernes og deres efterkommeres livsbetingelser. I Irland har man valgt en holdning, der ligger meget tæt på Det Forenede Kongeriges. I den forbindelse skal det nævnes, at alle indvandrere, der kommer til Irland, indtil nu har haft et jobtilbud inden indrejsen, og integrationen foregår i det store og hele med arbejdsmarkedet som akse.

Grækenland har for nylig - som en del af den nationale indvandringspolitik - påbegyndt gennemførelsen af en integreret handlingsplan (2003-2006) med henblik på social integration af alle indvandrere med lovligt ophold. Handlingsplanen dækker forskellige foranstaltninger på seks hovedområder: information, arbejdsmarked, kultur, uddannelse og sprog, sundhedstjenester og midlertidig indkvartering. Som en del af arbejdsmarkedsinitiativerne indfører Grækenland en mekanisme til registrering af indvandrernes erhvervsmæssige kompetence, og der er initiativer i gang til fremme af selvstændig virksomhed.

⁹⁵

Det skal bemærkes, at et integrationsprogram for flygtninge, som svarer til det, der findes for indvandrere i Finland, Danmark og Nederlandene, faktisk eksisterer i Sverige.

Spanien er også i gang med implementering af en national integrationsplan: et globalt immigrationsprogram (2001-2004). I dette program har man opstillet visse mål til forbedring af integrationen: Indvanderne sikres fuldt adgang til at udøve deres rettigheder (lægehjælp, adgang til skolesystemet, familiesammenføring, religionsfrihed), adgang til statsborgerskab, adgang til arbejdsmarkedet, foranstaltninger vedrørende midlertidig indkvartering, forbedring af den nationale struktur for integrationsspørgsmål (etablering af mekanismer til styrkelse af dialogen mellem de offentlige, nationale, lokale og regionale myndigheder, NGO'er og civilsamfundet) samt bekæmpelse af racisme og fremmedhad. Foruden de nationale bestræbelser gennemfører en række regionale myndigheder indvandringsprogrammer, som omfatter foranstaltninger til integration af indvandrere, og alle større byer i Spanien har integrationsprogrammer.

I Portugal er der taget en række initiativer af den nyetablerede høje kommission for immigration og etniske minoriteter, det nationale organ, der har fået ansvaret for udformningen af integrationspolitikker i Portugal. Navnlig har man bestræbt sig på at forbedre oplysningerne til nyankomne indvandrere. Generelt spiller NGO'er i Portugal en stor rolle for tilvejebringelsen af integrationsforanstaltninger, idet de driver en række integrationsprojekter, giver sprogundervisning og yder bistand til at finde en bolig.

Med hensyn til gennemførelse af den nationale integrationspolitik støtter Italien sig ligesom Portugal meget til civilsamfundet og navnlig det store NGO-samfund, som er hovedleverandør af grundlæggende sociale bistandsydelser, herunder boliger. En række integrationsprojekter er blevet iværksat såvel på nationalt plan som på provinsplan og lokalt plan med økonomisk støtte fra regeringen.

I 1993 godkendte Luxembourg en lov om integrationen af udlændinge, hvorved der blev etableret koordinerede programmer med henblik på at lette deres sociale, økonomiske og kulturelle tilpasning. Andelen af udlændinge i Luxembourg er langt større end i noget andet EU-land, og landet har tre officielle sprog. Man har lagt afgørende vægt på at udvikle et integrationsprogram for udenlandske børn (indvandrerbørn repræsenterer 38 % af den samlede skolepopulation) baseret på principperne om fælles uddannelse, tresprogethed og lige muligheder.

2.1.3. Obligatoriske elementer

I de medlemsstater, hvor der findes nationale integrationsprogrammer, indeholder de generelt en række obligatoriske elementer. I Danmark og Østrig kræves det, at indvandrere indgår og overholder en "integrationsaftale" (hvis indvandrerens følger det nationale integrationskursus med godt resultat har vedkommende opfyldt denne aftale). Hvis man ikke opfylder de krav, der er fastsat i aftalen, har det negative følger for fornyelsen af opholdstilladelsen. I Østrig skal indvanderne selv betale for integrationsprogrammet, men op til 50 % kan refunderes af myndighederne, hvis indvandrerens opfylder integrationsaftalen inden for 18 måneder. Når den nye immigrationslov træder i kraft i Tyskland, vil indvanderne også blive bedt om (i forhold til egne midler) at bidrage økonomisk til integrationsprogrammet, og hvis de opgiver at følge programmet, kan dette få negative følger for fornyelse af opholdstilladelsen. Både i Tyskland og Nederlandene udsteder man et bevis på, at personen har fulgt et integrationskursus med godt resultat, og dette kan - i Tysklands tilfælde - medvirke til at afkorte den tid, den pågældende skal have haft lovligt ophold i landet for at få statsborgerskab, fra 8 til 7 år. I de lande, hvor indvanderne har ret til social bistand i programmets løbetid, findes der generelt sanktioner for manglende deltagelse i

integrationsprogrammerne; sanktioner består i en reduktion af denne bistand eller - i tilfælde af selvforsørgende indvandrere - en administrativ bøde⁹⁶.

2.1.4. Gennemførelsesmyndighedernes struktur

I alle medlemsstater er det de lokale eller regionale myndigheder, som har kompetence til at gennemføre integrationspolitikker, hvorimod det varierer en hel del, hvem der faktisk betaler for foranstaltningerne/programmerne. I visse lande har både de regionale og lokale myndigheder kompetence på dette område, og i visse lande, som f.eks. Spanien og Nederlandene, har også store byer kompetence. I Tyskland opstiller staten retningslinjer for integrationskurserne, men de gennemføres af offentlige og private organisationer. Det landsdækkende integrationsprogram, inden for hvilket de tilbudte integrationstjenester er etableret, skal udvikles i et samarbejde mellem staten, delstatsregeringer og lokale myndigheder såvel som arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet. I Danmark og Finland har de kommunale myndigheder det overordnede ansvar for at tilbyde integrationsprogrammer, men kommunerne kan beslutte at lade andre offentlige eller private organisationer bistå med programmernes gennemførelse.

2.1.5. Finansiering af politikkerne

Ikke alle medlemsstater gav nøjagtige tal for, hvor mange penge der på årsbasis bruges til gennemførelse af integrationspolitikkerne. Som tabellen viser, bruger visse lande store beløb på integration af indvandrere, men da der ikke gives oplysninger om, hvad beløbet nøjagtig dækker, og det varierer i henhold til antallet af nye indvandrere og størrelsen af det pågældende land, er det vanskeligt at sammenligne tallene, og det er derfor ikke muligt at drage nogen dækkende konklusioner.

Medlemsstat	År	Budget
Østrig		Ikke oplyst
Belgien		Ikke oplyst
Danmark	2002	Samlet budget for drift af det nationale integrationsprogram for både flygtninge og indvandrere: 493 mio. EUR
Finland		Ikke oplyst
Frankrig		Ikke oplyst

⁹⁶

I de lande, hvor indvandrere henvises til de almindelige sociale ydelser, gælder dette imidlertid i lige så høj grad for landets egne statsborgere som for indvandrere, hvis de undlader at deltage i beskæftigelsesaktiviteter.

Tyskland		Forbundsstatens budget for nationale integrationskurser: 169 mio. EUR Yderligere finansiering på delstatsniveau
Grækenland	2003	Årligt budget til finansiering af den nye integrerede handlingsplan: 65 mio. EUR
Irland		Ikke oplyst
Italien	2002	Social integrationsfond for projekter på alle niveauer 42 mio. EUR
Luxembourg		Ikke oplyst
Nederlandene	2002	Integrationsbudget for nye indvandrere: 165 mio. EUR Budget for "gamle indvandrere" 100 mio. EUR
Portugal		Ikke oplyst
Spanien		Ikke oplyst
Sverige	2002	Modtagelse af flygtninge og nye indvandrere: 219 mio. EUR
Det Forenede Kongerige		Ikke oplyst

2.2 Ordninger på mellemlang og lang sigt for integration af indvandrere

De medlemsstater, som svarede på dette spørgsmål, henviser generelt til beskrivelserne af ordningerne for nyankomne indvandrere (se ovenfor). De samme eller tilsvarende

integrationsforanstaltninger anvendes altså også for indvandrere, som har opholdt sig i de pågældende lande i længere tid. Ikke desto mindre omfattes indvandrere, som ikke længere er nyankomne, generelt af det almindelige socialsystem, f.eks. offentlige beskæftigelses- eller velfærdsforanstaltninger. Indsatsen til fordel for denne gruppe er ofte projektbaseret, rettet mod specifikke målgrupper og udformet til særlige behov. Initiativerne omfatter foranstaltninger på områderne uddannelse, beskæftigelse, sundhed og velfærd, bolig og deltagelse i det sociale, kulturelle og politiske liv. I Nederlandene er der etableret særlige programmer for at forhindre etniske minoriteter i at blive den nye underklasse i samfundet. Sverige og Tyskland nævner, at de siden midten af 70'erne har støttet sprogkurser for alle indvandrere, som ikke taler sproget godt nok, og denne service har været gratis.

