



EUROOPAN YHTEISÖJEN KOMISSIO

Bryssel 16.7.2004
KOM(2004) 508 lopullinen

**KOMISSION TIEDONANTO NEUVOSTOLLE, EUROOPAN PARLAMENTILLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE SEKÄ ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Ensimmäinen vuosiraportti muuttoliikkeestä ja kotouttamisesta

SISÄLLYSLUETTELO

1.	JOHDANTO	3
2.	MUUTTOLIIKKEEN KEHITTYMINEN 25 JÄSENVALTION EU:SSA	3
3.	SIIRTOLAISTEN TILANNE TYÖMARKKINOILLA JA MAAHANMUUTOSTA SAATAVA TALOUDELLINEN HYÖTY	3
4.	MAAHANPÄÄSYPOLITIIKAN KEHITTYMINEN.....	4
5.	KANSALLISTEN KOTOUTTAMISPOLITIIKKOJEN KEHITTYMINEN	5
6.	EDISTYMINEN YHTEISEN MAAHANMUUTTOPOLITIIKAN KEHITTÄMISESSÄ.....	6
7.	PÄÄTELMÄT.....	9

Liite:

Liite ensimmäiseen vuosiraporttiin muuttoliikkeestä ja kotouttamisesta

1. JOHDANTO

Euroopan komissio ilmoitti tiedonannossaan ”Maahanmuutto, kotouttaminen ja työllisyys”¹ laativansa ”*vuosittain raportin yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehittämisessä saavutetusta edistyksestä*”. Thessalonikissa kesäkuussa 2003 kokoontunut Eurooppa-neuvosto pyysi ”komissiota esittämään vuosiraportin maahanmuutosta ja kotouttamisesta Euroopassa EU:n laajuisten muuttoliiketietojen sekä maahanmuutto- ja kotouttamispolitiikkojen ja -käytäntöjen kartoittamiseksi. Kyseisessä raportissa olisi oltava tarkka ja objektiivinen analyysi edellä mainituista kysymyksistä siten, että sen avulla voidaan kehittää ja edistää poliittisia aloitteita maahanmuuton hallinnan tehostamiseksi Euroopassa”. Raportointi aloitetaan tällä tiedonannolla.

Ensimmäisessä vuosiraportissa esitetään katsaus muuttoliikkeen kehittymiseen Euroopassa, analysoidaan ja käsitellään maahanmuutossa tapahtuneita muutoksia ja kuvataan niitä toimia, joita on toteutettu maahanmuuttajien maahanpääsyn ja kotouttamisen osalta kansallisella ja Euroopan tasolla. Raportti on uusi väline, jonka avulla tarkastellaan yhteisen maahanmuuttopolitiikan kehitystä.

2. MUUTTOLIIKKEEN KEHITYMINEN 25 JÄSENVALTION EU:SSA

Kansainvälinen muuttoliike vaikuttaa merkittävästi väestönkasvuun. Virallinen maahanmuutto nousi vuosittain useimmissa EU:n silloisista 15 jäsenvaltioista vuosina 1999–2001 ja pysyi vakaana tai laski useimmissa uusissa jäsenvaltioissa. Ilman positiivista nettomuuttoa asukasluku olisi laskenut joissakin maissa.

Vuosina 1990–2002 joissakin uusista jäsenvaltioista asukasluku muuttui merkittävästi: lähtömaista tulikin kohdemaita, joissa ilmeni huomattava taloudellisista syistä muuttavien kaksisuuntainen muuttovirta. Nettomuutto on vielä suhteellisten vähäistä, mutta progressiivisesti positiivista useimmissa uusissa jäsenvaltioissa.

Muuttoliikkeen kehittymistä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin liitteen 1 jaksossa.

3. SIIRTOLAISTEN TILANNE TYÖMARKKINOILLA JA MAAHANMUUTOSTA SAATAVA TALOUDELLINEN HYÖTY

Siirtolaisten tilanne työmarkkinoilla

Yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten osuus koko työvoimasta oli 3,6 prosenttia 15 jäsenvaltion EU:ssa vuonna 2002, ja vuosina 1997–2002 heidän osuutensa työllisyyden kasvusta oli 22 prosenttia. Samoin kuin EU:n kansalaisten piirissä, eniten kasvoi keski- tai korkean tason koulutuksen saaneiden maahanmuuttajien osuus työllisyysasteesta. Koska EU:n kansalaisten työllisyystaso on jo hyvin korkea, yhteisön ulkopuolisten maiden työvoima on suuri voimavara, joka voidaan hyödyntää tyydyttämään sekä vähän koulutetun työvoiman jatkuva kysyntä että kasvava ammattitaitoisen työvoiman kysyntä.

¹ KOM(2003) 336 lopullinen.

Kuitenkin on vielä merkkejä siitä, että yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten työllisyyspotentiaalia ei ole hyödynnetty täysimääräisesti². Yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten työllisyysaste on hyvin koulutetuillakin paljon alempi kuin EU:n kansalaisten. Naisten osalta juopa on suurempi kuin miesten. Viimeisen kymmenen vuoden aikana yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten työttömyys on pysynyt yli kaksinkertaisena useimpien EU-maiden kansalaisiin verrattuna.

Uusista jäsenvaltioista saatavilla olevat tiedot koskevat tilannetta ennen EU:hun liittymistä. Niiden mukaan vanhoissa EU-maissa siirtolaistyövoimalla – tässä tapauksessa pääasiassa naapurimaista, entinen Neuvostoliitto ja Balkanin maat mukaan luettuina, tulevilla – on merkitystä työvoimapulan ja ammattitaidon puutteiden korjaamisessa. Kattavampi kuva siirtolaisten tilanteesta työmarkkinoilla esitetään liitteen 2 jaksossa.

Maahanmuuttoon liittyvät taloudelliset ja kansantaloudelliset näkökohdat³

Talousteoria suhtautuu suhteellisen optimistisesti maahanmuuton vaikutuksiin, joiden arvioidaan yleisesti lisäävän hyvinvointia. Eniten siitä hyötyvät itse maahanmuuttajat, mutta useimmissa tutkimuksissa hyötyä katsotaan aiheutuvan myös kantaväestölle. Maahanmuuton vaikutuksesta kansantalouteen on keskusteltu paljon. Maahanmuuttajia pidetään usein taakkana hyvinvointivaltiolle. Heidän katsotaan aiheuttavan lisäkustannuksia, joiden kattamiseen heidän maksamansa verot eivät riitä. Osa lisääntyneestä sosiaaliturvan varassa elämisestä johtuu turvapaikanhakijoiden lisääntyneestä määrästä, koska heidän sallitaan tehdä töitä ainoastaan rajoitetusti, jos lainkaan.

Maahanmuuttajien nettoveropanosta on valitettavasti varsin vaikeata arvioida luotettavasti. Heidän ikärakenteensa on yleensä kansantalouden kannalta hyödyllinen. Maahanmuuttajat ovat keskimääräisesti suhteellisen nuoria, työikäisiä henkilöitä, ja heidän maksamansa verot ylittävät hyvin todennäköisesti heidän saamansa julkiset tulonsiirrot ja palvelut. Siirtolaisten suhteellisen alhainen työllisyysaste voi kuitenkin osittain tai kokonaan mitätöidä hyödyllisen ikärakenteen verovaikutuksen. Maahanmuutolla on todennäköisesti positiivinen nettoverovaikutus niissä jäsenvaltioissa, joissa siirtolaisten työllisyysaste on korkeampi kuin kantaväestön. Näin ollen maahanmuuttajien paremmalla kotouttamisella kohennettaisiin kansantaloutta. Kaiken kaikkiaan voitaneen kohtuudella sanoa, että talousarviovaikutus on suhteellisen vähäinen.

4. MAAHANPÄÄSYPOLITIIKAN KEHITTYMINEN

Komission äskettäin julkaisema *laillisen ja laittoman maahanmuuton välisiä yhteyksiä koskeva tutkimus*⁴ osoittaa, että kaikilla jäsenvaltioilla on maahanpääsykanavia työvoimamuuttajille. Erityisesti tämä koskee yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisia, joilla on erityistaitoja, ja tiettyjen alojen työntekijöitä. Tarvitaan kuitenkin muutakin kuin erittäin ammattitaitoista työvoimaa. Erityisesti Etelä-Euroopan maat ja viime aikojen lähtömaat tarvitsevat työntekijöitä vähäistä ammattitaitoa vaativiin tehtäviin. Tällaisten työntekijöiden maahanpääsyä säädellään usein naapurimaiden tai tiettyjen yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa tehtävillä kahdenvälisillä sopimuksilla. Taustalla vaikuttavat työmarkkinoiden

² Ks. yksityiskohtaisempia tietoja julkaisusta ”*Employment in Europe 2003*” ja liitteen 2 jaksosta.

