

Yttrande från Ekonomiska och sociala kommittén om "Invandring, integration och det organiserade civila samhällets roll"

(2002/C 125/21)

Den 31 maj 2001 beslutade Ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 23.3 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Invandring, integration och det organiserade civila samhällets roll".

Sektionen för sysselsättning, sociala frågor och medborgarna, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 27 februari 2002. Föredragande var Luis Miguel Pariza Castaños och medföredragande var Vítor Melícias.

Vid sin 389:e plenarsession den 20–21 mars 2002 (sammanträdet den 21 mars 2002) antog Ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Integration och medborgarskap

1.1. Under 1960- och 70-talen, då de europeiska värdländerna främjade invandring, betraktades migrationsströmmarna i Europa som något tillfälligt. Först när det började bli uppenbart att många invandrare stannade kvar insåg myndigheterna att de flesta invandrare blir kvar och integreras i vårt samhälle. Det är denna syn som utan förbehåll bör präglade den nya politiken ⁽¹⁾ i fråga om invandring ⁽²⁾.

1.2. Kommissionen har i sitt meddelande om gemenskapens invandrarpolitik påpekat att Europas ekonomiska utsikter och demografiska utveckling innebär att invandring är en avgörande faktor och en nödvändighet för vår utveckling. Politiken bör alltså anpassas till det faktum att det i dagens europeiska samhälle finns många invandrare och att detta kommer att vara fallet även i framtiden. Det krävs därför en tydlig och verksam politik för att integrera invandrarna. Vi syftar då på all invandring, inte bara arbetskraftsinvandring utan också familjeåterförening, flyktingar och personer som tagits emot av andra humanitära skäl.

1.3. Begreppet integration måste definieras noga för att det skall vara användbart i alla EU-länder, eftersom uppfattningen om vad social integration innebär (inte bara i fråga om invandrare och flyktingar) skiljer sig åt inom olika kulturer och beroende på tidigare praxis.

1.4. Det integrationsbegrepp som föreslås i detta yttrande kan definieras som "samhällsintegration". Begreppet innebär främst att invandrare gradvis skall jämföras med resten av befolkningen både när det gäller rättigheter och skyldigheter och även när det gäller tillgång till varor och tjänster och medborgarinflytande på lika villkor. EU:s stadga om grundläggande rättigheter är en solid grund som bör vara vägledande för såväl den nya EU-lagstiftningen som för medlemsstaternas lagstiftning.

1.5. Den samhällsintegration som vi förespråkar beror inte främst på hur kulturaspekter hanteras, utan sätter i stället medborgarbegreppet i centrum. Den kulturella mångfalden kan hanteras på olika sätt beroende på vilken modell som vuxit fram i landet, men detta bör inte påverka principen om jämställdhet i fråga om rättigheter och skyldigheter. Invandrarnas kulturmönster, vilka de än må vara, påverkar med andra ord inte det faktum att de är människor som bör ha samma rättigheter och skyldigheter som resten av befolkningen.

1.6. Invandrarnas rättigheter kan inte ifrågasättas med argument om kulturella skillnader. ESK tar helt avstånd från alla idéer som innebär att invandrare skulle förnekas rättigheter på grund av kulturskillnader. Religionsfrihet är till exempel en rättighet för invandrare likaväl som för andra medborgare. Alla grundläggande mänskliga rättigheter och lagstadgade rättigheter gäller även för invandrare, oavsett deras kulturella särdrag. I likhet med rättigheterna kan inte heller undantag från de rättsliga skyldigheterna göras med kulturskillnader som argument. Invandrare kan inte underlåta att följa lagen och samhällsnormerna av kulturskäl. Invandrare måste respektera de europeiska samhällenas demokratiska värderingar och följa demokratins spelregler för att integreras.

(1) Se kommissionens meddelande KOM(2000) 757 slutlig.

(2) Begreppet "invandring" omfattar i detta yttrande i vissa fall också etniska minoriteter.

1.7. Kulturaspekterna är mycket viktiga. Kulturell mångfald är något som kännetecknar det demokratiska och pluralistiska Europa, och invandringen från tredje länder bidrar stort till vår mångfald och berikar våra samhällen kulturellt. Kulturen kan inte betraktas som statisk utan bör ses som något som är i ständig utveckling och kan berikas från många olika håll. Med en sådan dynamisk syn på kulturens utveckling bör man integrera invandrarnas kulturella bidrag.