2.3 Integration på arbejdsmarkedet

Når man undersøger foranstaltningerne til forbedring af integrationen på arbejdsmarkedet, viser svarene, at der er store forskelle mellem medlemsstaterne på grund af de meget forskellige indvandringsmønstre og arbejdsmarkedskrav. Nogle medlemsstater har behov for højt uddannet arbejdskraft og andre kun ufaglært. Samtidig må mange medlemsstater kæmpe med en relativt høj ledighed blandt indvandrere, navnlig i anden og tredje generation. Disse forskelle synes at være afgørende for den metode, man har valgt til behandling af dette spørgsmål.

2.3.1. Planlagte foranstaltninger

Integrationen af arbejdsløse indvandrere på arbejdsmarkedet fremmes i alle medlemsstater enten gennem generelle politikker eller gennem individuelle integrations- eller jobsøgningsplaner. I Tyskland er der udviklet særlige indslusningsveje til bekæmpelse af ungdomsarbejdsløsheden, navnlig blandt indvandrere. I Spanien oprettes der programmer med fokus på udnyttelsen af beskæftigelsesmuligheder, som er specielt egnede til indvandrere, og man skaber mobilitet inden for landets grænser med henblik på at besætte ledige stillinger.

Nederlandene har i overensstemmelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi opstillet nationale mål vedrørende integration. Navnlig tager arbejdsmarkedspolitikken sigte på at halvere forskellen mellem ledighedsraten hos etniske minoriteter og hos personer af nederlandsk oprindelse, hvilket svarer til at reducere ledigheden blandt etniske minoriteter til 10 %. I Finland har man også opstillet mål med hensyn til bekæmpelse af forskelsbehandling og fremme af sociale rettigheder med henblik på at finde yderligere ressourcer til faglig uddannelse af indvandrere.

Et par af medlemsstaterne, nemlig Østrig og Italien, har særlige kvotesystemer for arbejdskraftindvandring, og Det Forenede Kongerige har til hensigt at indføre nye planer for tilførsel af midlertidig arbejdskraft i den ufaglærte ende af arbejdsmarkedet, eftersom der er opstået et behov for arbejdskraftindvandring i visse sektorer. Østrig har en ordning med en årlig kvote for at skaffe såvel højt kvalificeret arbejdskraft som sæsonarbejdere. I Italien skal de arbejdsgivere, som beskæftiger indvandrere via kvotesystemet, ikke alene garantere et job, men også skaffe bolig og betale rejseudgifter.

2.3.2. Inddragelse af arbejdsmarkedets parter

I visse medlemsstater inddrages arbejdsmarkedets parter på nationalt og lokalt plan i udarbejdelsen og gennemførelsen af integrationsforanstaltningerne. I Spanien f.eks. deltager arbejdsmarkedets parter i vurderingen af manglen på arbejdskraft i landet. I Finland deltager arbejdsmarkedsorganisationer på nationalt plan i integrationen af indvandrere, hovedsagelig gennem de rådgivende organer, hvor de er repræsenteret. I Danmark er der indgået en aftale vedrørende integrationsforanstaltninger på arbejdsmarkedet mellem regeringen og arbejdsmarkedets parter, hvori man understreger det fælles ansvar for integration. I henhold til aftalen kan der på lokalt plan træffes beslutning om undtagelser fra de kollektive aftaler med det formål at øge integrationen af indvandrere på arbejdsmarkedet.

2.3.3. Koordinering med andre myndigheder

Generelt er regionale og lokale myndigheder ansvarlige for gennemførelsen af integrationspolitikkerne for indvandrere. I mange medlemsstater fastsættes der generelle retningslinjer på nationalt plan, og foranstaltningerne koordineres nøje, ofte med inddragelse af arbejdsmarkedets parter.

2.4 Indvandrerne deltagelse

Indvandrerne har generelt fri adgang til det sociale og kulturelle liv, herunder adgang til uddannelse, og de har mulighed for at være aktive i politik og melde sig ind i politiske partier, foreninger har givet en eller anden form for politiske rettigheder til tredjelandsstatsborgere. Efter en vis periode med lovligt ophold (mellem 6 måneder og 5 år) får indvandrere tilladelse til at stemme eller opstille til lokal- eller kommunalvalg.

2.4.1. Særlige rådgivende organer

I visse lande er der en lang tradition for at inddrage indvandrere og deres organisationer i beslutningsprocesserne, og alle medlemsstaterne har oprettet særlige rådgivende organer for indvandrere, om end ingen af dem har nogen direkte beslutningskompetence. Disse rådgivende organer er meget forskellige af struktur, og deres mandater er stærkt varierende.

I Portugal er der oprettet et rådgivende råd for indvandringsanliggender for at sikre, at sammenslutninger, der repræsenterer indvandrere, arbejdsmarkedets parter og institutioner for social solidaritet deltager i udformningen af politikker for integration i samfundet og bekæmpelse af udelukkelse.

I Luxembourg rådgiver det nationale råd for udlændinge regeringen om alle relevante forslag til politikker. Rådet har også ret til over for regeringen at fremsætte forslag, som tager sigte på at forbedre situationen for udlændinge. Halvdelen af rådets medlemmer er udlændinge, som er valgt af deres egne foreninger. På lokalt plan har kommuner med mere end 20 % udlændinge pligt til at nedsætte et særligt rådgivningsudvalg.

Et lignende princip anvendes i Danmark, hvor alle kommuner skal nedsætte et integrationsråd, hvis det kræves af over 50 personer. Integrationsrådet kan give vejledende udtalelser vedrørende de generelle integrationsbestræbelser i kommunen. Medlemmerne af de kommunale integrationsråd vælger det nationale Råd for Etniske

Minoriteter, der har til opgave at rådgive integrationsministeren om spørgsmål af betydning for integration.

I Finland er der oprettet et rådgivende udvalg for etniske relationer, som har fået til opgave at overvåge anliggender vedrørende integration samt at afgive ekspertudtalelser. Både indvandrere, Finlands traditionelle etniske minoriteter, forskellige ministerier, arbejdsmarkedets parter og NGO'er er repræsenteret i udvalget.

Grækenland har ikke et decideret rådgivende organ, men man har for nylig etableret instituttet for immigrationspolitik, der ud over indsamling af oplysninger og forskning har til opgave at føre tilsyn med relevante projekter og aktiviteter.

I Italien findes der en række forskellige rådgivende organer. Den nationale organisation for koordinering af integrationspolitik for indvandrere, der rådgiver om integrationspolitikker, har blandt sine repræsentanter lokale myndigheder, indvandrere og arbejdsmarkedets parter. På lokalt plan varetager en særlig rådgiver, valgt af indvandrere, disses interesser med hensyn til lokale initiativer.

2.4.2. Deltagelsesniveau

I næsten alle medlemsstater er indvandrere repræsenteret i de rådgivende organer for indvandrere. I Spanien er ca. en tredjedel eller en fjerdedel af repræsentanterne i de rådgivende organer selv indvandrere. I Danmark har i øjeblikket alle valgte medlemmer af Rådet for Etniske Minoriteter baggrund i en etnisk minoritet.

2.5 Ligestilling og forbud mod forskelsbehandling

Alle medlemsstater er i øjeblikket i gang med at revidere deres lovgivning mod forskelsbehandling eller ved at indføre ny lovgivning med henblik på gennemførelse af artikel 13-direktivet (2000/43) om forbud mod forskelsbehandling, som skal være omsat til national lov ved udgangen af 2003.

Det ser ud til, at bevidstgørelseskampagner og specialprogrammer i næsten alle medlemsstater udgør en del af de igangværende aktiviteter som et middel til at fremme integrationen og bekæmpe racisme. I visse lande er der taget særlige initiativer som et resultat af forberedelserne til verdenskonferencen mod racisme, som blev afholdt i Durban i Sydafrika i 2001. I Nederlandene er der etableret en national platform, som skal give input til en national handlingsplan mod racisme, i Finland vedtog man i 2001 en national handlingsplan til bekæmpelse af racisme, og i Irland er en handlingsplan også på vej. Flere lande kørte i 2001 kampagner mod forskelsbehandling, og visse lande, f.eks. Sverige og Tyskland, har bevilget penge til kampagner for bekæmpelse af racisme og fremme af ligestilling, navnlig for børn og unge.