³ Tämä jakso perustuu talouspoliittisen komitean muistioon ”*Economic aspects of immigration*”, ECFIN/361/03.

⁴ KOM(2004) 412.

tarpeiden täyttämisen lisäksi suhteet yhteisön ulkopuolisiin maihin, historialliset yhteydet ja kulttuurivaihto sekä laittoman maahanmuuton torjuminen. Maahanpääsyn tärkein peruste on edelleen perheiden yhdistäminen ja jonkinasteisen humanitaarisen suojelun antaminen.

Ehdotukset maahanmuuttopolitiikkojen uudelleensuuntaamiseksi siten, että työvoima valikoitaisiin tarkemmin, ovat saaneet jälleen kannatusta. Määrätyn ulkomaisen työvoiman hankkimiseen tähtäävällä joustavalla maahanpääsyjärjestelmällä voidaan tietysti merkittävästi helpottaa työmarkkinoiden pullonkauloja. Valikoivampiin maahanmuuttopolitiikkoihin siirtyminen helpottuu, jos jäsenvaltiot ja yhteisö yksilöivät tulevaisuudessa tarvittavat taidot ja ammatilliset profiilit sekä mahdolliset työvoimapuutteet⁵. Koska tarkkoja ennustuksia ei todennäköisesti pystytä tekemään, maahanmuuttopolitiikoilla tuskin voidaan täyttää ammattitaitoisen työvoiman saamisessa ilmenevät puutteet. Nopeutuvien talousuudistusten ja globalisaation maailmassa kysynnän ja tarjonnan lakiin vastaavat todennäköisimmin ne siirtolaiset, joiden laaja-alainen pätevyys, kokemus ja henkilökohtaiset kyvyt varmistavat heidän sopeutumisensa yhä monitahoisempaan ja alati muuttuvaan työmaailmaan. Tämän vuoksi maahanmuuttopolitiikoilla olisi pyrittävä pitämään ulkomaalaisten työntekijöiden maahanpääsy vakaana keskipitkällä aikavälillä ja välttämään tempoilua.

5. KANSALLISTEN KOTOUTTAMISPOLITIIKKOJEN KEHITTYMINEN

Kokonaisvaltaisten kotouttamispolitiikkojen kehittäminen, sellaisena kuin komissio⁶ sitä vaatii, edellyttää maahanmuutonäkökohtien tosiasiallista valtavirtaistamista kaikkiin asianomaisiin politiikan aloihin. Samanaikaisesti on kehitettävä syrjinnän torjuntaa sekä erityisiä toimenpiteitä ja välineitä maahanmuuttajien tarpeiden tyydyttämiseksi.

Tässä luvussa esitettävät tiedot perustuvat kotouttamista koskevien kansallisten yhteysviranomaisten kertomuksiin⁷ sekä työllisyyttä koskeviin kansallisiin toimintasuunnitelmiin⁸ ja sosiaalisen osallisuuden edistämistä koskeviin kansallisiin toimintasuunnitelmiin⁹. Kansallisia kotouttamispolitiikkoja koskeva katsaus esitetään liitteen 3 jaksossa.

Työhön pääsyn vaikeus on yksilöity kotoutumisen suurimmaksi esteeksi ja siten tärkeimmäksi poliittiseksi tavoitteeksi kansallisissa kotouttamispolitiikoissa. Kielitaidon puute sekä ammattitaidon ja pätevyyden tunnustamista koskevat vaikeudet ovat niinkään merkittäviä esteitä. Yhä useammat jäsenvaltiot toteuttavat toimenpiteitä tilanteen kohentamiseksi. Erityisesti pyritään parantamaan työnhakuun liittyviä ohjaus- ja neuvontapalveluja. Siirtolaisten mahdollisuudet ryhtyä yrittäjiksi tunnustetaan enenevässä määrin. Vaikka työmarkkinaosapuolten osallistuminen ja sitoutuminen asiaan lisääntyy, se on edelleenkin vähäistä. Poliitiikkojen toimivuutta arvioidaan niukasti. Muut kuin EU:n kansalaiset eivät voi kansalaisuusvaatimusten vuoksi harjoittaa kaikkia ammatteja.

⁵ Ks. myös työllisyystyöryhmän raportti "*Jobs, jobs, jobs – Creating more employment in Europe*", marraskuu 2003.

⁶ KOM(2003) 336 lopullinen.

⁷ Ks. MIGRAPOL-integration 21.

⁸ Yhteinen työllisyysraportti

http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/index_en.htm

⁹ Yhteinen osallisuusraportti

http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html

Kielitaito ja koulutustason parantaminen mainitaan muina keskeisinä haasteina. Jäsenvaltiot näyttävät panostavan enemmän maahanmuuttajien kielitaitoon. Yhä useammat maat antavat erityistä kieliopetusta äskettäin tulleille maahanmuuttajille ja pakolaisille.

Jäsenvaltioissa painotetaan yhä enemmän **kansalaistaitojen opettamista ja uusien maahanmuuttajien opastamista**, esimerkiksi tiedottamista perusoikeuksista ja velvollisuuksista, miesten ja naisten tasa-arvo sekä vastaanottavan yhteiskunnan perusnormit ja -arvot mukaan luettuina.

Osallistuminen poliittiseen päätöksentekomenettelyyn on merkittävä virallinen askel kohti yhtäläisten oikeuksien ja velvollisuuksien myöntämistä ulkomaalaisille. Suurin osa 25 jäsenvaltiosta on nyt myöntänyt jonkintasoisia vaalioikeuksia maahanmuuttajille paikallisella tasolla.

Jäsenvaltiot ovat todenneet maahanmuuttajien olevan erityisessä **köyhyys- ja syrjäytymisvaarassa**, mutta monissa maissa ei vielä ole analysoitu syvällisesti tähän tilanteeseen johtaneita tekijöitä.

Eräät jäsenvaltiot ponnistelevat edelleen tarjotakseen kohtuuhintaisia **asuntoja** ja puuttuakseen niihin kielteisiin seurauksiin, joita eriytyminen ja asuminen heikommassa asemassa olevilla kaupunkialueilla, joilla maahanmuuttajat ovat yleensä yliedustettuina, aiheuttavat.

Syrjinnän ja rasismien torjunnasta on tullut entistä mutkikkaampaa nykyisessä poliittisessa ilmapiirissä, jossa tiedotusvälineissä esitetään maahanmuuttajista joskus kielteisiä stereotyyppioita ja jossa äärioikeistoon kuuluvien poliittisten puolueiden kannatus on noussut joissakin jäsenvaltioissa. Syrjinnän ja rasismien torjuntapolitiikkoja ei aina ole yhdistetty jäsenvaltioiden toteuttamiin kotouttamisstrategioihin. Tarve toimiin on kuitenkin selkeästi myönnetty.

Yleisesti ottaen on vaikeata arvioida, onko kattavien kotouttamisstrategioiden kehittämisessä kansallisella tasolla edistytty. Jotkut jäsenvaltiot kuitenkin kehittävät maahanmuuttajille ja pakolaisille suunnattuja **erityisiä kotouttamiskursseja** tai -ohjelmia. Yleisesti tiedostetaan yhä paremmin tarve **valtavirtaistaa** maahanmuutonäkökohdat kaikkiin politiikkoihin ja mobilisoida sidosryhmät kansallisten, alueellisten ja paikallisten viranomaisten kesken sekä kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävällä laajemmalla yhteistyöllä. **Sukupuolinäkökohtien** järjestelmällinen valtavirtaistaminen maahanmuuttoasioissa sekä politiikan että tietojen osalta vaikuttaa puuttuvan useimmista jäsenvaltioista.

