



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 16.7.2004
KOM(2004) 508 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET,
EUROPAPARLAMENTET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH
SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN**

Första årliga rapporten om migration och integration

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	INLEDNING	3
2.	MIGRATIONSTENDENSER I EU-25	3
3.	INVANDRARNAS SITUATION PÅ ARBETSMARKNADEN OCH DE EKONOMISKA VINSTERNA AV INVANDRINGEN.....	3
4.	UTVECKLINGEN AV INVANDRINGSPOLITIKEN	5
5.	TRENDER I NATIONELL INTEGRATIONSPOLITIK	5
6.	FRAMSTEG I UTVECKLINGEN AV EN GEMENSAM IMMIGRATIONSPOLITIK	7
7.	SLUTSATSER.....	10

Bilaga

Bilaga till den första årliga rapporten om migration och integration

1. INLEDNING

I sitt meddelande om invandring, integration och sysselsättning¹ meddelade Europeiska kommissionen att den *"kommer att rapportera årligen om framstegen med att utveckla en gemensam invandringspolitik"*. Vid sitt möte i Thessaloniki i juni 2003 uppmanade Europeiska rådet kommissionen att *"lägga fram en årsrapport om migration och integration i Europa för att kartlägga migrationsuppgifter och politik och praxis för invandring och integrering för hela EU. Denna rapport, vilken bör innehålla en korrekt och objektiv analys av ovan nämnda frågor, kommer att bidra till att utveckla och främja politiska initiativ för effektivare förvaltning av migration i Europa."* Det här meddelandet inleder rapporteringen.

Den första årsrapporten går igenom migrationstendenser i Europa, analyserar och diskuterar förändringar i immigrationen och beskriver åtgärder för återtagande och integrering av immigranter nationellt och på EU-nivå. Rapporten utgör ett nytt verktyg för att se över utvecklingen av den gemensamma invandringspolitiken.

2. MIGRATIONSTENDENSER I EU-25

Internationell migration är viktig för befolkningstillväxten. Den registrerade immigrationen ökade årligen i de flesta av medlemsstaterna i EU-15 mellan 1999 och 2001 och låg stilla eller minskade i de flesta av de nya medlemsstaterna. Utan den positiva nettoinvandringen skulle befolkningen ha minskat i vissa länder.

År 1990-2002 upplevde vissa av de nya medlemsstaterna ett betydande trendbrott: från att ha varit utvandringssländer blev de invandringssländer och registrerade väsentliga in- och utflöden av ekonomisk migrationvandringen är fortfarande relativt låg men ökar gradvis i de flesta av de nya medlemsstaterna.

En mer detaljerad genomgång av migrationstendenserna ges i avsnitt 1 i bilagan.

3. INVANDRARNAS SITUATION PÅ ARBETSMARKNADEN OCH DE EKONOMISKA VINSTERNA AV INVANDRINGEN

Invandrarnas situation på arbetsmarknaden

Tredjelandsmedborgarnas andel av den totala sysselsättningen var 3,6 % i EU-15 år 2002 och år 1997-2002 bidrog de med 22 % till sysselsättningsökningen. unionsmedborgare och invandrare med medellång eller hög utbildning upplevde den starkaste sysselsättningsökningen under den perioden. Med tanke på de mycket höga sysselsättningsnivåer som redan uppnåtts för unionsmedborgare framstår arbetskraft från tredjeländer allt mer som en viktig potentiell källa som kan tillgodose både det löpande behovet av lågutbildad arbetskraft och den ökande efterfrågan på kvalificerad personal.

¹ KOM(2003) 336 slutlig.

Det finns dock fortfarande tecken på outnyttjad sysselsättningspotential bland tredjelandsmedborgare². Tredjelandsmedborgare, även högutbildade, har också mycket lägre sysselsättningsgrad än unionsmedborgare och gapet är större för kvinnor än för män. Under det senaste decenniet har arbetslösheten bland dem varit dubbelt så stor som bland unionsmedborgare i de flesta medlemsstater.