Flere medlemsstater har også særlige organer for tilsyn med eller rådgivning om ligestilling eller sager om forskelsbehandling, f.eks. giver ligestillingsmyndighederne i Irland nu oplysninger og råd til alle, som mener, at de har været udsat for forskelsbehandling.

2.6 Vellykket integration

2.6.1. *Officiel definition*

Medlemsstaterne har hver deres definition på integration, men de er i et vist omfang enige om, at integration består af forskellige elementer, og at det skal være en gensidig proces med deltagelse af både indvandrere og deres lokalsamfund. I de lande, hvor der findes specifik lovgivning for integration, kan processen defineres inden for lovens rammer, men også i disse tilfælde behandles integration som en proces med visse centrale elementer.

De elementer, der nævnes i svarene fra medlemsstaterne, kan generelt opsummeres som følger:

- respekt for et demokratisk samfunds grundlæggende værdier
- retten til at bevare sin kulturelle identitet
- rettigheder svarende til EU-borgeres og tilsvarende forpligtelser
- aktiv og ligeværdig deltagelse i alle samfundsaspekter (økonomisk, socialt, kulturelt, politisk, civil).

2.6.2. *Indikatorer for vellykket integration*

I de fleste lande findes der ingen instrumenter til måling af integration eller en fastsat standard for vellykket integration. Det fremgår af svarene, at integrationen foregår gradvis og på forskellig måde i hvert enkelt tilfælde.

I Nederlandene er nøgleindikatoren for vellykket integration, at indvandrerer kan forsørge sig selv. Både Det Forenede Kongerige og Østrig understreger, at det er væsentligt at blive samfundsborger, og at det er tegn på en vellykket integration.

2.6.3. *Afgørende hindringer for integration*

Det store flertal af medlemsstaterne understreger, at en afgørende hindring for vellykket integration er manglen på tilstrækkelige sprogfærdigheder. Manglen på uddannelse eller formel kompetence nævnes også som en hindring sammen med vanskelighederne ved at vurdere og godkende indvandreres kvalifikationer, f.eks. anerkendelse af udenlandske eksamener og diplomer. Visse lande nævner også, at en af de væsentlige hindringer for en vellykket integration er den kendsgerning, at indvandrerer er arbejdsløse, hvilket indebærer, at beskæftigelse er en af de væsentligste metoder til at integrere indvandrere i samfundet. Nederlandene anerkender, at ringe kendskab til sproget også kan betyde, at børn af etniske minoriteter stilles dårligt. Finland nævner, at befolkningens holdning har en kraftig indvirkning på, hvor velkomne indvandrere føler sig som medlemmer af det finske samfund, og at racisme og forskelsbehandling er væsentlige faktorer i integrationsproblematikken. Østrig nævner, at religion også kan udgøre en hindring for integration, navnlig for kvinder.

2.7 Tilsyn med integrationsmodeller

2.7.1. Særlige tilsynsorganer

I næsten alle medlemsstaterne spiller tilsyn en væsentlig rolle, og der er etableret særlige tilsynsordninger. Alle medlemsstater har på den ene eller den anden måde ført tilsyn med integrationsprocessen, og mange lande udgiver særlige årsrapporter, som drøftes i de nationale parlamenter. I de lande, hvor der findes national lovgivning om integrationsprogrammer, drøfter parlamentet gennemførelse eller revision af lovgivningen.

I Nederlandene giver en særlig integrationstilsynsmekanisme (forskning, som giver fakta og tal) et overblik over etniske minoriteters stilling ud fra tre aspekter; socio-strukturelt, socio-kulturelt og politisk-institutionelt. I Danmark er der oprettet en tænketank, som skal give et bud på, hvordan man kan måle integrationens succes. Italien udsteder en årsrapport om indvandreteres integrationssituation, som forelægges parlamentet. Finland undersøger på årsbasis beskæftigelsesrater, boligforhold, uddannelse, børns, unges og kvinders stilling samt sociale ydelser. Under den foreslåede nye immigrationslov i Tyskland vil et nyt særligt organ have til opgave at observere landets kapacitet for modtagelser og integration og de nuværende tendenser i migrationsstrømmene.

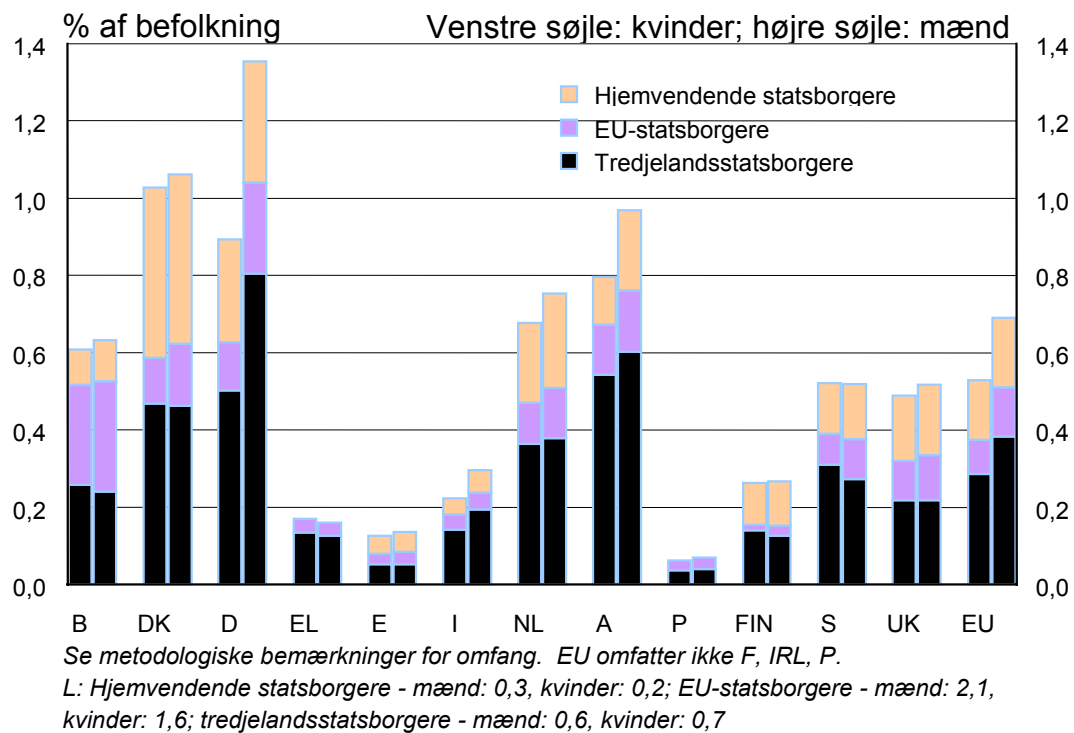
2.7.2. Ansvar for tilsynet

I alle medlemsstater er tilsynet med integrationsprocessen decentraliseret til lokale og regionale myndigheder eller til byerne. Men som nævnt ovenfor drøfter visse nationale parlamenter integrationsprocessen i deres land, og landenes ministre har ofte det overordnede ansvar for integrationspolitikker og dermed naturligt nok også for tilsynet og evalueringen af politikker med henblik på at sikre, at man opnår de ønskede resultater.