6. EDISTYMINEN YHTEISEN MAAHANMUUTTOPOLITIIKAN KEHITTÄMISESSÄ

6.1. EU:n oikeudellisen kehyksen lujittaminen

Komissio on vuodesta 1999 alkaen esittänyt useita direktiivejä jäsenvaltioiden välisten tasapuolisten toimintaedellytysten luomiseksi ja yhteisen maahanmuuttopolitiikan luomiseksi. Direktiivi oikeudesta perheenyhdistämiseen¹⁰, direktiivi pitkään oleskelleiden kolmansien

¹⁰ Neuvoston direktiivi 2003/86/EY, annettu 22.9.2003.

maiden kansalaisten asemasta¹¹ ja direktiivi sellaisille laittomassa maahanmuutossa avustamisen tai ihmiskaupan uhreille, jotka tekevät yhteistyötä viranomaisten kanssa, myönnettävästä lyhytaikaisesta oleskeluluvasta¹² on jo annettu. Maaliskuun 30. päivänä 2004 päästiin poliittiseen yhteisymmärrykseen opiskelijoiden maahanpääsyä koskevasta direktiivistä. Muut valmisteilla olevat ehdotukset ovat direktiivi yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten maahanpääsystä tieteellistä tutkimustyötä varten ja kaksi ehdotusta neuvoston suosituksiksi tutkijoiden maahanpääsyn helpottamiseksi¹³. Edistystä on saavutettu myös EU:n alueelle muuttavien sosiaaliturvan alalla: uusi asetus¹⁴ tuli voimaan kesäkuussa 2003.

Neuvostossa ei päästy sovintoon yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten maahanpääsyä työllisyystarkoituksessa koskevasta direktiivistä, joka esitettiin vuonna 2002. Lukkiutuneen tilanteen arvioimiseksi komissio aikoo aloittaa laajan konsultointimenettelyn taloudellisesta muuttoliikkeestä vuoden 2004 jälkipuoliskolla.

Vuonna 2000 syrjinnän torjunnasta annettujen direktiivien saattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä on monessa jäsenvaltiossa viivästynyt. Komissio tarkastelee tilannetta ja toimii sen mukaisesti.

6.2. EU:n politiikan koordinointi ja kokemusten vaihto

6.2.1. Kotouttamista käsittelevät kansalliset yhteysviranomaiset

Thessalonikissa kesäkuussa 2003 kokoontunut Eurooppa-neuvosto painotti yhteistyön kehittämisen ja tietojenvaihdon merkitystä kotouttamista käsittelevien kansallisten yhteysviranomaisten verkostossa pyrittäessä erityisesti asianomaisten politiikkojen koordinoinnin lujittamiseen kansallisella ja Euroopan tasolla.

Kansalliset yhteysviranomaiset päättivät tietojenvaihdon jäsentämiseksi laatia kotouttamisesta käsikirjan oikeusalan toimijoille ja politiikan laatijoille. Käsikirjan valmistelu perustuu jäsenvaltioiden järjestämiin teknisiin kokouksiin, joissa vaihdetaan tietoja parhaista käytänteistä tiedeyhteisön ja kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa. Käsikirjassa esitellään kotouttamispolitiikkaa koskevia yleisiä periaatteita ja suosituksia, joita havainnollistetaan esimerkein. Ensipainoksen odotetaan valmistuvan syksyllä 2004.

6.2.2. Euroopan työllisyysstrategia ja sosiaalisen osallisuuden edistämistä koskeva strategia

Kehitystä on tapahtunut myös Euroopan työllisyysstrategian osalta. Heinäkuussa 2003 hyväksyttiin tarkistetut työllisyyden suuntaviivat. Niissä kehoitetaan parantamaan maahanmuuttajien pääsyä työmarkkinoille ja asetetaan tavoite EU:n kansalaisten ja yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten välisen työttömyyskuilun kaventamiselle. Niissä tunnustetaan maahanmuuton merkitys nykyisen ja tulevan työvoimavajeen tasapainottamisessa. Niissä painotetaan pimeän työn muuttamista lailliseksi. On avattu eurooppalainen ammatillisen liikkuvuuden portaali¹⁵, johon on koottu tietoja vapaista

¹¹ Neuvoston direktiivi 2003/109/EY, annettu 25.11.2003.

¹² Ks. KOM(2002) 71, 30.4.2004.

¹³ KOM(2004) 178, 16.3.2004.

¹⁴ [N:o 859/2003](#).

¹⁵ Ks. <http://europa.eu.int/eures>

työpaikoista sekä elin- ja työskentelyolosuhteista EU:ssa. Komissio aikoo lujittaa jäsenvaltioiden kokemustenvaihtoa nykyisten vertaisarviointijärjestelmien pohjalta myös maahanmuuttoa koskevien näkökohtien osalta.

Sosiaalisen osallisuuden edistämistä koskevassa vuoden 2003 yhteisessä raportissa painotettiin osana sosiaalisen osallisuuden edistämistä koskevaa strategiaa tarvetta pyrkiä vähentämään köyhyyttä ja sosiaalista syrjäytymistä maahanmuuttajien ja etnisten vähemmistöjen parissa yhtenä kuudesta ensisijaisesta tavoitteesta. Jäsenvaltiot raportoivat sosiaalisen osallisuuden edistämisestä seuraavissa kansallisissa toimintasuunnitelmissaan.

Maahanmuutosta, kotouttamisesta ja työllisyydestä annettua tiedonantoa käsiteltiin työllisyyskomiteassa ja sosiaalisen suojelun komiteassa, jotka kumpikin antoivat asiasta lausunnon¹⁶. Työllisyyttä ja sosiaalisen osallisuuden edistämistä koskevien yhteisten raporttien avulla on tarkoitus seurata kehitystä EU:n tasolla.

6.2.3. Koulutusyhteistyö EU:n tasolla

Koulutusalaan koskevan avoimen koordinaatiomenetelmän puitteissa perustettiin vuosina 2002 ja 2003 työryhmä hyvien toimintatapojen vaihtamista, indikaattorien ja vertailuarvojen määrittelemistä sekä opintokäyntien järjestämistä varten. Ensimmäisissä tuloksissa on noussut esiin tekijöitä, jotka estävät siirtolaisia käyttämästä elinikäisen oppimisen mahdollisuuksia. Yksilöitiin myös erityisiä tavoitteita siirtolaisten menestykselliseksi kotouttamiseksi osaamistalouteen ja -yhteiskuntaan. Ensisijainen tavoite tulevassa työssä on tarkastella lähemmin esteitä, joita siirtolaiset kohtaavat koulutuksen alalla. Tämä otetaan huomioon Lissabonin strategian täytäntöönpanosta tehtävässä vuoden 2004 yhteisessä seurantaraportissa.

6.2.4. Muuttoliikettä koskevien tietojen parantaminen

Muuttoliikkeitä koskevien yhteisön tilastotietojen keräämistä ja analysointia varten esitetyn toimintasuunnitelman¹⁷ jälkeen komissio valmistelee nyt ehdotusta direktiiviksi tietojenkeruun ja tilastojen yhdenmukaistamiseksi. Ensimmäinen vuosiraportti muuttoliikkeestä ja turvapaikkapolitiikasta julkaistiin huhtikuussa 2004¹⁸.

6.3. Tuki EU:n rahoitusvälineistä

Jäsenvaltioissa tehtävää kotouttamistyötä tuetaan useista EU:n rahoitusvälineistä, mm. rakennerahastoista, erityisesti Euroopan sosiaalirahastosta (ESR), EQUAL-aloitteesta sekä koulutusta, työllisyyttä sekä sosiaalisen syrjäytymisen ja syrjinnän torjuntaa koskevista yhteisön toimintaohjelmista. Euroopan pakolaisrahasto on tärkein erityisesti maahanmuuttajia koskeva yhteisön väline. Kotouttamista koskeva uusi kokeiluhanke (INTI) käynnistettiin vuonna 2003 maahanmuuttajien kotouttamiseen tähtäävien politiikkojen tukemiseksi. EU:n

¹⁶ Ks. työllisyyskomitean lausunnot.
(http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/opinions2003_en.htm) ja
sosiaalisen suojelun komitean lausunnot
(http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/spc_opinions_en.htm).

¹⁷ KOM(2003) 179 lopullinen.

¹⁸ Ks. vuosiraportti muuttoliikkeestä ja turvapaikkapolitiikasta
http://europa.eu.int/comm/justice_home/index.htm

rahoitusvälineitä ja kotouttamisen edistämistä tarkastellaan yksityiskohtaisemmin liitteen 5 jaksossa.