1.8. ESK vill alltså framhålla invandringens positiva bidrag till Europas kulturella utveckling och tar med kraft avstånd från alla fundamentalistiska resonemang om "risk för att kulturen blandas ut" eller "att försvara den europeiska kulturen mot främmande kultur". Dyliga resonemang går stick i stäv mot principerna om demokratisk pluralism och skadar de europeiska samhällenas sociokulturella framåtskridande.

1.9. Integrationen hänger tätt samman med invandrings- och asylpolitiken. Invandringens integration är en process som måste inledas direkt. Därför är mottagandet i det nya landet viktigt, liksom vilka rättigheter invandrare eller asylsökande får direkt vid ankomsten. Invandring på olagliga vägar och svartarbete är hinder för integrationen. Därför är det viktigt att utarbeta en invandringspolitik som öppnar de lagliga vägarna in i ett land och ger en bred definition av invandrarnas rättigheter. Om dessa frågor har kommissionen utarbetat förslag till direktiv⁽¹⁾, och kommittén har lagt fram yttranden⁽²⁾ om dessa förslag.

1.10. Invandrare bör ha en positiv inställning och vara öppna för att integrera sig, och det är därför lämpligt att lära sig det nya landets språk och informera sig om lagar, seder och bruk.

1.11. Kunskaper i de språk som talas i mottagarlandet är grundläggande för invandrarnas integration, och de bör därför ges möjlighet att studera dessa språk.

2. EU-institutionernas arbete med integrationspolitik

2.1. I enlighet med fördraget om EU och de politiska ramar som lades fast under toppmötet i Tammerfors har

kommissionen efter ett intensivt politiskt arbete antagit ett antal lagförslag som kommittén ställer sig positiv till. I rådet går emellertid arbetet mycket långsamt och präglas av alltför restriktiva politiska resonemang. Europeiska rådet åtog sig under sitt möte i Laeken att anlägga en ny infallsvinkel på den gemensamma asyl- och invandringspolitiken och ge denna politik ny drivkraft. ESK hoppas att detta åtagande omsätts i konkreta framsteg inom rådet och i ett kraftfullt stöd för kommissionens initiativ.

2.2. Myndigheterna i EU:s medlemsstater har under de senaste årtiondena utvecklat olika former av integrationspolitik för invandrare. Utarbetandet av denna politik sinkades dock kraftig av att man i början trodde att invandringen bara var tillfällig.

2.3. Gemenskapsinstitutionerna har å sin sida också under flera år utarbetat politik för att främja invandrarnas integration. Detta arbete har utmynnat i initiativ för att hjälpa invandrare in på arbetsmarknaden och i utbildningssystemet, och även i politik för att bekämpa rasism, främlingsfientlighet och diskriminering.

2.4. Kommissionen klargjorde redan 1994, i sitt meddelande⁽³⁾ om invandrings- och asylpolitik, att integration borde vara en av de tre grundpelarna i invandringspolitiken (de två andra var att samarbeta med ursprungsländerna och att kontrollera migrationsflödena). I sitt meddelande⁽⁴⁾ om den nya invandringspolitiken lade kommissionen fram förslag om social integration av tredjelandsmedborgare som bygger på lika rättigheter, en utveckling mot fri rörlighet, åtgärder för att förbättra den ekonomiska och sociokulturella situationen samt åtgärder mot främlingsfientlighet och rasdiskriminering.

2.5. Det har tagits många gemenskapsinitiativ inom detta område, men man kan särskilt nämna Integra-programmet, som handlade om att hjälpa grupper som riskerade social utslagning att komma in på arbetsmarknaden. Detta program möjliggjorde en rad projekt med inriktning på invandrare, och detsamma kan nu sägas om programmet Equal⁽⁵⁾, som har liknande målsättningar. Man måste också nämna den europeiska sysselsättningsstrategin, som fastställdes i Luxemburg 1997, eftersom den innehåller förslag om hur man skall motverka diskriminering på arbetsmarknaden.

⁽¹⁾ Se förslaget till direktiv om villkor för inresa och vistelse, EGT C 332 E, 27.11.2001, och förslaget till direktiv om flyktingstatus, EGT C 62, 27.2.2001.