BILAG 2

STATISTIKKER

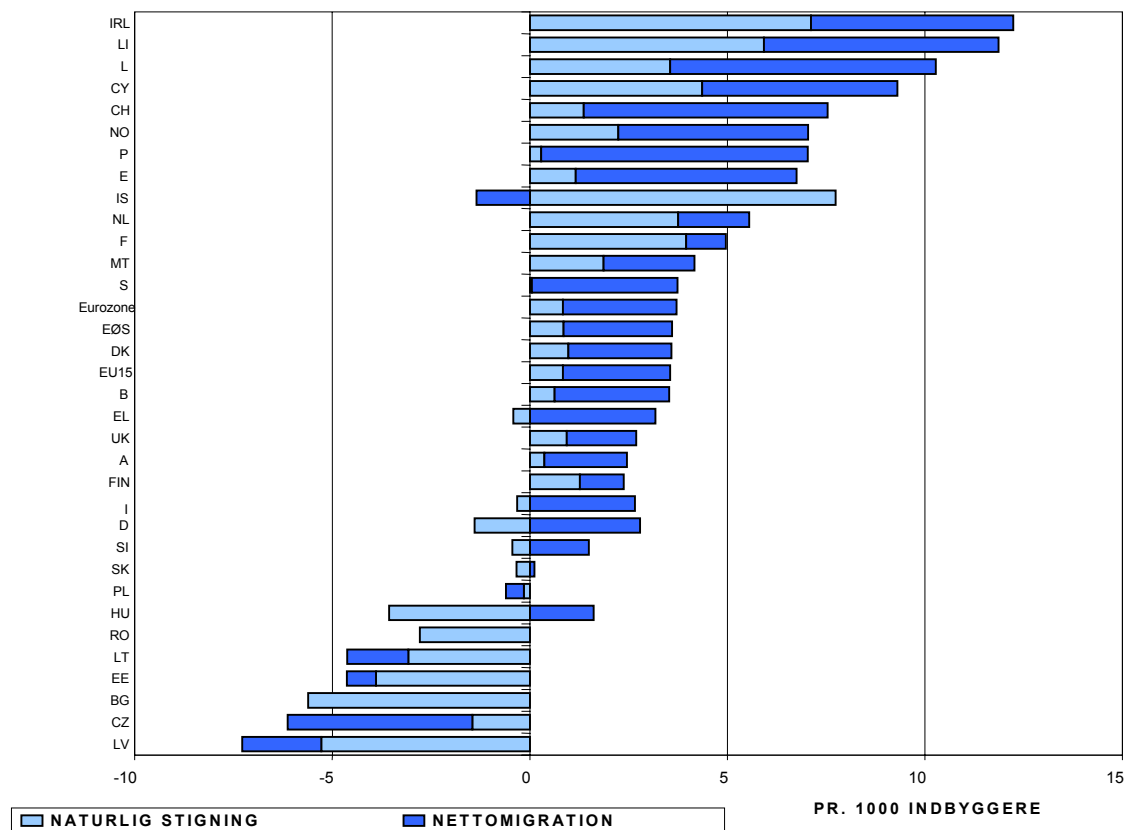
Figur 1: Indvandrere fordelt på nationalitet i procent af befolkningen, gennemsnit for 1995-1999



Kilde: Eurostat. Dette diagram er hentet fra Statistics in focus - Women and men migrating to and from the EU - Theme 3 -2/2003.

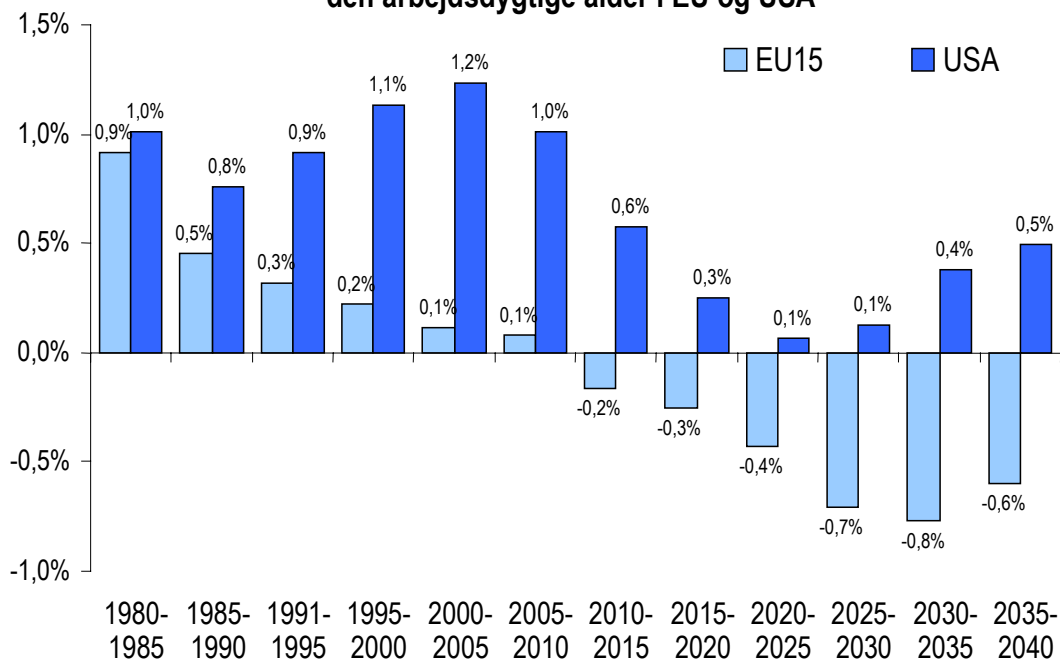
Figur 2: Befolkningstilvækst 2002

Fordeling af naturlig stigning og nettomigration



Kilde: Eurostat. Dette diagram er hentet fra Statistics in focus - *First demographic estimates for 2002* - Theme 3 -25/2002.

Figur 3: Historisk og prognosticeret årlig udvikling i befolkningen i den arbejdsdygtige alder i EU og USA



Figur 4: Historisk og prognosticeret årlig udvikling i befolkningen i den arbejdsdygtige alder i EU og Japan

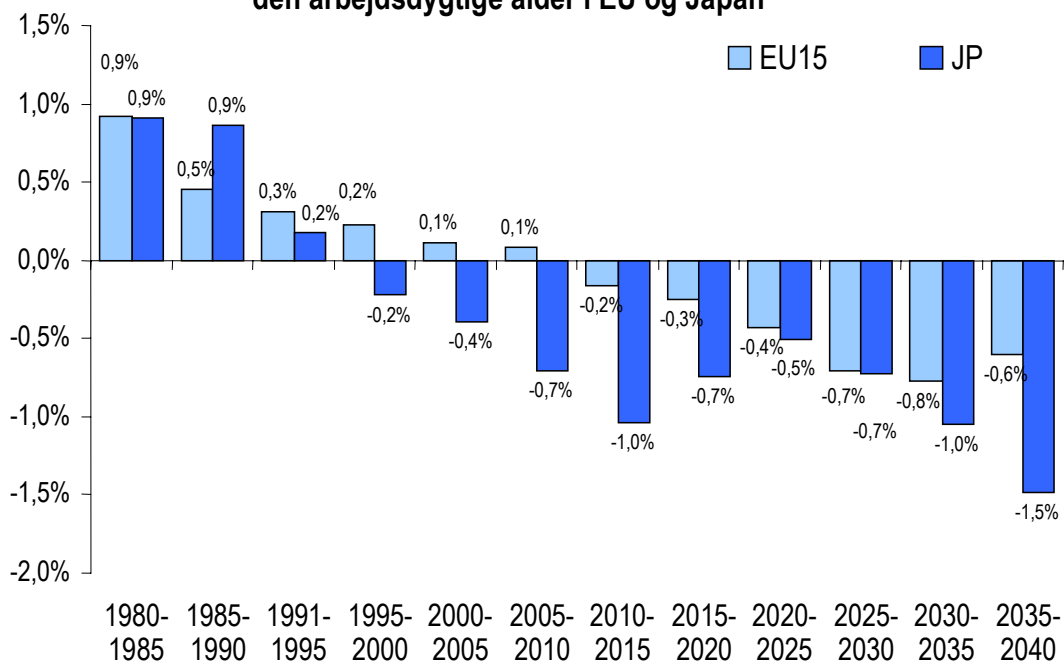
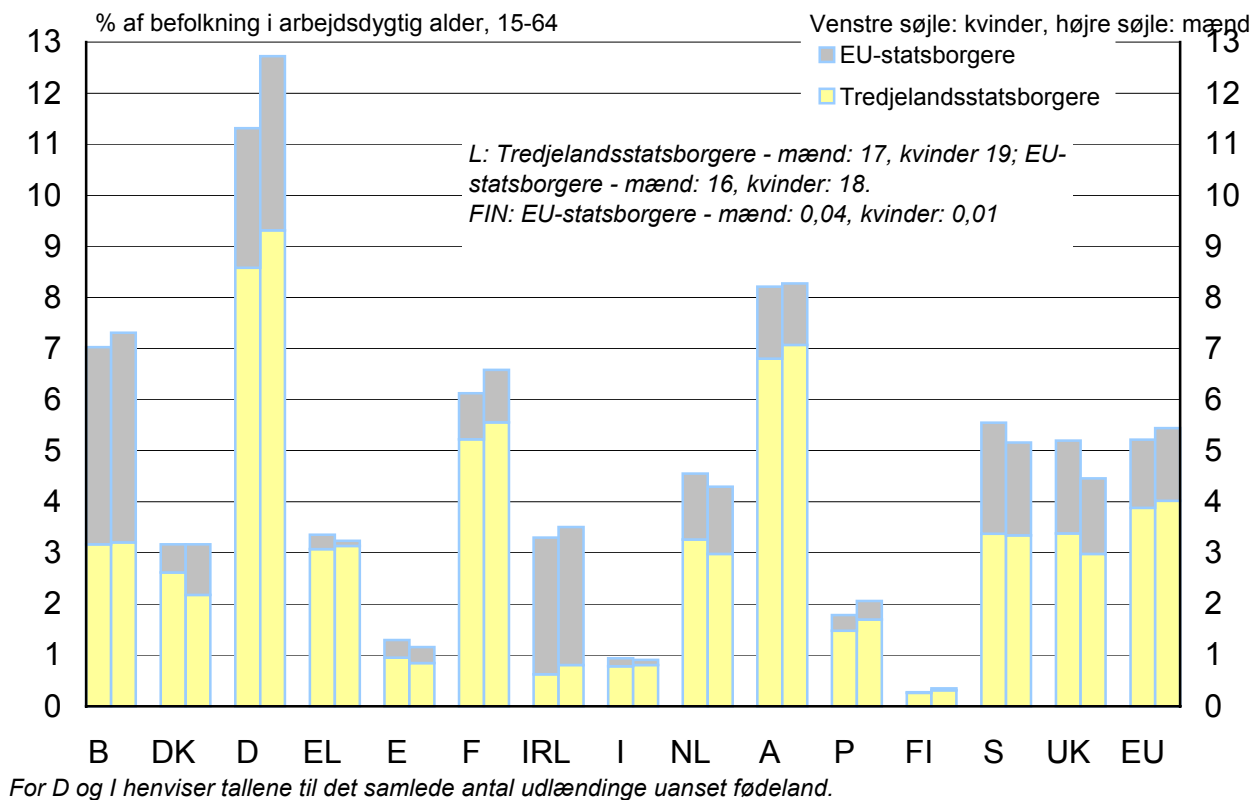