Tillgänglig information om de nya medlemsstaterna avser situationen före utvidgningen. Informationen bekräftar att arbetskraftsinvandringen där liksom i EU:s äldre medlemsstater – i detta fall huvudsakligen från grannländer och f.d. Sovjetunionen och Balkan – bidrar till att motverka brist på arbetskraft och kunskaper. En mer ingående beskrivning av invandrarnas situation på arbetsmarknaden lämnas i avsnitt 2 i bilagan.

Ekonomiska och samhällsekonomiska aspekter på invandringen³

De ekonomiska teorierna är relativt optimistiska i fråga om invandringens inflytande, som globalt tycks ge samhällsekonomiska vinster. En stor del av dessa tillfaller invandrarna själva men de flesta undersökningarna finner ett litet "invandringsöverskott" i förhållande till den inhemska befolkningen. Invandringens påverkan på samhällsekonomin har debatterats vitt och brett. Invandrare betraktas ofta som en börda för välfärdssamhället som åsamkar det ytterligare kostnader som vanligen inte kompenseras av skatteintäkter. En del av det ökade beroendet av samhället beror på den högre andelen asylsökande, som inte, eller bara på vissa villkor, tillåts arbeta.

Tyvärr är det relativt svårt att få fram tillförlitliga uppskattningar av invandrarnas nettobidrag till de offentliga finanserna. Ålderssammansättningen är sådan att den stärker samhällsekonomin. Invandrarna är i snitt relativt unga människor i arbetsför ålder med en större potential än genomsnittet för att skatteintäkterna skall överstiga de individuella samhällsekonomiska överföringarna och tjänsterna. Den relativt låga sysselsättningsgraden bland invandrare kan dock helt eller delvis motverka skattefördelarna med en god ålderssammansättning. En positiv skattemässig nettoeffekt av invandringen kan nås i de medlemsstater där invandrarnas sysselsättningsgrad är högre än den inhemska befolkningens. Bättre integration av invandrare skulle därmed förbättra samhällsekonomin. Det är troligen rimligt att anta att nettoeffekterna på de offentliga finanserna är relativt marginella.

² Se "Employment in Europe 2003" och avsnitt 2 i bilagan för närmare upplysningar.

³ Avsnittet bygger på meddelandet "Economic aspects of immigration" ECFIN/361/03, kommittén för ekonomisk politik.

4. UTVECKLINGEN AV INVANDRINGSPOLITIKEN

Kommissionens *undersökning av kopplingarna mellan laglig och olaglig migration*⁴ visar att alla medlemsstater har kanaler för arbetskraftsinvandring, bland annat tredjelandsmedborgare med särskilda kvalifikationer eller arbetare i vissa branscher. Det är dock inte bara högutbildad arbetskraft som behövs, eftersom vissa länder – i synnerhet i Sydeuropa eller länder där invandringen startat sent – behöver även lågutbildad arbetskraft. Inresa för sådana personer regleras ofta i bilaterala avtal med grannländer eller utvalda länder utanför EU, med som bakomliggande skäl inte bara att fylla arbetsmarknadens behov utan även att vårda förbindelserna med länder utanför EU, historiska kopplingar och kulturellt utbyte samt att motverka olaglig invandring. Huvuddelen av invandringen består dock fortfarande av familjeåterförening eller någon form av humanitärt skydd.

Förslag om att omorientera invandringspolitiken så att den får en mer selektiv sysselsättningsrelaterad inriktning har nyligen åter framförts. Ett flexibelt system för att dra till sig viss utländsk arbetskraft kan förstås väsentligt avhjälpa brister på vissa områden av arbetsmarknaden. En övergång till en mer selektiv invandringspolitik underlättas om medlemsstaterna och gemenskapen bättre kan identifiera kommande kompetensbehov och yrkesprofiler samt potentiell arbetskraftsbrist⁵. Tillförlitliga prognoser kommer dock troligen inte att kunna göras, varför invandringspolitiken har små utsikter att kunna tillfredsställa kompetensbehoven. Under en allt snabbare ekonomisk omställning och globalisering kommer invandrarna troligen att bidra till att balansera tillgång och efterfrågan, särskilt de som har breda kvalifikationer, erfarenheter och personliga förutsättningar som gör att de kan anpassa sig till ett mer komplext och föränderligt arbetsliv. Invandringspolitiken bör därför syfta till att hålla inflödet av utländsk arbetskraft i balans på medellång sikt och undvika ryckiga beslut.