⁽²⁾ Se ESK:s yttrande som antogs den 16 januari 2002, och ESK:s yttrande i EGT C 193, 10.7.2001.

⁽³⁾ Se kommissionens meddelande KOM(1994) 23 slutlig och ESK:s yttrande i EGT C 393, 31.12.1994.

⁽⁴⁾ Se kommissionens meddelande KOM(2001) 757 slutlig och ESK:s yttrande i EGT C 260, 17.9.2001.

⁽⁵⁾ Se ESK:s yttrande i EGT C 75, 15.3.2000.

2.6. Att motverka främlingsfientlighet och diskriminering är en mycket viktig aspekt av integrationsarbetet, och EU-institutionerna har också ägnat sig åt detta, särskilt efter det att Amsterdamfördraget trädde i kraft. Två direktiv har redan trätt i kraft, ett om likabehandling av personer oavsett deras ras eller etniska ursprung och ett om likabehandling i arbetet. Det finns också ett handlingsprogram för att utveckla detta. Sammanlagt utgör dokumenten en stadig bas för att utarbeta politik mot diskriminering. ESK är emellertid oroad över vissa medlemsstaters oförsvarliga förseningar med genomförandet i den nationella lagstiftningen.

2.7. Ett viktigt steg var att Europeiskt centrum för övervakning av rasism och främlingsfientlighet inrättades 1997. Genom detta centrum skall EU utarbeta analyser och förslag som kan förbättra arbetet med att motverka rasism och andra former av diskriminering i hela EU.

2.8. Även om myndigheterna har valt att satsa på integration så är den politik som hittills har utarbetats klart otillräcklig. Invandrare diskrimineras fortfarande, vilket bland annat visas av deras svårigheter att komma in på arbetsmarknaden. Det finns bostadssegregation och segregation i andra delar av samhällslivet. På olika håll i Europa har det också uppstått konflikter mellan invandrare och andra befolkningsgrupper. Detta är några exempel på att tillräckligt ännu inte har gjorts på området.

2.9. Integrationspolitiken behöver drivkraft genom insatser från alla institutioner, såväl EU-institutioner som nationella, regionala och lokala myndigheter. Denna nya drivkraft måste också komma från det organiserade civila samhället om politiken skall bli verkligt effektiv. ESK vill gärna vara med och utarbeta den nya integrationspolitiken och förankra denna i Europas civila samhälle.

3. Integrationspolitik

3.1. Politiken för att integrera invandrare bör utformas av offentliga och privata institutioner med ett stort deltagande från de sociala organisationerna. Politiken måste syfta till att avskaffa hindren för invandrarnas tillgång till varor, tjänster och deltagande i vårt samhälle, arbete, bostad, grundutbildning, yrkesutbildning och högre utbildning etc.

3.2. Denna integrationspolitik måste också riktas till värdlandets övriga befolkning för att mildra den diskriminerande

inställning som kan finnas i samhället samt främja kommunikation och möten med invandrare, främja utbyte av kultur och kunskap om varandra och uppmuntra gemensamt deltagande i olika sociala sammanhang. Integrationspolitiken bör alltså omfatta åtgärder riktade såväl till invandrare som till övrig befolkning.

3.3. Integrationspolitik bör inte innebära att fokus ensidigt sätts på invandrarna. Det bör finnas offentliga åtgärder som särskilt riktas till invandrare, men de flesta åtgärderna bör gå ut på att invandrarna skall använda samma kanaler och tjänster som alla andra och få tillgång till det som samhället erbjuder på samma villkor som resten av befolkningen.

3.4. De politiska ansträngningarna för att integrera invandrarna bör återspeglas i en ökning av de offentliga förvaltningarnas budget. Man måste utarbeta handlingsplaner för integration på alla myndighetsnivåer – EU-nivå, nationell, regional och lokal nivå. Man bör medge att det som hittills har gjorts inte på långa vägar är nog, eftersom invandrarna i dag inte är tillräckligt väl integrerade. Denna önskan om större ansträngningar inom integrationspolitiken gäller inte bara medlemsstaterna utan också kandidatländerna.