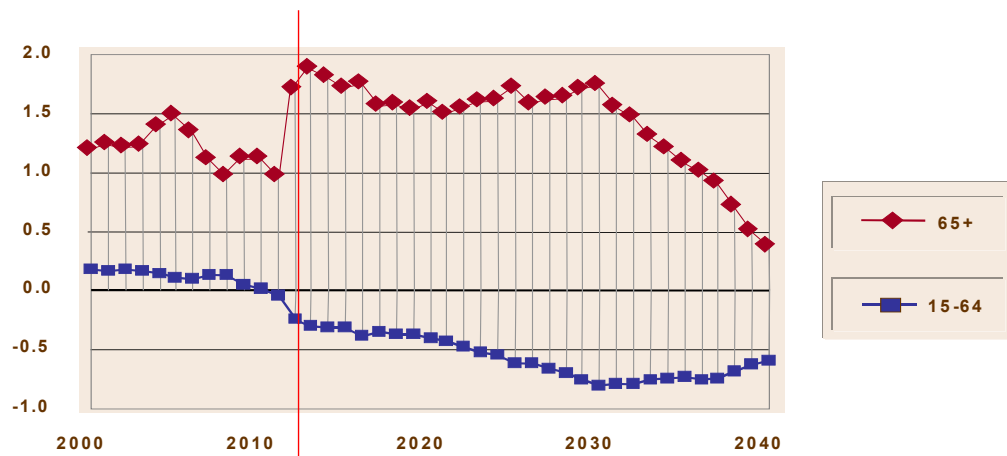
Fig. 5 Tredjelandssstatsborgere i procent af befolkning i arbejdsdygtig alder, 2000



Kilde: Eurostat. Dette diagram er hentet fra Statistics in focus - *Women and men migrating to and from the EU* - Theme 3 -2/2003.

Figur 6

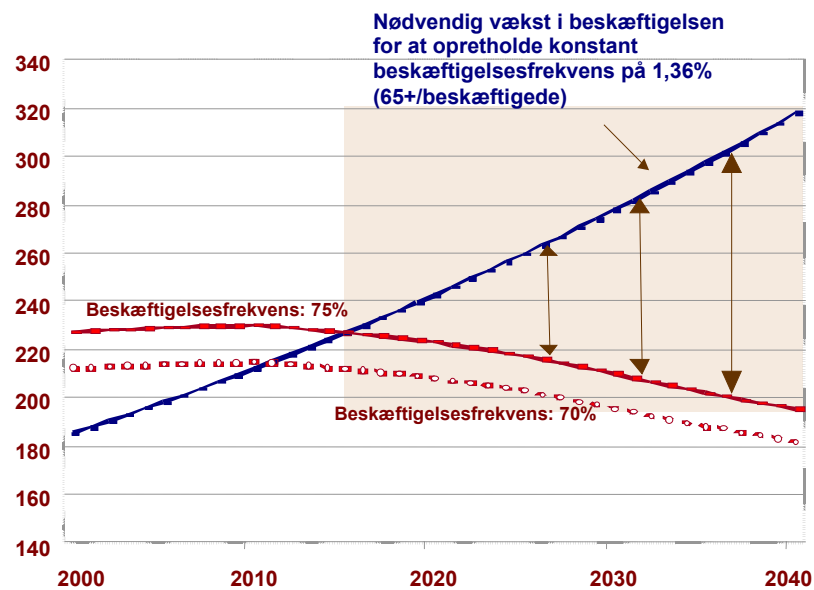
Årlig befolkningstilvækst i alderen 65+ og 15-64 i EU25 fra 2000 til 2040



Kilde: Eurostat

Figur 7

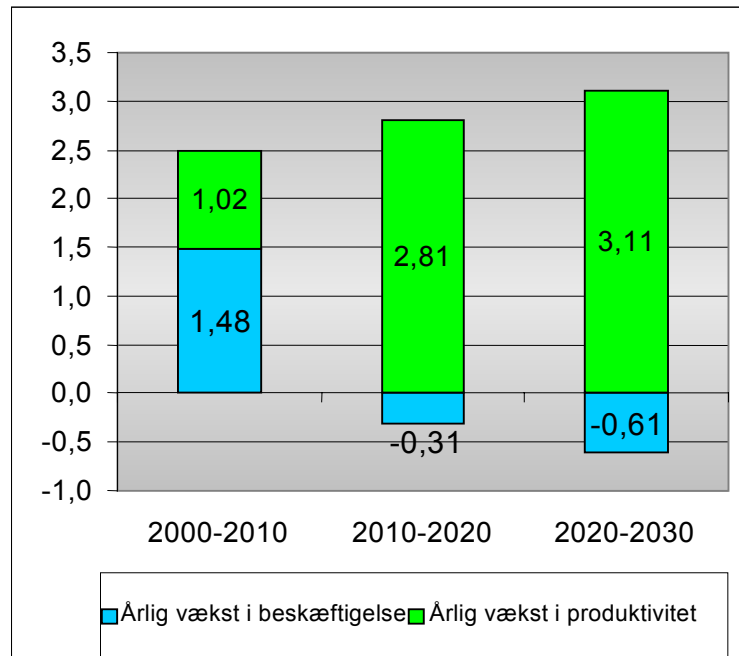
Fald i befolkningstallet og potentiel vækst i beskæftigelsen i EU25 fra 2000-2040



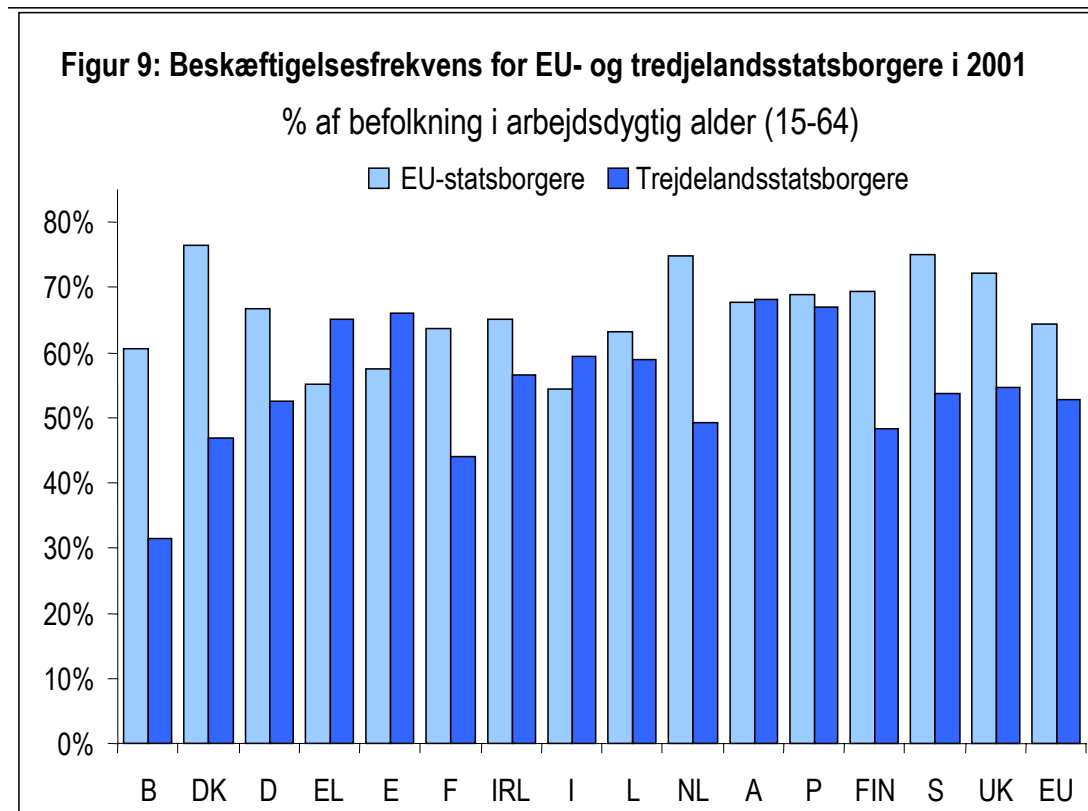
Kilde: Eurostat

Figur 8: Relative bidrag til vækst fra beskæftigelse og produktivitet
 Vækst i beskæftigelse og produktivitet som en procentdel af den samlede vækst ved en beskæftigelsesfrekvens på 70 % fra 2010 til 2030, forudsat at den årlige økonomiske vækst forbliver 2,5 % i gennemsnit

EU25



Kilde: Eurostat. Simuleringer baseret på Eurostats udgangsscenarie.