5. TRENDER I NATIONELL INTEGRATIONSPOLITIK

Kommissionen har begärt att en övergripande integrationspolitik skall utvecklas⁶, vilket kräver att immigrationsfrågorna införlivas med alla relevanta politikområden och att åtgärder vidtas för att bekämpa diskriminering, samtidigt som man måste utveckla särskilda åtgärder och verktyg för invandrarnas behov.

Informationen i det här avsnittet bygger på rapporter från de nationella kontaktpunkterna för integration⁷ samt de nationella sysselsättningsplanerna⁸ och de nationella handlingsplanerna för social integration⁹. En genomgång av nationell integrationspolitik ges i avsnitt 3 i bilagan.

⁴ KOM(2004) 412.

⁵ Se även dokumentet ”Jobs, jobs, jobs – Creating more employment in Europe” från den europeiska specialgruppen för sysselsättningen, november 2003.

⁶ KOM(2003)336 slutlig.

⁷ Se MIGRAPOL-integration 21

⁸ Gemensamma sysselsättningsrapporten

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

⁹ Gemensamma integrationsrapporten

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

Bristande **tillträde till arbetsmarknaden** framhålls som det största hindret för integration och därför den tyngsta politiska prioriteringen för de nationella integrationspolitiken. Bristande språkkunskaper och svårigheter med erkännande av yrkeserfarenhet och meriter är också stora hinder och allt fler medlemsstater vidtar åtgärder på området. Särskilda insatser görs för att förbättra yrkesvägledningen för invandrarna. Invandrarnas förmåga till egenföretagande erkänns allt mer. Arbetsmarknadens parter engagerar sig i större utsträckning men ännu inte tillräckligt. Det görs sällan utvärderingar av hur effektiv politiken är. Många yrken är fortfarande spärrade för människor som inte är unionsmedborgare av nationalitetsskäl.

Språkkunskaper och bättre utbildning ses som andra huvudutmaningar. Medlemsstaterna tycks mer inriktade på invandrarnas språkkunskaper och allt fler länder anordnar särskild språkträning för nyankomna invandrare och flyktingar.

Medlemsstaterna lägger allt större vikt vid **medborgarkunskap och samhällsorientering för nya invandrare**, t.ex. information om grundläggande rättigheter och skyldigheter, bl.a. jämställdhet och grundläggande normer och värderingar i mottagarlandet.

Deltagande i det politiska beslutsfattandet är ett viktigt formellt steg mot samma rättigheter och skyldigheter som unionsmedborgare och de flesta av EU:s 25 medlemsstater har nu beviljat invandrare någon form av lokal rösträtt.

Medlemsstaterna ser invandrare som särskilt **utsatta för fattigdom och marginalisering**, men många länder har fortfarande inte gjort någon mer djupgående analys av vilka faktorer som leder till en sådan situation.

Ett antal medlemsstater har fortfarande stora svårigheter med att erbjuda **bostäder** till ett rimligt pris och med att hantera de negativa effekterna av segregation och stadsområden med problem, där invandrarna för det mesta är överrepresenterade.

Kampen mot diskrimination och rasism har blivit ännu mer komplex i ett politiska klimat med negativa stereotyper av invandrare i massmedia och ökande stöd för högerextrema politiska parter i vissa medlemsstater. Politik för att bekämpa diskrimination och rasism är inte alltid kopplade till medlemsstaternas integrationspolitik. Det finns dock ett tydligt erkännande av behovet att agera.

Det är överhuvudtaget svårt att bedöma om det har gjorts några framsteg med att utveckla en övergripande integrationsstrategi på det nationella planet. Ett antal medlemsstater håller dock på att utveckla **särskilda integrationskurser** eller program som har invandrare och flyktingar som målgrupp och det finns en ökande insikt om behovet av att **införliva** invandringsaspekter med all politik och aktivera aktörerna genom ökat samarbete mellan nationella, regionala och lokala myndigheter samt med det civila samhället. Ett systematiskt införlivande av **jämställdhetsfrågorna** tycks saknas i de flesta medlemsstaters hantering av immigrationen, både vad gäller politiken och informationsinsamlingen.