3.5. ESK utarbetar för närvarande ett yttrande⁽¹⁾ om en öppen samordningsmetod för invandringspolitiken.

3.6. Ett ramprogram för EU

3.6.1. För att främja en ny integrationspolitik krävs ett EU-initiativ som är så snabbt genomförbart och brett som möjligt och som integreras i alla gemenskapens politikområden. När det gäller EU måste kommissionen ta initiativ till att utarbeta ett brett ramprogram för att främja integration av invandrare och flyktingar. Programmet skall fungera som en drivkraft för att få övriga myndigheter på alla nivåer att förstärka sin integrationspolitik. Ramprogrammet bör ge utrymme åt bredast möjliga deltagande från det civila samhällets organisationer, och i detta sammanhang kan Ekonomiska och sociala kommittén spela en mycket viktig roll.

3.6.2. Den offentliga politiken måste omfatta allt från det första mottagandet av invandrare till ett fullständigt och effektivt likställande med övriga medborgare i fråga om rättigheter och skyldigheter. Detta innebär insatser inom en rad olika områden. Alla kan inte tas upp i detta yttrande, men några av de viktigaste områdena framhålls här:

⁽¹⁾ Se yttrandet "En öppen samordningsmetod för gemenskapens invandringspolitik".

3.6.3. Vid det första mottagandet bör EU-länderna erbjuda förhållanden som gör det möjligt för invandrare att direkt börja integrera sig. I sitt yttrande⁽¹⁾ om förslaget till direktiv om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i syfte att bedriva verksamhet har ESK föreslagit att invandrare som kommer av ekonomiska skäl skall erbjudas gynnsamma villkor vid mottagandet. ESK har också analyserat mottagningsvillkoren för asylsökande⁽²⁾. Kommittén föreslår i sina yttranden att man vidtar åtgärder för att kunna erbjuda anständigt boende, rådgivning i rättsliga frågor som berör tredjelandsmedborgare, information på olika språk, språkkurser som är öppna för alla nykomna, orientering på arbetsmarknaden etc.

3.6.4. Tillträde till arbetsmarknaden är utan tvivel en grundpelare för integrationen, eftersom detta är en förutsättning för att komma in i många andra delar av samhällslivet. Sysselsättningspolitiken bör anpassas till den nya invandringspolitiken och hjälpa invandrare in på arbetsmarknaden⁽³⁾.

3.6.5. Bostaden och bostadsområdet visar hur det verkligen ligger till med den sociala integrationen eller bristen på sådan. På många håll visar bostad och bostadsområde skrämmande tydligt hur invandrarna har hamnat på botten av samhället, och det gäller inte bara nykomna invandrare utan också invandrare som bott i landet länge.

3.6.6. Full tillgång till utbildning, som skall erbjudas utan diskriminerande villkor och hålla hög kvalitet. Detta är en annan mycket viktig punkt för dagens och morgondagens integration av invandrare. Behöriga myndigheter skall med hjälp av lämpliga EU-instrument erkänna akademiska examina och yrkeskompetens som erhållits i ursprungslandet och i detta sammanhang undvika all slags diskriminering.

3.6.7. Hälso- och sjukvård och andra samhällstjänster bör vara tillgängliga för invandrare på samma villkor som för övrig befolkning. Det innebär att man måste komma till rätta med alla situationer som medför diskriminering och anpassa tjänsterna så att de kan komma alla till del.

3.6.8. Det behövs handlingsprogram på alla nivåer för att skydda invandrare mot rasism, främlingsfientlighet, våld och all slags diskriminering. De offentliga myndigheterna, företag, privata institutioner, arbetsmarknadens parter och hela det civila samhället måste delta i dessa program i förebyggande syfte. Det bästa sättet att slippa denna typ av sociala problem är att förebygga dem.

3.6.9. Myndigheterna och det civila samhällets organisationer borde se det som en av sina uppgifter att främja kulturmöten och den kulturella mångfaldens positiva värden i Europa. Den kulturella integrationen av första och andra generationens invandrare bör ske med respekt för värderingar och kulturtraditioner och med målsättningen att man i det nya landets samhälle skall se kulturblandning som en naturlig utveckling av kulturen.

3.6.10. Medborgardeltagandet bör ske genom mekanismer som står öppna för invandrare. Föreningsliv, kulturliv och annan liknande verksamhet bör vara tillgänglig för invandrare på samma villkor som för övrig befolkning. Detta mål bör eftersträvas på flera olika sätt. En sida av saken är att värdlandets organisationer måste välkomna invandrare. Grannföreningar, bildningsförbund, arbetsgivarorganisationer, fackliga organisationer, partier och politiska organisationer, idrottsföreningar, yrkesföreningar och icke-statliga organisationer bör alla välkomna att invandrare deltar. Organisationerna bör därför se till att det inte finns en diskriminerande attityd inom den egna organisationen och även aktivt försöka få invandrare att gå med.