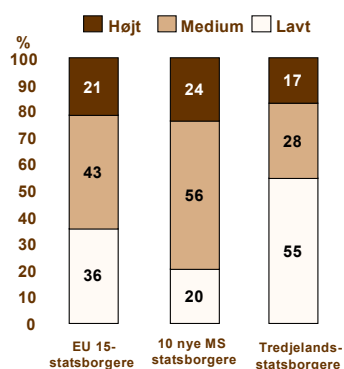


Kilde: LFS, Eurostat.

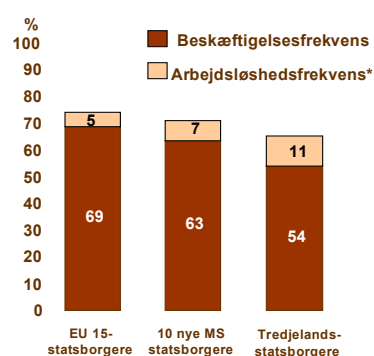
Figur 10

Uddannelsesniveau og beskæftigelses-/arbejdsløshedsfrekvenser for indvandrere i EU15 i 2000

Fordeling efter uddannelsesniveau, aldersgruppen 25-64
EU15, 2000

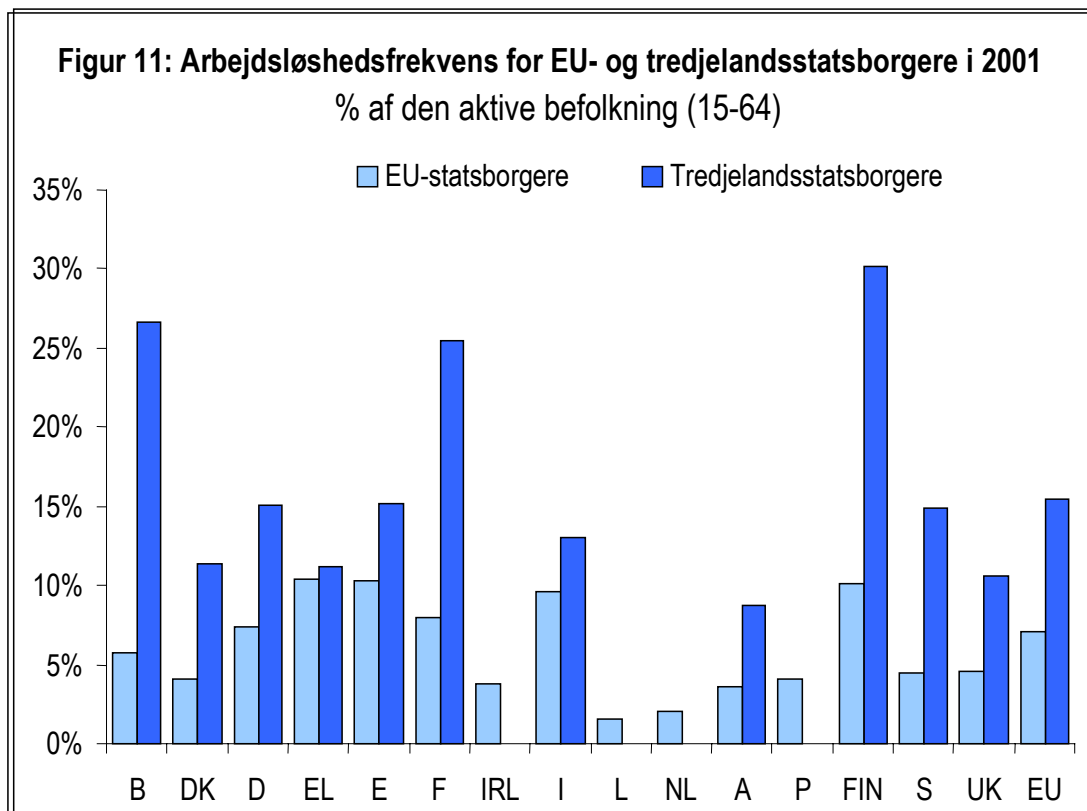


Beskæftigelse og arbejdsløshed*