Komissio ehdottaa vuosia 2007–2013 koskevien rahoitusnäkökymien osalta, että Euroopan kansalaisuuden täysimääräiseksi toteuttamiseksi ja osana vapautteen, turvallisuuden ja oikeuteen perustuvaa aluetta annetaan rahoitustukea yhteiselle maahanmuuttopolitiikalle työmarkkinoiden tarpeiden täyttämiseen tarvittavien jatkuvien muuttovirtojen tehokasta hallinnointia varten. Unionin onkin toteutettava tällä politiikanalalla toimenpiteitä tarjotakseen kannustimia ja tukea jäsenvaltioiden toimille, joiden avulla edistetään jäsenvaltioiden alueella asuvien kolmansien maiden kansalaisten kotoutumista. Komissio vahvisti uuden koheesiokumppanuuden esitelleessä kolmannessa taloudellista ja sosiaalista koheesiota käsittelevässä kertomuksessa tarpeen lisätä ESR:n kautta siirtolaisten kaltaisten työmarkkinoille pääsyssä suurempia vaikeuksia kohtaavien henkilöiden työllistymismahdollisuuksia. Suurempaa sosiaalista vastuuta tarvitaan tuettaessa jäsenvaltioiden ponnisteluja, jotta eri kulttuureja, uskontoja, kieliä ja etnisiä alkuperiä edustavat yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaiset kotoutuisivat ja osallistuisivat aktiivisesti eurooppalaisten yhteiskuntien kaikkiin näkökohtiin.

6.4. Vuoropuhelu yhteisön ulkopuolisten maiden kanssa kansainvälisellä tasolla

Jotta lähtömaihin saataisiin solmittua tiiviimmät suhteet, on ponnisteltu muuttoliikekysymysten sisällyttämiseksi EU:n ulko- ja kehitysyhteistyöpolitiikkoihin.¹⁹ Muuttoliikekysymykset otetaan järjestelmällisesti esille EY:n ja useiden lähtö- ja kauttakulkumaiden välisessä vuoropuhelussa. On laadittu rahoitusyhteistyötä koskeva ohjelma²⁰. Asiaa on tarkasteltava laajemmassa yhteydessä, koska muuttoliikekysymysten merkitys kasvaa kansainvälisillä foorumeilla, muun muassa ILO:ssa ja muuttoliikkeitä käsittelevässä maailmankomissiossa (YK).

7. PÄÄTELMÄT

Tässä kertomuksessa vahvistetaan, että maahanmuutolla on edelleen merkittävä rooli Euroopan unionin taloudellisessa ja sosiaalisessa kehityksessä. Työikäisen väestön ikääntyessä ja vähetessä laajentuneen EU:n tarpeet voidaan täyttää todennäköisesti yhä lisääntyvillä maahanmuuttovirroilla. Euroopan on valmistauduttava tähän.

Työvoimamuuttajien maahanpääsypolitiikoissa tarvitaan tasapuolisia toimintaedellytyksiä kaikkialla EU:ssa, jotta työvoimakulut voidaan täyttää menestyksellisesti, avoimemmin ja johdonmukaisemmin. Koska neuvostossa ei ole päästy yhteisymmärrykseen taloudellista maahanmuuttoa koskevasta direktiivistä, komissio toivoo pian julkaistavan vihreän kirjan tasoittavan tietä asiaa koskevalle uudelle yhteisön säädökselle.

Maahanpääsy- ja kotouttamispolitiikkoja ei voida erottaa toisistaan. Niiden olisi vahvistettava toinen toistaan. Työmarkkinoihin kotouttamisen osalta jäsenvaltioiden tasolla on tärkeätä pohtia käytössä olevia rakenteita ja välineitä, erityisesti **valmiuksia taitojen ja työvoimapulan yksilöimiseksi ja sen varmistamiseksi, että useammat maahanmuuttajat voivat osallistua työmarkkinoille**. Komissio tukee näistä asioista saatavien kokemusten vaihtoa osana Euroopan työllisyysstrategiaa. Komissio on ehdottanut uutta ja kunnianhimoista

¹⁹ Ks. KOM(2002) 703.

²⁰ Ks. myös SEC(2003) 815, 9.7.2003.

kokemustenvaihto-ohjelmaa työllisyyskomitealle, jolla on valtuudet puuttua näihin kysymyksiin. Myös työllisyyden edistämistoimia koskevaa yhteisön ohjelmaa käytetään kohentamaan työmarkkinoille pääsyä koskevia tietoja. Tämä raportti on osoittanut, että **maahanmuuttajien taitojen ja ammattipätevyyden arviointi** on edelleen tärkeää, jotta heidän koko potentiaaliaan voidaan hyödyntää paremmin. Olisi tärkeätä helpottaa maahanmuuttajien pätevyyden tunnustamista soveltamalla heihin samoja ulkomaisten tutkintotodistusten tunnustamisperusteita kuin EU:n kansalaisiin.

Samaan aikaan jäsenvaltiot ovat entistä enemmän huolissaan myös **juuri tulleiden maahanmuuttajien kotouttamisesta**. Erityisesti olisi varmistettava, että maahanmuuttajat ymmärtävät ja kunnioittavat vastaanottavan yhteiskunnan perusnormeja ja -arvoja ottaen huomioon kieliongelmat, jotka ovat kotouttamisen suurimmat esteet. Jäsenvaltiot suhtautuvat väistämättä vastahakoisesti taloudelliseen muuttoliikkeeseen, elleivät ne pysty kotouttamaan tulokkaita hyvin yhteiskuntaan kokonaisvaltaisesti. Myös yhteisön ulkopuoliset maat ovat ottaneet muuttoliikkeestä keskusteltaessa esille tarpeen toteuttaa erityisiä kotouttamistoimenpiteitä. Tämä osoittaa, että on lujitettava ja kehitettävä poliittisia välineitä yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten kotouttamiseksi samalla kun maahanpääsypolitiikkaa kehitetään. INTI-valmistelutoimet ovat seuraava askel yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisille suunnattujen erityisten kotouttamistoimien edistämiseksi, sillä niiden avulla voidaan tarjota uusia ideoita, vaihtaa tietoja hyvistä toimintatavoista ja yksilöidä ensisijaisia tavoitteita.

Ponnisteluja tarvitaan nykyisten maahanmuuttajien kotouttamisen tehostamiseksi. Tämä edellyttää kattavia kotouttamispolitiikkoja, jotka sisältävät sekä valtavirtaistamista että erityisohjelmia. **Maahanmuuton valtavirtaistamisella** tarkoitetaan maahanmuuttoasioiden aktiivista ja avointa huomioon ottamista kaikissa olennaisissa politiikoissa ja toimenpiteissä sekä yhteisön että kansallisella tasolla. Eräs vuotuisen muuttoliike- ja kotouttamisraportin tavoitteista on varmistaa, että maahanmuuttajien tarpeet on asianmukaisesti otettu huomioon kaikissa heitä koskevissa EU:n politiikoissa, ja ilmoittaa neuvostolle asiassa tapahtuneesta edistymisestä. Tämä ensimmäinen raportti osoittaa, että joillakin merkittävillä politiikan aloilla maahanmuuttoasioiden valtavirtaistaminen on edelleen hidasta ja että toimivien politiikkojen laatimiseksi tarvitaan lisätoimia.

Maahanmuutosta, kotouttamisesta ja työllisyydestä annetun tiedonannon jälkeen yhteisön tasolla on tehty joitakin tähän liittyviä sitoumuksia Euroopan työllisyysstrategiassa ja erityisesti sosiaalisen osallisuuden edistämisprosessissa, ja kansallisella tasolla voidaan todeta tapahtuneen jonkin verran myönteistä kehitystä. **Useimpia sitoumuksia ei kuitenkaan vielä ole pantu täytäntöön.** Tavoitteiden asettaminen on vähäistä. Tiedonkeruu on saatava yhteisön tasolla järjestelmällisemmäksi ja vertailukelpoisemmaksi, jotta politiikkojen vaikutusta maahanmuuttajiin voidaan seurata paremmin. Komissio kiinnittää erityistä huomiota jäsenvaltioiden seuraavissa työllisyyttä ja sosiaalista osallisuutta koskevissa kansallisissa toimintasuunnitelmissa saavuttaman edistyksen seurantaan. Lisäksi kansallisten kotouttamista käsittelevien yhteysviranomaisten välisellä kokemustenvaihdoilla autetaan varmistamaan maahanmuuttokysymysten valtavirtaistaminen kansallisella ja yhteisön tasolla sekä kohderyhmien erityisluonteen huomioon ottavan hyvän toimintatavan kehittäminen. Koska maahanmuuttajien kotouttamisen merkitys vain kasvaa ja kotouttamista pidetään ensisijaisena tavoitteena yhteisön rahoituksessa, on tärkeätä lisätä tietoja kyseisten varojen käytöstä maahanmuuttajien kotouttamisen edistämiseksi.