6. FRAMSTEG I UTVECKLINGEN AV EN GEMENSAM IMMIGRATIONSPOLITIK

6.1. Konsolidering av EU:s rättsliga ramar

Sedan 1999 har kommissionen lagt fram flera direktiv för att inrätta lika villkor mellan medlemsstaterna och arbeta för en gemensam invandringspolitik. Direktivet om familjeåterförening¹⁰, direktivet om varaktigt bosatta personer¹¹ och direktivet om uppehållstillstånd för offer för olaglig invandring och människohandel¹² har redan antagits. Politisk enighet nåddes den 30 mars 2004 om direktivet om rätt till inresa och vistelse för utländska studerande. Andra förslag som är på gång är ett direktiv om rätt till inresa för tredjelandsmedborgare för att forska och två förslag till rådets rekommendationer för att underlätta inresa för forskare¹³. Framgångar har också nåtts i fråga om social trygghet vid flyttning inom EU - en ny förordning¹⁴ trädde i kraft i juni 2003.

Rådet kunde inte enas om ett direktiv om arbetskraftsinvandring som lades fram 2002. För att bryta dödläget planerar kommissionen att inleda en omfattande remissrunda om ekonomisk invandring under hösten 2004.

Vad gäller direktiven mot diskriminering som antogs 2000 har genomförandet av lagstiftningen försenats i många medlemsstater. Kommissionen går igenom situationen och kommer att vidta lämpliga åtgärder.

6.2. EU:s politik för samordning och erfarenhetsutbyte

6.2.1. De nationella kontaktpunkterna för integration

Vid mötet i Thessaloniki i juni 2003 framhöll Europeiska rådet vikten av att utveckla samarbetet och informationsutbytet inom nätverket för att stärka samordningen av politiken nationellt och inom EU.

För att strukturera informationsutbytet beslutade de nationella kontaktpunkterna att ta fram en integrationshandbok för yrkesverksamma och beslutsfattare. Handboken håller på att utarbetas utifrån flera tekniska seminarier som anordnades av medlemsstaterna för att diskutera praxis och utbyta information med forskare och företrädare för det civila samhället. Handboken skall fastställa allmänna principer och rekommendationer för integrationspolitiken tillsammans med några goda exempel. Den första utgåvan väntas komma under hösten 2004.

6.2.2. Den europeiska sysselsättningsstrategin och strategin för social integration

Den europeiska sysselsättningsstrategin gör också framsteg. Nya riktlinjer för sysselsättningen antogs i juli 2003 där man efterlyste åtgärder för att bättre integrera invandrarna på arbetsmarknaden och sätta upp ett mål för att minska arbetslöshetsgapet mellan unionsmedborgare och tredjelandsmedborgare. Riktlinjerna medger hur viktig invandringen är för att fylla dagens och framtidens arbetskraftsbehov. i riktlinjerna framhålls

¹⁰ Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22.9.2003.

¹¹ Rådets direktiv 2003/109/EG av den 25.11.2003.

¹² KOM(2002) 71 slutlig av den 30.4.2003.

¹³ KOM(2004) 178 av den 16.3.2004.

¹⁴ Förordning nr 859/2003.

även att det krävs åtgärder för att omvandla svartarbete till regelrätt sysselsättning. En europeisk portal för rörlighet i arbetslivet¹⁵ har skapats för att informera om lediga arbeten samt om arbets- och levnadsvillkor i EU. Kommissionen kommer att stärka ömsesidigt erfarenhetsutbyte mellan medlemsstaterna, även i frågor som rör immigration, genom att bygga ut det befintliga systemet för inbördes utvärdering.

Inom ramen för social integration betonades i den gemensamma rapporten 2003 behovet av insatser för att minska fattigdom och marginalisering bland invandrare och etniska minoriteter såsom en av sex huvudprioriteringar. Medlemsstaterna kommer att lämna rapport i kommande nationella handlingsplaner för social integration.