Aldersgruppen 25-64

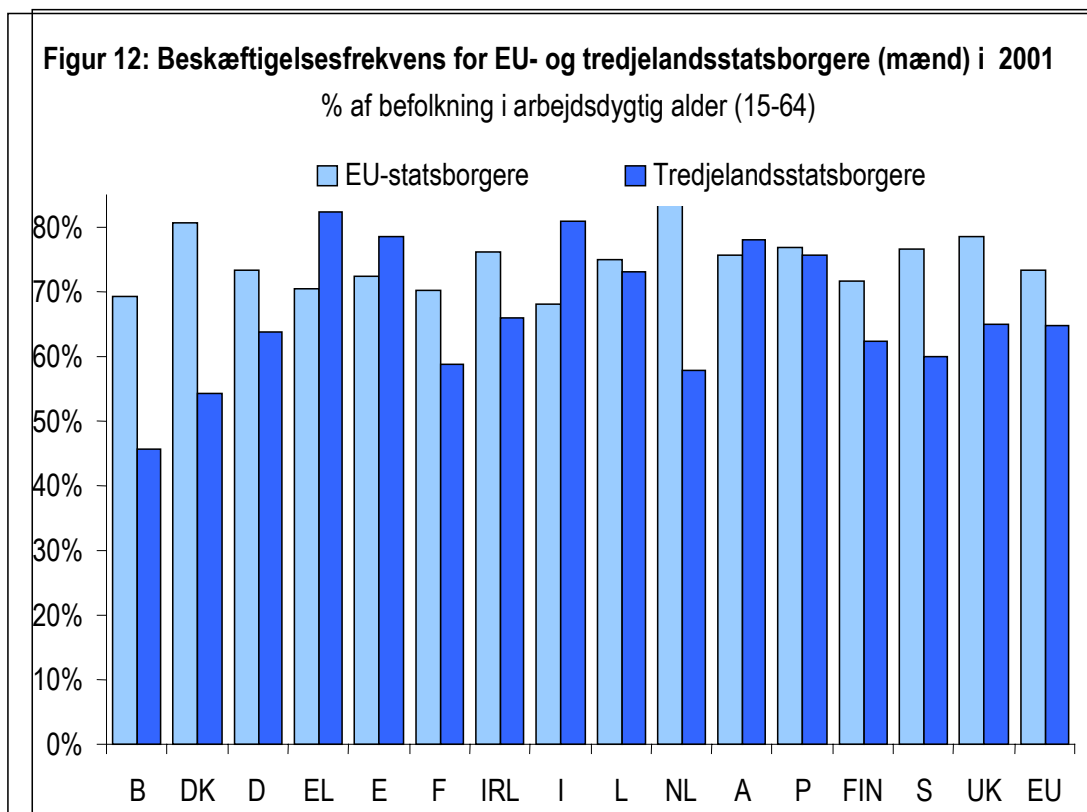


* Arbejdsløse som en % af befolkningen

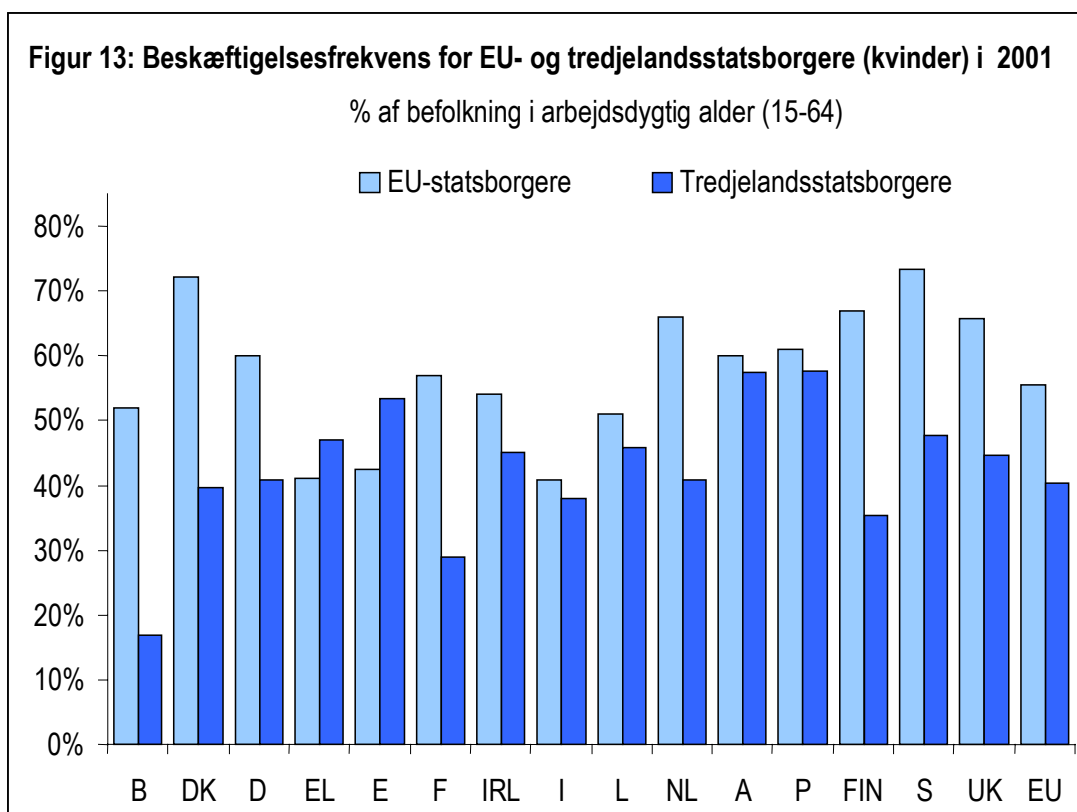
Kilde: Eurostat (Labour Force Survey 2000)



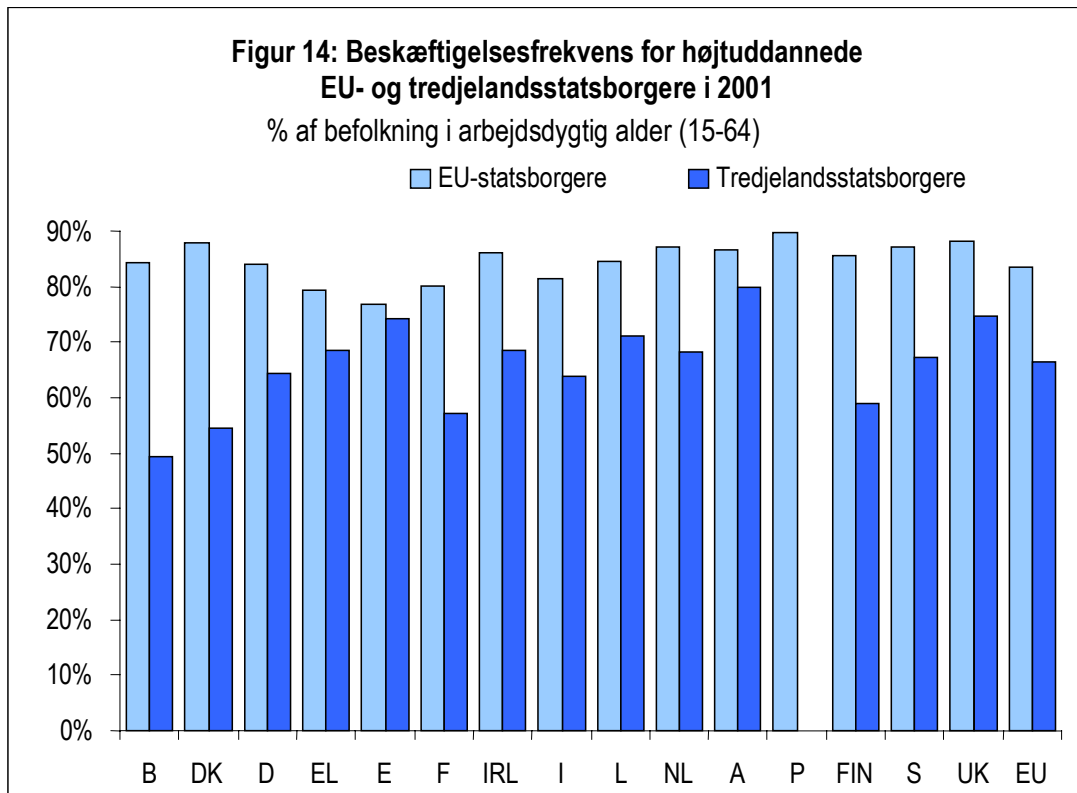
Kilde: LFS, Eurostat.



Kilde: LFS, Eurostat.

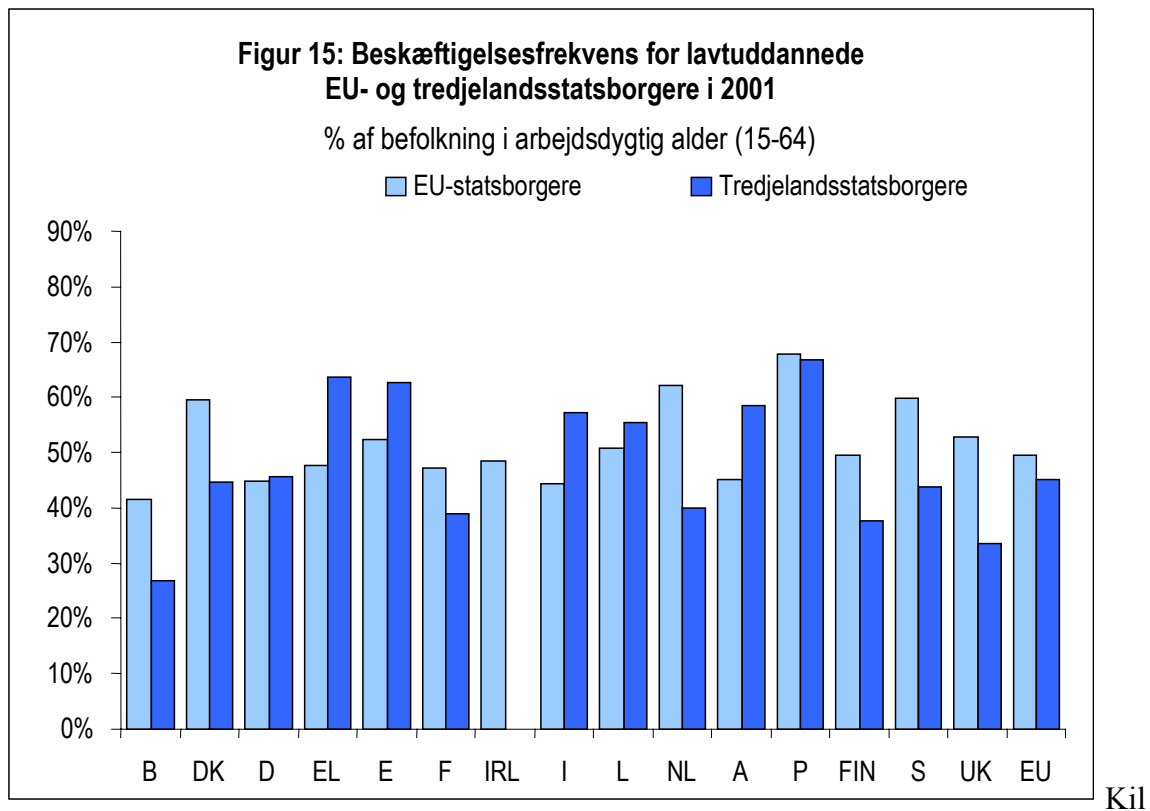


Kilde: LFS, Eurostat.