Edistyksen saavuttamiseksi on tärkeätä **lisätä vuoropuhelua siirtolaisjärjestöjen kanssa**. Siirtolaisten kotouttamisen tukeminen ja sosiaalisen yhteenkuuluvuuden ylläpitäminen

edellyttävät keskinäiseen luottamukseen perustuvaa yhteisöjen vuoropuhelua. Yhteisön tasolla komissio rohkaisee maahanmuuttajia osallistumaan keskusteluun aktiivisesti. Tästä raportista käy ilmi, että kotouttamispolitiikat sekä uskontoon ja kulttuuriin liittyvät kysymykset ovat edelleen suuria haasteita useimmissa jäsenvaltioissa. Komissio pitää ensisijaisena tavoitteena INTI-valmistelutoimien mukaisten verkostojen ja yhteistyön käynnistämistä vuonna 2005 siirtolaisjärjestöjen kanssa käytävän vuoropuhelun edistämiseksi sekä ennakkoluulojen, tietämättömyyden, suvaitsemattomuuden ja uskonnollisten ääriliikkeiden torjumiseksi EU:ssa.

Toinen tärkeä aihepiiri on **väestöryhmien yhä suurempi moninaisuus Euroopan kaupungeissa**. Tämä on edelleen haaste monille jäsenvaltioille. On tärkeää lujittaa ponnisteluja kokemusten ja parhaiden toimintatapojen vaihtamiseksi yhteisön tasolla erityisesti osana sosiaalista osallisuutta edistävää strategiaa. Komissio ehdottaa myös kansallisille yhteysviranomaisille tämän aiheen sisällyttämistä niiden työohjelmaan.

Yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisten oikeudet ja velvollisuudet vahvistavan **yhteisen oikeuskehyksen** käyttöönotolla tuetaan EU:n ratkaisumalleja maahanmuuttajien kotouttamiseksi. Ensimmäiset EU-direktiivit on nyt annettu ja komissio seuraa tiiviisti niiden saattamista osaksi kansallista lainsäädäntöä. Komissio myös tarkastelee uudelleen tämän prosessin aikana yhteisön ulkopuolisten maiden kansalaisille myönnettyjen poliittisten oikeuksien tasoa.

Edellä kuvatut politiikan välineet ja lainsäädäntökehys ovat tärkeitä ainesosia kotouttamistoimenpiteiden toteuttamisessa. Kyseisten toimenpiteiden tavoitteiden on kuitenkin oltava johdonmukaisempia. Lisäksi Thessalonikissa kokoontunut Eurooppa-neuvosto painotti tarvetta kehittää yhteinen eurooppalainen kehys kansallisten politiikkojen kehittämiseksi ja suunnitteli **yhteisten perusperiaatteiden määrittelemistä** kyseisen kehyksen laatimisen tehostamiseksi. Komissio tekee tarvittavat ehdotukset niiden yhteisten periaatteiden määrittämiseksi, joiden perusteella voitaisiin vahvistaa erityistavoitteita asianomaisilla politiikan aloilla.

Kansalliset yhteysviranomaiset voivat olla tärkeässä asemassa tässä prosessissa. Niiden panos tulee olemaan merkittävä kehityksen tarkkailussa kaikilla politiikan aloilla ja sen varmistamisessa, että kansallisella ja yhteisön tasolla toteutettavat toimenpiteet vahvistavat toisiaan. Niiden pitäisi myös yksilöidä muutamia ensisijaisia aloja ja esittää suosituksia jäsenvaltioiden yhteistyön jatkamiselle kotouttamista käsittelevän käsikirjan laatimisessa saamiensa kokemusten perusteella. Koska komissio haluaa lujittaa yhteisön kotouttamiskehystä uuden perustuslain edellä, se tarkastelee kyseisen kehityksen perusteella tarvetta virallisemman rakenteen luomiseen kotouttamista koskevalle tietojenvaihdolle sanotun kuitenkin rajoittamatta Euroopan työllisyysstrategian ja sosiaalisen osallisuuden edistämistä koskevan Euroopan strategian soveltamista.

ANNEX

1. MIGRATION TRENDS IN EU-25

In 2002 only Latvia, Lithuania and Poland showed a negative crude net migration rate²¹. Especially in countries like Germany, Greece, Italy, Slovenia and Slovak Republic, which are experiencing negative natural growth, migration makes an important contribution to population increase. Despite a positive migration rate, the Czech Republic, Estonia and Hungary are experiencing a population decline due to high negative natural increases.

In 2002, the annual crude net migration rate was 2.8 per 1 000 population in EU-25. Estimates show that during the period 1990-2002, these rates were generally positive in the EU-15 and often negative in some of the new Member States. These estimates, which give an indication of the role of migration in population change, show that, on the whole, there were more immigrants coming into the EU-15 than emigrants going out and that the reverse was true for most of the acceding countries.

To get a full understanding of migration trends it would be interesting to look at the total number of third-country nationals recorded as legally residing in EU-25. The total number of third-country nationals living in the 15 Member States²² in 2001 was estimated to be 14.3 million, the equivalent of 3.8% of the total population. Unfortunately figures for third-country nationals living in all 25 countries are not available. However the total number of non-nationals²³ living in the 25 countries is known although there is no data for 2001 for France, Ireland, United Kingdom, Cyprus, Estonia, Malta, Poland and the Slovak Republic and this is why the number of non-nationals only amounts to 15 million, which is equivalent of 5.0% of the total population. Belgium, Germany and Austria have sizeable non-national populations (around 9%). Next come Greece and Sweden with respectively about 7.0% and 5.5%. Luxembourg is an unusual case with non-nationals accounting for just over one-third and a quarter of the population. It should be noted that differences between countries in terms of non-national populations partly reflect differences in national legislation on the acquisition of citizenship.

Among the non-nationals, around one-third are citizens of another EU-25 Member State and the remaining two-thirds (9 million people) are third country nationals. Belgium and Luxembourg are the only countries where other EU-25 nationals outnumber third country nationals. In 2001 the largest group of third country nationals living in the Union was Turkish citizens (around 2.4 million of whom 2.0 million in Germany).

²¹ Comparable immigration and emigration data are not available for all countries, meaning that it is impossible to calculate net migration directly by subtracting emigration from immigration. Net migration is instead estimated here as the change in population that cannot be attributed to natural change (births minus deaths). Net migration figures give an indication of the importance of migration as a component of population change, but do not provide clear information about the size of the separate immigration and emigration flows. For example, low positive net migration could indicate high emigration but even higher immigration, or equally, zero emigration and low immigration.

²² Source: Eurostat (data from UK are estimates from previously published UK figure).

²³ Non-nationals includes both third country nationals and other EU-country nationals living in another EU Member State.

Sweden, The Netherlands and Denmark have the highest ratio of non-nationals acquiring citizenship²⁴. Luxembourg and Greece show the lowest relative numbers. In these countries there were fewer than 5 cases of newly acquired citizenship per 1,000 non-nationals in the country. Compared with 1990, in almost every country the ratio of the number of people acquiring citizenship to the non-national population has increased.

During 2001, excluding seasonal employment, the majority of residence permits in the EU-countries who supplied data, were granted for the purposes of family formation, employment or study. Within these categories, the reasons for granting residence permits can vary dramatically between Member States, some granting the majority of permits for reasons of family formation, whilst others almost exclusively for employment purposes. For instance in Sweden, over 70% of residence permits were granted for purposes of family formation/reunification. In Belgium and Denmark this was the reason in over 50% of cases and in Austria, Finland, France and Italy it applied to between 20% and 30% of cases. In Germany and Spain, a residence permit was granted for employment purposes in over 80% of cases and in Italy, in over 50% of cases. Looking at the EU overall, nearly 40% of all residence permits were granted for the purpose of employment whereas 30% were granted for the purpose of family reunion.