Meddelandet om invandring, integration och sysselsättning diskuterades både i Sysselsättningskommittén och i Kommittén för socialt skydd, och båda yttrade sig i frågan¹⁶. Den gemensamma sysselsättningsrapporten och den gemensamma rapporten om social integrering skall bevaka framsteg på EU-nivå.

6.2.3. *Samarbete i utbildningsfrågor på EU-nivå*

Inom ramen för den öppna samordningsmetoden för utbildning och fortbildning har de första resultaten av de arbetsgrupper som inrättades 2002 och 2003 för att utbyta praxis, utveckla indikatorer och benchmark samt göra studiebesök lett till att man identifierat vad som hindrar invandrare från att få tillträde till livslångt lärande. Närmare mål för att framgångsrikt integrera invandrarna i den kunskapsbaserade ekonomin och samhället togs också fram. En prioritet i det kommande arbetet är att göra en djupgående analys av hinder som invandrare stöter på vid undervisning och utbildning. Detta kommer att ta hänsyn till uppföljningen 2004 av den gemensamma halvtidsrapporten om genomförandet av Lissabonstrategin.

6.2.4. *Förbättra informationen om invandringen*

Enligt handlingsplanen för insamling och analys av gemenskapsstatistik på migrationsområdet¹⁷ utarbetar kommissionen nu ett förslag till direktiv för att harmonisera insamlingen av uppgifter och statistik. Den första årliga rapporten om migration och asyl offentliggjordes i april i år¹⁸.

6.3. **Ekonomiskt stöd från EU-instrument**

Ekonomiskt stöd från flera av EU:s finansiella instrument bidrar till medlemsstaternas integrationsansträngningar. Stöd kan fås från strukturfonderna, bl.a. Europeiska socialfonden, Equal-initiativet och EU:s handlingsprogram för utbildning, sysselsättning och mot marginalisering och diskrimination. Med hänsyn till de program som särskilt inriktas på invandrare har Europeiska flyktingfonden gemenskapens huvudinstrument och ett nytt pilotprojekt avseende integration (INTI) startade 2003 för att särskilt stödja politik som syftar till att integrera invandrare. En närmare genomgång av EU:s ekonomiska stöd och bidrag till integrationen ges i avsnitt 5 i bilagan.

¹⁵ Se <http://europa.eu.int/eures>

¹⁶ Se Sysselsättningskommitténs yttranden (http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/opinions2003_en.htm) och yttranden från Kommittén för socialt skydd (http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_protection_committee/spc_opinions_en.htm)

¹⁷ KOM(2003) 179 slutlig.

¹⁸ See Annual report on migration and asylum http://europa.eu.int/comm/justice_home/index.htm

I förslaget till budgetplan för 2007-2013 föreslår kommissionen att ett delmål skall vara att verkligen genomföra unionsmedborgarskapet och inom ramen för området med frihet, säkerhet och rättvisa ge ekonomiskt stöd till en gemensam invandringspolitik för effektiv hantering av migrationsflöden för att fylla arbetsmarknadens behov. EU måste därför vidta åtgärder inom ramen för detta politikområde för att stimulera och stödja medlemsstaternas insatser för att främja integration av medborgare från tredjeländer som är bosatta i deras länder. I den tredje rapporten om ekonomisk och social sammanhållning, i vilken "ett nytt partnerskap för sammanhållning" föreslogs, bekräftade kommissionen behovet av att med hjälp av ESF öka sysselsättningspotentialen hos människor som har svårare att komma in på arbetsmarknaden, exempelvis invandrare. Ökad solidaritet är nödvändigt för att stödja medlemsstaternas ansträngningar att ge tredjelandsmedborgare av olika kulturella, religiösa, språkliga och etniska bakgrund möjlighet att etablera sig och aktivt delta i alla aspekter av europeiskt samhällsliv.