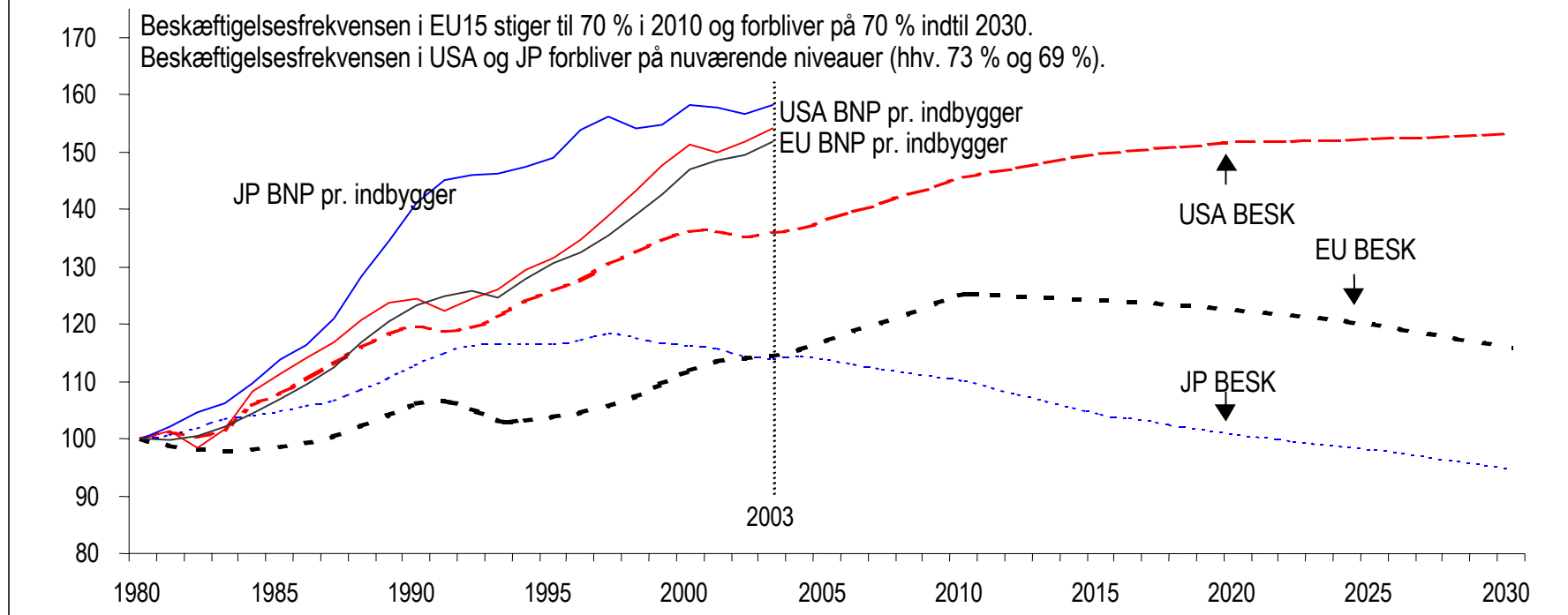
Kilde: LFS, Eurostat.

Kil



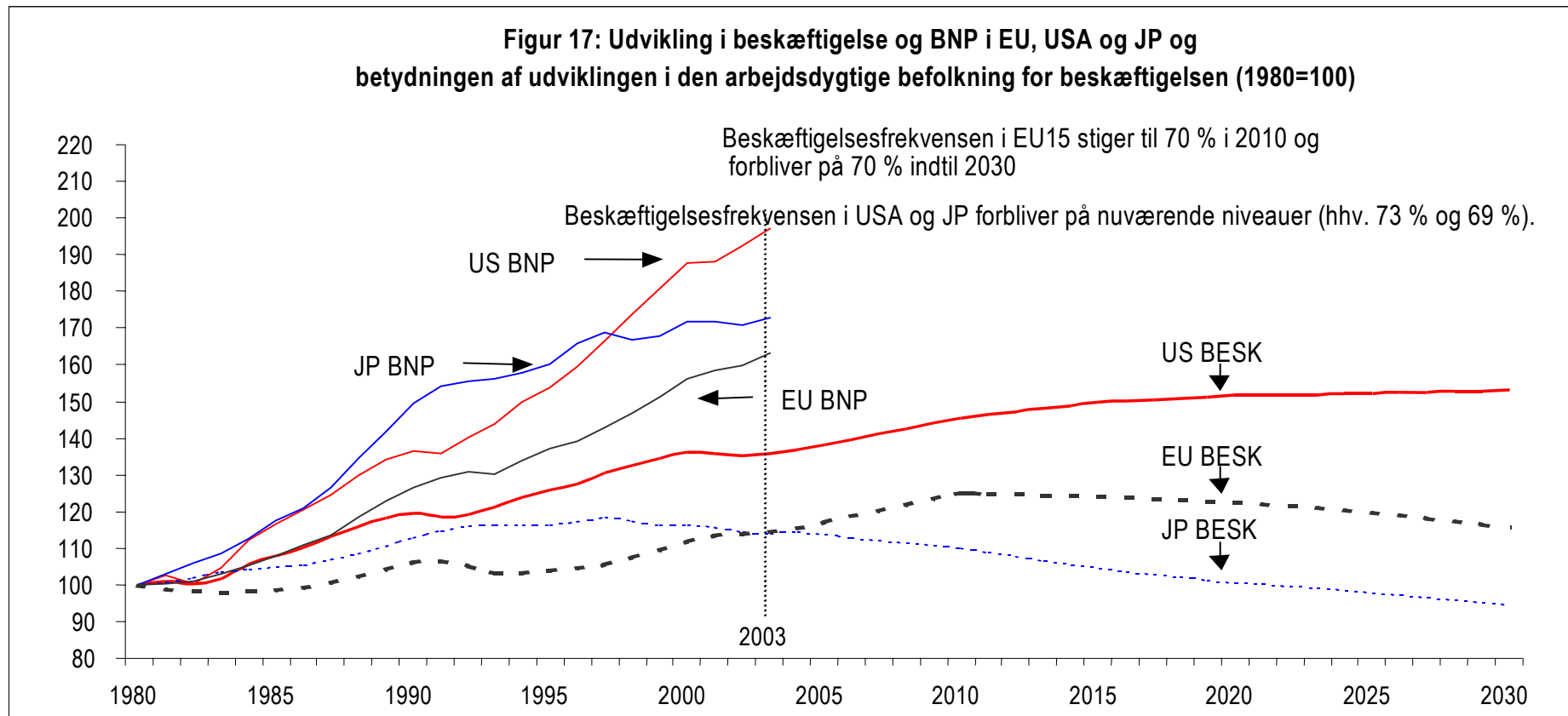
de: LFS, Eurostat.

Figur 16: Samlet beskæftigelse og BNP pr. indbygger i EU, USA og JP og betydningen af udviklingen i den arbejdsdygtige befolkning for beskæftigelsen (1980=100)



Note: Beskæftigelsesfrekvensen i Japan og USA svarer til de niveauer, der er prognosticeret for 2004 i henhold til nationalregnskaberne, Ameco Database. Nationalregnskabernes beskæftigelsesfrekvens for Japan (74 %) adskiller sig fra OECD's Employment Outlook (69 %). Mens OECD's frekvens sandsynligvis kan sammenlignes med frekvenserne for EU og USA, skal præsentationer af langsigtede tendenser baseres på nationalregnskaber. Denne forskel er dog kun af ringe betydning for denne undersøgelse. *Kilder:* Civilian total employment (domestic concept), National Accounts, Ameco Database, Europa-Kommissionen. Past changes in the working-age population, Ameco Database. Projected changes in the EU15 working age population, Eurostat Population Projections 1999 revision for the EU15. Projected changes in the US and Japan's working age population, the Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects, for the US and Japan. Real GDP per head change 1980-2003, National Accounts, Ameco Database, Europa-Kommissionen.

Figur 17: Udvikling i beskæftigelse og BNP i EU, USA og JP og betydningen af udviklingen i den arbejdsdygtige befolkning for beskæftigelsen (1980=100)



Note: Beskæftigelsesfrekvensen i Japan og USA svarer til de niveauer, der er prognosticeret for 2004 i henhold til nationalregnskaberne, Ameco Database. Nationalregnskabernes beskæftigelsesfrekvens for Japan (74 %) adskiller sig fra OECD's Employment Outlook (69 %). Mens OECD's frekvens sandsynligvis kan sammenlignes med frekvenserne for EU og USA, skal præsentationer af langsigtede tendenser baseres på nationalregnskaber. Denne forskel er dog kun af ringe betydning for denne undersøgelse. *Kilder:* Civilian total employment (domestic concept), National Accounts, Ameco Database, Europa-Kommissionen. Past changes in the working-age population, Ameco Database. Projected changes in the EU15 working age population, Eurostat Population Projections 1999 revision for the EU15. Projected changes in the US and Japan's working age population, the Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects, for the US and Japan. Real GDP per head change 1980-2003, National Accounts, Ameco Database, Europa-Kommissionen