A lack of complete and comparable data hampers the analysis of migration and caution should be taken. Being foreign born is not necessary an indicator of being an immigrant from another country. The statistics on net immigrant flows most likely underestimate the real level of migration due to movements of illegal or clandestine immigrants. Illegal immigration flows are obviously not included in official statistics and can only be estimated with difficulty. Furthermore, emigration flows are not well recorded and there are no data on outflows of immigrants from the labour market in most countries and on changes of “category”, such as the number of immigrants or of third country nationals who stop working, retire, are naturalised or return to their country of origin.

In the context of the enlarged EU, it is important not to confuse immigration by third-country nationals and internal mobility of EU citizens, including those from the new Member States. While the income gap between the new Member States and the EU-15 is likely to diminish to some extent over the transition period, the basic incentives to migrate will – in all likelihood – not be fundamentally different from now. Therefore, the economic rationale for maintaining restrictions on the free movement of workers after accession may be weaker than often assumed²⁵. Applying temporary curbs on labour mobility from the new Member States will only distribute inflows over a longer period of time, delay the overall movement of workers and may introduce “biased” destination patterns of flows into the EU-15, with the risk of distorting mobility on a more permanent basis. A study²⁶ for the Commission came to a similar conclusion concerning the transition periods and confirmed previous research that flows of workers following enlargement will be fairly moderate. The enlargement of the Union is therefore not expected to have a major impact on the future need for immigration.

²⁴ Eurostat, Statistics in Focus, Population and Living Conditions, Theme 3 – 3-2004.

²⁵ Virtually all old Member States have maintained restrictions on access to their labour market, at least for the first two years following accession.

²⁶ German Institute for Economic Research, Potential Migration from Central and Eastern Europe in the EU 15 – An Update; DG EMPL, October 2003.

2. MIGRANTS IN THE LABOUR MARKET AND ECONOMIC AND PUBLIC FINANCE ASPECTS OF IMMIGRATION

Migration helps to sustain employment growth

Between 1997 and 2002 the number of people employed²⁷ in the EU-15 increased by about 12 million, out of which 9.5 million were EU-nationals and more than 2.5 million, third-country nationals. While the share of third-country nationals in total employment was 3,6% in 2002, they contributed to employment growth by 22%. In 1997, the employment rates of EU-nationals already stood at 79% for the medium skilled and at 87.5% for the high skilled in 2002 they had further risen to 81.6% and 89% respectively, and thereby reaching levels difficult to increase any further. A similar development is seen among third-country nationals. The number of medium skilled increased by 50% and that of high skilled doubled, amounting to more than 60% of the total increase in their employment. This reflects not only the well known fact that migrant labour strongly reacts to cyclical variations in economic activity but also migrants' labour's over proportional contribution is sustaining employment over a 5-year period, which is characterised predominantly by solid economic and strong employment growth. The situation for the low skilled is somewhat different, with more modest increases in both groups but still stronger for third-country nationals than for EU-nationals.

Given the extremely high levels of employment already reached by skilled EU-nationals, third countries' labour is increasingly appearing as a major potential, which can be tapped to respond to the growing demand for skilled labour while continuing to respond to the demand for low skilled labour.

An unused employment potential among third-country nationals²⁸

Over the last decade third-country nationals' unemployment has remained higher than EU-nationals', more than twice as high in a majority of Member States. Third-country nationals have also much lower employment rates than EU-nationals (by 14 percentage points lower in 2002), in particular in the prime-age group (by 20 percentage points lower) and for the high skilled. The gap is on average wider for women than for men, within all working age groups.

Migrants workers are not only concentrated in a few sectors, but within them, in the lower skilled segments. "Education", "care" and "health" progressively emerge as new sectors of employment, notably for newly arrived migrants while young people of foreign origin tend to be increasingly working in jobs with a "national profile"²⁹. Whether these changes mean a better starting point for migrants' longer term integration in the labour market is questionable as they still tend to remain concentrated in low quality service jobs offering little room in terms of adaptability and mobility.

Educational attainments remain lower also for the younger generations. In 2002, at 35%, the share of the 18-24 year olds having lower secondary education or less and being not in further education and training was twice as high for third-country nationals than for EU nationals.

²⁷ Defined as the number of people employed in the working age population (15-64) in the Community Labour Force Survey.

²⁸ This section highlights the key findings from "Employment in Europe 2003", where the Commission analysed this important issue in detail.

²⁹ OECD, "Trends in international migrations", 2003, part I

More than 60% of third-country nationals aged 15-24, were low skilled and 5% highly skilled compared with 46% and 8.5% for EU-nationals. Improving migrants' integration in the labour market requires breaking the vicious circle of a low skill level giving access to sectors and jobs, which in turn, offer poor chances of improving their skills.

Although newly arrived third country migrants tend on average to have a higher skill level than those established for several years in the EU, their activity rates are lower and their unemployment rates higher than for longer established immigrants. At 45%, the employment rate of immigrants who arrived in 2001 was nearly 20 points below that of those who arrived 10 years before.

Differences in employment performances of third country nationals seem to be strongly related to the country of origin, for women in particular

The employment rate of migrants from African countries and Turkey is dramatically lower than for EU-nationals whatever the skill level and the gap is more marked for women. This is not the case for migrants from Balkan countries, whose employment rates are at or over EU-nationals' levels both for men and women. Differences appear however less marked when considering country of birth instead of nationality as shown by result of recent research conducted for the Commission.

The situation of migrants in the labour market in the new Member States

Community Labour Force Survey data are not robust enough to provide a comprehensive picture of migrants' employment in the new Member States. Available information for Slovenia, the Czech Republic, Poland and Slovakia³⁰ relates to the situation before accession and considers both EU and third country nationals workers as migrant workers and it only allows for rough estimates based on the number of work permits and trade licenses delivered³¹. In the new Member States, the great majority of migrant workers come from neighbouring countries, including the former USSR and the Balkans. In Slovenia, 93% of the foreign workers come from former Yugoslavia. Foreign workers from Ukraine, Belarus and the Russian Federation represent the majority in Poland and between 27 and 36% in the Czech Republic. Both countries have also a sizeable share of migrant workers from Asian countries, notably Vietnam.

Migration trends are changing in the new Member States and, as in old EU countries, migrant labour plays a part in adjusting for labour and skill shortages provided the immigrants are integrated in the labour market. In Cyprus, labour market adjustments rely heavily on migrants employed on a temporary basis, in particular in "hotels and restaurants" and in "private households" who represented 10.2% of the employed workforce in 2002³². In Central and Eastern European new Member States, migrants from EU-15 represent a marginal share

³⁰ "Migration Trends in selected EU Applicant Countries", International Organisation for Migration, Vienna, 2004.

³¹ In Poland the number of work permits fluctuated between 15,300 and 17,800 per year between 1997 and workers can be *estimated* at around 167,600 in 2001. In Slovakia around 9,000 non national citizens were officially working in 2002.

³² Supporting document SEC (2003)1361 to Commission Communication "Progress in implementing the Joint 2002, in Slovenia between 34,000 and 40,000. In the Czech Republic, the total number of work permits declined from 130,767 in 1997 to 103,652 in 2001, but adding trade licenses the number of migrant *assessment Papers on employment policies in acceding countries*" COM(2003) 663 final.

of migrant workers (around 2.5% in the Czech Republic, for example) but helped by responding to the demand for new skills led by the economic transformation. They are generally high skilled, employed in managerial and professional occupations on a temporary basis and concentrated in big cities. Migrants from Central and Eastern Europe and the Balkans, on the other hand, work mainly in industry (textile and food in particular), construction and agriculture in manual, unskilled jobs or, in the case of women, as domestic helpers, carers for children and elderly people. Traditionally, migrants from Asia have been mainly entrepreneurs, running small family businesses, notably in the retail and textile industries.

Economic and public finance aspects of immigration³³

Economic theory is relatively optimistic with respect to the economic impact of immigration, suggesting overall welfare gains. Immigrant workers can improve the allocation of workers to firms and may ease labour shortages in areas in which natives do not want to work. As they tend to be more responsive than local workers to labour market conditions, immigrant workers may help to smooth the adjustment of labour markets to regional differences or shocks. Moreover, the increase in human capital from immigration contributes to long-term growth, in addition to the purely quantitative impact of increases in the labour force.