6.4. Dialog med tredje land och internationellt

För att bygga närmare förbindelser med ursprungsländerna har insatser gjorts för att integrera migrationsfrågorna med EU:s politik för yttre förbindelser och bistånd¹⁹. Migrationsfrågor tas systematiskt upp i dialogen mellan EG och många ursprungs- och transitländer och ett ekonomiskt samarbetsprogram har utvecklats²⁰. Detta bör ses i ett bredare sammanhang, som även omfattar ökande betydelsen av migrationsfrågor på den internationella dagordningen, även inom ILO och FN:s "Global Commission on Migration".

¹⁹ Se KOM(2002) 703.

²⁰ Se även SEK(2003) 815 av den 9.7.2003.

7. SLUTSATSER

Rapporten bekräftar att invandringen fortsätter vara viktig för EU:s ekonomiska och sociala utveckling. Mot bakgrund av en minskande befolkning i arbetsför ålder kommer invandringen troligen och i allt högre grad att behövas för att möta behoven i det utvidgade EU, som därför bör förbereda sig på detta.

Det krävs likvärdiga förutsättningar för **politiken för ekonomisk invandring** i hela EU för att man skall kunna fylla arbetskraftsbehovet framgångsrikt och på ett mer insynsvänligt och sammanhängande sätt. Med tanke på att rådet inte kunde enas om direktivet om ekonomisk invandring hoppas kommissionen att grönboken som kommer att lanseras inom kort kommer att bereda väg för ett nytt rättsligt EU-instrument i frågan.

Inresa och integrationspolitik är intimt förenade och bör förstärka varandra ömsesidigt. För integration på arbetsmarknaden är det viktigt att medlemsstaterna ytterligare ser över de befintliga strukturerna och instrumenten, i synnerhet **kapaciteten att identifiera kunskaper och arbetskraftsbrister och få ut invandrarna på arbetsmarknaden**. Kommissionen kommer att stödja erfarenhetsutbyte i dessa frågor inom ramen för den europeiska sysselsättningsstrategin. Kommissionen har föreslagit ett nytt och ambitiöst utbytesprogrammen i samband med sysselsättningskommittén som kan hantera dessa frågor. Gemenskapens program för sysselsättningsskapande åtgärder kommer också att användas för att öka kunskaperna om integration på arbetsmarknaden. Rapporten visar att det är viktigt att **bedöma invandrarnas kunskaper och meriter** för att bättre utnyttja deras potential. Det vore ett verkligt framsteg att underlätta erkännandet av invandrarnas meriter genom att på dem tillämpa samma kriterier som används för att erkänna de egna medborgarnas utländska meriter.

Medlemsstaterna sysslar även i allt högre grad med **integration av nyanlända** i synnerhet för att invandrarna skall förstå och respektera de grundläggande normerna och värderingarna i mottagarlandet och när det gäller språkfärdigheterna för att undanröja väsentliga hinder för integration. Medlemsstaterna är ovilliga att öppna för ytterligare ekonomisk invandring om de inte kan integrera de nyanlända väl på alla samhällsområden. Behovet av särskilda integrationsåtgärder tas även upp av länder utanför EU vid diskussioner om migration. Detta framhåller behovet av att stärka och utveckla gemenskapens instrument för integration av tredjelandsmedborgare, i samband med utvecklingen av inresepolitiken. De förberedande åtgärderna från INTI är ytterligare ett steg på vägen för att främja särskilda integrationsåtgärder för tredjelandsmedborgare genom att bidra med nya idéer, utbyte av god praxis och prioriteringar.

Det krävs insatser för att integrera dagens invandrare. Detta innefattar både en övergripande integrationspolitik och att frågan införlivas med alla områden samt särskilda insatser. **Att införliva invandringsfrågorna** innebär att aktivt och öppet beakta invandringsfrågor på alla relevanta politikområden och åtgärder inom EU och nationellt. Ett av syftena med årsrapporten om migration och integration är att se till att invandrarnas behov verkligen beaktas i alla EU-program och initiativ som berör dem och att informera rådet om de framsteg som görs. Den här första rapporten visar att hänsynen till invandringsfrågor på flera viktiga politikområden fortfarande går långsamt och att ytterligare insatser behövs för att utveckla en effektiv politik.