A large part of the gains accrue to the immigrants themselves (and to their families in the source countries receiving remittances), but most studies find a small “immigration surplus” for the native population as well. However, the distributional impact tends to be significant, as costs and benefits are not evenly distributed among the resident population. Studies typically show complementarities between skilled domestic workers and unskilled migrants and some, although weak, substitution between unskilled migrants and domestic workers. In cases of a rapid increase in labour supply not matched by an increase in the capital stock, additional migration could thus lead to income redistribution from native workers to capital-owners, with unskilled labour probably having to shoulder a major share of the burden. Thus, a shift towards a better balanced skill-mix of migrants should be conducive to alleviating distributional concerns. Moreover, additional migration may well be accompanied by additional capital investment over the medium term, particularly if migration reduces supply barriers to economic activity such as labour or skill shortages.

The Communication on immigration, integration and employment concluded that while using immigration to fully compensate for the impact of demographic ageing on the labour market is not a realistic option, increased immigration flows are not only likely but necessary. The existing literature confirms that migration can contribute to mitigating the ageing process significantly if migration rates remain at their historical levels or increase further, without being a solution to ageing populations. In fact, the level of net migration required in order to maintain the old-age dependency ratio at its 2000 level would entail enormous increases of inflows relative to current levels. The EUROSTAT demographic scenario used as a basis for the projections of public expenditure on pensions and health care already assumes significant net in-migration of some 30 million in total until 2050. Thus even somewhat higher net immigration would not dispense policy makers from implementing the EU’s internal structural reform agenda to cope with the impact of ageing populations. In particular, in all Member States timely preparations to tackle the budgetary implications of ageing will have to

³³ This section is largely based on a note prepared by Commission services for the Economic Policy Committee, “*Economic aspects of immigration*”, ECFIN/361/03 en.

rely on the three-pronged strategy of raising employment rates, reducing public debt, and reforming pension systems³⁴.

An important element in the public debate over immigration has been the impact on public finances. Indeed, several recent studies have shown that welfare dependency ratios of migrants have increased in some countries in absolute terms and relative to the native population³⁵. Basically, the higher probability of migrant households relative to native households to depend on social welfare programmes is a result of their human capital and other socio-economic characteristics, with lower education, a lower age of the household head and a higher number of children being the prime factors. Typically, after controlling for these “observable” characteristics, there remains only a small part of “residual” welfare dependency of migrants over and above those of natives. Moreover, these studies find somewhat stronger tendencies for migrants to stop depending on welfare assistance than in the US. Welfare usage of non-humanitarian migrants seems to be at least in some cases well below that of humanitarian migrants, and non-humanitarian migrants tend to stop depending on welfare more rapidly than other migrants. Thus, part of the increase in welfare dependency of migrants can be traced back to higher numbers of asylum seekers and refugees, who are not, or only under restrictive conditions, permitted to work.

3. OVERVIEW AND BROAD TRENDS IN NATIONAL POLICIES ON INTEGRATION

The definition and content of integration policies differ widely in terms of scope, target groups and actors. Some Member States are combining both actions targeted specifically on migrants and a mainstreaming approach; others have a less comprehensive, more fragmented strategy, which is often project-based. For long-term resident immigrants, ethnic or national minorities and asylum seekers, the policies carried out differ significantly from one Member State to another³⁶. For newly arrived immigrants and refugees, policies are more similar and are generally based on national introduction programmes consisting of three main components: language tuition, civic orientation and education, and professional labour market training.

The actors involved in developing integration policies vary a lot across Member States. When a mainstream approach prevails, public actors responsible for integration policies are less identifiable, with an overall responsibility often given to the Ministry for Home Affairs and/or for Social Affairs. Authorities in charge of policies for specific target groups are more visible. Integration strategies are defined at national level but often implemented by regional and local authorities. Some countries try to involve social partners while others rely mainly on NGOs.

The diversity of approaches and actors reflects different policy priorities, as well as the specific history and patterns of migration flows within each country. As several Member States have recently changed from being emigration countries to immigration countries, the need for comprehensive integration strategies has increasingly been recognised. This is, for instance, the case of many new Member States, where emphasis has long been put on addressing minority issues, rather than on integrating newcomers.

³⁴ Joint Report on pensions.

³⁵ A number of studies focus on Germany; some recent evidence is available for Sweden, the Netherlands and Denmark.

³⁶ See European Commission, COM(2003) 336 Annex 1 Synthesis report on national integration policies.

Member States have committed themselves to significantly reduce the unemployment gaps between non-EU and EU nationals.

Lacking a job is often perceived as the most important barrier to integration and promoting immigrant participation in the labour market is identified as a central policy priority. This is echoed by the vast majority of the National Contact Points on Integration who identify lack of access to employment as being the greatest barrier to integration and thus the most important political priority within national integration policies. Under the European Employment Strategy, Member States are called upon to promote the integration of and combat discrimination against immigrants and ethnic minorities in the labour market. In particular, Member States are committed to significantly reduce the unemployment gaps between non-EU and EU nationals by 2010, according to national targets. Skills gaps and discrimination certainly play a role. Lack of language skills and difficulties regarding recognition of professional skills and qualifications are also important barriers. The analysis of the National Action Plans for Employment for 2003/2004 shows some promising policy developments. A growing number of Member States (BE, DK, FR, PT, SE) are taking measures to improve the recognition of qualifications and competences of migrants obtained outside the EU. Special efforts are being carried out to improve job guidance and job counselling for migrants. For instance, the French public employment service has nominated officials in charge of the coordination of the reception of migrants in order to facilitate their access to employment services. In Belgium, regional public employment service also provides information about the rights of job seekers when confronted with discrimination. The potential of migrants to establish themselves as entrepreneurs is also increasingly recognised. In Germany, for example, several measures are developed to attract more foreign workers to start their own business by better counselling, improved information and targeted public relation measures.

However, little progress is seen in a number of other policy areas. Targets reflecting the one agreed at EU level have not been set at national level, except for the Netherlands, France, Denmark and Ireland. The Netherlands for example has committed itself to raising the employment rate of ethnic minorities to 54% by 2005 whereas Denmark has set a target of having a minimum of 3.5% of people from a migrant origin in the public sector. Although anti-discrimination measures in the workplace are considered crucial, not all Member States seem to give the necessary importance to this issue. The involvement and the commitment of the social partners are increasing but still limited. The evaluation of the effectiveness of policies is scarce. A counter-example is Sweden, which has recently appointed officials to review the effectiveness of reception and induction schemes for immigrants and refugees. Finally, many occupations remain inaccessible for non-EU nationals on the ground of nationality shifted recently its policy by authorising non-EU nationals to access occupations in the civil service.

Language tuition for newly arrived immigrants is gaining in importance

Some immigrants are highly educated and already speak the language of their host country. Immigrants bring with them a language resource which the EU needs to capitalise on and their language and intercultural skills may well be better than those of their hosts. Language skills and the improvement of the educational attainment are, however, identified as key challenges, not just to ensure integration in the labour market, but to integrate into society at large. Poor language skills are not only influenced by learning abilities and the lack of interaction with

the host society, but are perhaps also a result of shortage of financial resources³⁷. Generally Member States seem to be focussing more on immigrant' language abilities and an increasing number of countries are providing specific language tuition for newly arrived immigrants and refugees. Germany for instance is proposing 600 hours of language training in their anticipated national integration programme. At the same time the focus has increased in some countries on the responsibility of the immigrant to integrate and learn the language of the host society. In the Netherlands an increased responsibility on the newcomers for his or her integration is envisaged by placing the cost of the introduction programme on the newcomer and requiring an integration exam.

The provision of civic education to new immigrants is growing

Confusion and ignorance surrounding immigration, social and cultural issues is widespread, as highlighted by the on-going discussions in several Member States on the wearing of cultural and religious symbols. These difficulties are also echoed by Member States which have highlighted the increasing need for providing civic education or orientation to new immigrants, such as information about fundamental rights and obligations, including equality of men and women, basic norms and the core values of the host society. Such efforts could be seen as an increased recognition of the need for developing and implementing a holistic approach to integration, which should include measures to facilitate civic, cultural and political participation. Member States still have difficulty in achieving the delicate balance between on the one hand the adaptation from migrants and on the other hand the changes required in society.

Some progress in granting political rights to immigrants at local level

Participation in the political decision-making process is certainly an important formal step to granting foreigners similar rights and obligations as EU-nationals. Participation in political life has been and is currently under discussion in some Member States. Belgium and Luxembourg for example have recently adopted new legislation granting the right to vote to foreign residents under certain conditions. The majority of both new and old Member States have now granted some level of electoral rights to immigrant at the local level and with the forthcoming transposition of the Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents³⁸, there will be an opportunity for the remaining Member States to consider granting more political rights to immigrants. The European Parliament considers that Member States should ensure the right to vote in local and European elections, but has emphasised that civic citizenship implies more than that, including ensuring that citizenship requirements are non-discriminatory³⁹.

³⁷ Currently there are no specific Community measures to fund language courses for individual migrants as the responsibility for the organisation of education and training systems rests with Member States. There are however projects under the Socrates and Leonardo da Vinci, which seek to encourage sharing of experiences and good practice in the teaching of immigrants.

³⁸ Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003. Deadline for transposition into national law is 23 January 2006 cf. art. 26.

³⁹ Report on the Communication from the Commission on immigration, integration and employment from the European Parliament, 1 December 2003, A5-0445/2003.

Making a drive to reduce the risks of poverty and social exclusion is a critical challenge

Under the European common objectives to combat poverty and social exclusion adopted in December 2002 emphasis was placed on the need to tackle the specific social risks experienced by immigrants. An analysis of the National Action Plans for Social Inclusion for 2003-2005⁴⁰ shows that a more determined action is needed. While Member States identify immigrants among those particularly at risk of poverty and social exclusion, many countries still fail to provide in-depth analysis of the factors leading to this situation. Little attention is given to promoting access to resources, rights, goods and services, in particular to appropriate healthcare.

... and access to affordable housing is a particular problem

The urban settlement and housing of immigrants, in particular, are still causing difficulties. A number of Member States are struggling to provide affordable housing and to address the negative consequences of segregation and deprived urban areas, where immigrants tend to be over-represented. Some Member States are introducing new approaches to overcome this problem by linking admission and housing policies. Italy, for example, has decided to introduce a new system where the employer has to guarantee housing under a “contract of stay for work”.

Fighting discrimination must be stepped-up

The fight against discrimination and racism has been rendered even more complex in the recent political climate, with the sometimes negative stereotyping of immigrants in the media and the rise in support for far-right political parties in some Member States. Specific actions to promote the integration of immigrants must be complemented by measures to tackle discriminatory barriers. Policies to combat discrimination and racism are not always connected to the integration strategies pursued by the Member States. There is, however, a clear recognition of the need to act. Most EU citizens acknowledge that members of ethnic minorities would stand less chance of getting a job or training, even with the same level of qualifications as other candidates, and more than 80% of EU citizens believe that it is wrong to treat people differently on the basis of their racial or ethnic origin⁴¹. The transposition of the 2000 EU legislation banning discrimination on grounds of racial or ethnic origin in employment and beyond⁴² has acted as a catalyst for progress by forbidding discriminatory attitudes, behaviour and practices and establishing in each Member State specialised bodies responsible for promoting equality and combating racial discrimination, which are now becoming operational.

⁴⁰ See 2003 Joint Inclusion Report, as well as national action plans for social inclusion on http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/jun/napsincl2001_en.html

⁴¹ See Eurobarometer survey on *Discrimination in Europe* published by the Commission in June 2003.

⁴² Council Directive 2000/43/EC.

4. OVERVIEW OF FINANCIAL INSTRUMENTS AND THEIR CONTRIBUTION TO INTEGRATION OF IMMIGRANTS

Several EU financial instruments and initiatives contribute to the integration efforts of the Member States. Financial support is available through the Structural Funds, and from the European Social Fund (ESF) in particular. Some of the activities supported under the five ESF priorities have relevance for the integration of immigrants although it is difficult to quantify their contribution as such at EU level since the ESF programmes do not have a target group approach and legally resident third-country nationals are eligible for ESF funding on the same footing as EU nationals. Over 2000-2006, the ESF will spend some € 12.5 billion (20 % of the budget for the period) under the policy field addressed at promoting equal opportunities for all in accessing the labour market. As an example⁴³ of support for immigrants, projects and measures have been identified in the programming documents of a number of Member States (BE, LU, FR, ES, EL, NL) amounting to € 260 million. The activities include counselling, training, guidance, employment support and measures to facilitate labour market integration. Another example is the Objective 3 Community Support framework for UK, with an ESF allocation of more than € 4 billion, under which ethnic minorities and refugees represent 28% of the beneficiaries of active labour market measures.

The European action programmes in the field of education also have relevance for the integration of immigrants. The Grundtvig actions, under the Socrates programme, aiming at making lifelong learning opportunities more widely available to citizens in Europe, have supported a number of projects addressing the learning needs of immigrant communities so as to secure their fuller participation in civil society and more effective access to, and progress within, the labour market. In 2003, 28% of the projects supported by Grundtvig related to the education of migrants (as primary or indirect beneficiaries) and refugees. Migrants' children is also an overall priority for Comenius. 17% of the projects in the period 2000-2003 supported at Community level were targeted specifically at migrants children. The Leonardo da Vinci programme, implementing the EU's vocational training policy, also supported in 2001 and 2002 a number of projects, which have migrants and refugees among their beneficiaries.

Across the EU, transnational exchanges have developed within the framework of the EQUAL initiative and of the European action programmes in the field of employment, to combat social exclusion and to combat discrimination, which all include activities of relevance to the integration of immigrants. Under the EQUAL⁴⁴ initiative an amount of € 225 million supports partnership projects related to the integration of disadvantaged groups in the labour market. The beneficiaries include certain categories of migrants and a number of projects are dedicated to asylum-seekers. Under the various programmes, several studies and "peer review" activities are planned or on-going, for instance on the contribution of immigration to labour supply and the impact of different immigration patterns on employment and growth, on the integration of immigrants into the labour market, on policies to involve social partners in

⁴³ The following examples only illustrate the type of support provided by ESF to third country nationals. A more global and accurate overview of the support could only be provided after requesting and obtaining from Member States more detailed information of their respective Programmes.

⁴⁴ See http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index_en.html;
http://europa.eu.int/comm/employment_social/incentive_measures/index_en.htm;
http://europa.eu.int/comm/employment_social/soc-prot/soc-incl/ex_prog_en.htm;
http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/index_en.htm.

the integration of migrants, on urban issues and access to housing by immigrants and ethnic minorities.

Due to the significant impact of immigration on entrepreneurship and the importance of business creation by immigrants as a means to integration, the Entrepreneurship Action Plan⁴⁵ has targeted support for immigrant entrepreneurs as one of its key actions for 2004. The action aims to facilitate exchange of good practices between Member States in accordance with the open method of co-ordination.

With respect to specific instruments targeted towards immigrants the European Refugee Fund is the European Community's main instrument supporting the implementation of a common asylum policy. In 2003, Member States allocated 25% of their appropriation under the European Refugee Fund to support the integration of refugees covering activities at national level in particular to provide social assistance in areas such as housing, means of subsistence and health care or to enable beneficiaries to adjust to the society of the Member State or to provide for themselves. A number of important projects have been implemented aiming at empowering refugees through community-based social support, family support, and support for the maintenance of the native culture of refugees. Projects are also being implemented to promote pathways to socio-economic integration through language teaching, vocational orientation and training, job searches and job creation. In February 2004, the Commission presented a proposal for the establishment of the second phase of the European Refugee Fund for the period 2005-2010.

A new pilot project on integration (INTI) was launched in 2003 with a view to specifically support networks and the transferral of information and good practices between Member States, regional and local authorities and other stakeholders on policies for the integration of immigrants. Fourteen projects involving the establishment of networks, conferences, research and the development of innovative approaches have been selected for funding and are now being implemented.

In addition, the Council adopted in December 2003 a proposal from the Commission for the establishment of a cooperation programme (ARENEAS) with third countries aiming at providing specific and complementary assistance to them in order to support their efforts in better managing migratory flows in all their dimensions. It provides for a global envelope of € 250 million for the period 2004-2008.

⁴⁵ COM(2004) 70 final.