Ett antal åtaganden har dock gjorts av EU sedan antagandet av meddelandet om invandring, integration och sysselsättning, såväl inom den europeiska sysselsättningsstrategin och arbetet med social integration, och några positiva följder märks nationellt. **De flesta åtaganden måste dock fortfarande omsättas i handling.** Man bör använda målsättningar och utveckla en mer systematisk och jämförbar informationsinsamling inom EU för att bättre övervaka hur politiken påverkar invandrarna. Kommissionen kommer att ägna särskild uppmärksamhet åt bevakningen av medlemsstaternas nationella sysselsättningsplaner och planer för social integration. Erfarenhetsutbyte med de nationella kontaktpunkterna för integration kommer också att vara till hjälp för att inarbeta invandringsfrågor nationellt och inom EU och utveckla god praxis för särskilda behov i målgrupperna. Med tanke på den ökande betydelsen och den prioritet som ges integrationen av invandrare i EU:s finansiering, är det viktigt att förbättra informationen om hur medlen används för att underlätta invandrarnas integration.

För att komma vidare är det viktigt att **öka dialogen med invandrarorganisationer.** Dialog med olika grupper som bygger på ömsesidigt förtroende är grundläggande för att stödja invandrarnas integration och bevara den sociala sammanhållningen. Inom EU uppmanar kommissionen invandrare att aktivt delta i debatten. Den här rapporten visar att integrationspolitiken och religiösa och kulturella frågor fortsätter vara stora utmaningar i de flesta medlemsstater. För att förbättra dialogen med invandrarorganisationerna och motverka fördomar, okunnighet och intolerans såväl som religiös extremism inom EU kommer kommissionen att prioritera inrättandet av nätverk och samarbete inom ramen för INTI:s förberedande åtgärder för 2005.

En annan tung fråga är **den alltmer heterogena befolkningen i EU:s städer** som innebär en utmaning för många medlemsstater. Det är viktigt att öka insatserna för att utbyta erfarenheter och bästa praxis på EU-nivå, särskild i samband med strategin för social integration. . Kommissionen kommer även att föreslå att de nationella kontaktpunkterna för integration tar in frågan i sina arbetsprogram.

Inrättandet av **ett gemensamt rättsligt ramverk** för tredjelandsmedborgares rättigheter och skyldigheter stödjer EU:s politik för integration av invandrare. De första EU-direktiven har nu antagits och kommissionen kommer uppmärksam att följa hur de genomförs i nationell lagstiftning. Kommissionen kommer även att se över vilka politiska rättigheter tredjelandsmedborgare har enligt arbetet.

Den rättsliga ramen och de politiska instrument som beskrivs ovan utgör viktiga inslag i det praktiska arbetet med integration. Det behövs dock större samstämmighet i fråga om målen med dessa åtgärder. Vid mötet i Thessaloniki framhöll Europeiska rådet behovet av att utveckla en gemensam ram inom vilken den nationella politiken kan utvecklas, och man övervägde **definition av gemensamma grundläggande principer** för att intensifiera utvecklingen av ett sådant ramverk. Kommissionen kommer att lägga nödvändiga förslag för att utarbeta gemensamma principer som kan ligga till grund för antagandet av särskilda mål på de relevanta politikområdena.

De nationella kontaktpunkterna för integration har en viktig uppgift i arbetet. De kan bidra på ett avgörande sätt för att övervaka framstegen på olika politiska områden och se till att insatserna nationellt och på EU-nivå stärker varandra ömsesidigt. Med utgångspunkt i deras erfarenheter av handboken om integration bör de även kunna identifiera ett antal prioriterade områden och rekommendera ytterligare samarbete mellan medlemsstaterna. För att stärka det europeiska ramverket för integration och den nya konstitutionen kommer kommissionen att överväga behovet av en mer formell grund för framtida informationsutbyte om integration utan hinder av Europeiska sysselsättningsstrategin och Europeiska strategin för social integration.

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's 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.

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

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.

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.

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

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.

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 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.

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.

⁴⁵ COM(2004) 70 final.

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.