3.6.11. Vid olika medborgarevenemang, antingen det gäller kultur, idrott, religion eller helgdagar, bör man ta hänsyn till hur dagens befolkning är sammansatt och se till att invandrare inte av någon anledning skall känna sig hindrade att delta.

3.6.12. Den sociala ekonomins organisationer är mycket väl lämpade för integrationen av invandrare. Att invandrare kan delta på samma villkor som övrig befolkning öppnar för dialog och samspel.

3.6.13. Integration av invandrare kräver långvariga insatser för att undvika den utslagning och segregation som i dag har uppstått på många håll i Europa och som också drabbar andra och tredje generationens invandrare. I EU:s medlemsstater upplever många av dessa medborgare i vissa situationer diskriminering på grund av rasism och främlingsfientlighet.

(1) Se ESK:s yttrande som antogs den 16 januari 2002.

(2) Se ESK:s yttrande i EGT C 48, 21.2.2002.

(3) Se ESK:s yttrande om riktlinjer för sysselsättningspolitiken 2002, EGT C 36, 18.2.2002.

3.7. System för övervakning och utvärdering av resultaten

3.7.1. Tillsammans med ramprogrammet för EU bör man inrätta ett system för övervakning som gör det möjligt att löpande utvärdera integrationspolitikens resultat. Systemet bör bygga på både kvalitativa och kvantitativa indikatorer för att analysera resultaten. Det bör omfatta konkreta mål och handlingsplaner med rekommendationer till myndigheter och det civila samhället såväl på EU-nivå som i de enskilda medlemsstaterna.

3.7.2. Det system för övervakning och utvärdering som här föreslås bör ingå i den öppna samordningsmetod för EU:s invandringspolitik som rådet skall godkänna.

3.7.3. Det föreslagna systemet måste kunna omfatta aktivt deltagande från det civila samhällets organisationer, inte minst från Ekonomiska och sociala kommittén.

4. Det civila samhällets betydelse för integrationen

4.1. Arbete och arbetsrelationer

4.1.1. Tillräckliga ekonomiska resurser är en grundförutsättning för att inte hamna utanför i samhället. Arbete är det som vanligtvis ger ekonomiska resurser och möjlighet att utveckla yrkeskompetensen. Arbetet är också ett nav för de sociala kontakterna, antingen det rör sig om egenföretagande eller lönearbete.

4.1.2. För att uppnå integration är det grundläggande att ge invandrare tillgång till yrkesutbildning och arbete och den sociala trygghet som följer med detta. Det går emellertid inte att tala om integration på arbetsmarknaden så länge invandrare utsätts för diskriminering.

4.1.3. I allmänhet har invandrare större svårigheter än övrig befolkning både när det gäller att starta och driva företag och när det gäller att på lika villkor få tillträde till arbetsmarknaden och få ett bra arbete. Att få ett bra arbete är visserligen svårt för många andra sociala grupper och människor, men svårigheterna är ändå större för invandrare, eftersom inte bara de som saknar utbildning drabbas, utan även högt kvalificerade personer. Yrkesorganisationerna borde främja att invandrare får utöva sitt yrke på samma villkor som andra inom yrkesgruppen.

4.1.4. De offentliga institutionerna med ansvar för sysselsättning borde i samarbete med arbetsmarknadens parter tillämpa sådana kriterier som hjälper till att hantera migrationsströmmarna. Arbetsökande invandrare måste få veta att de skall anmäla sig hos arbetsförmedlingen. Fackföreningar och andra arbetslivsorganisationer kan spela en mycket viktig roll för att förmedla information om detta. I områden där invandrare har särskilt svårt att få arbete måste de offentliga institutionerna med ansvar för sysselsättning kunna vidta särskilda åtgärder för att stoppa diskrimineringen och se till att alla kommer in på arbetsmarknaden.

4.1.5. Arbetsmarknadens parter har en stor del av ansvaret för att arbetsmarknaden fungerar, och de utgör en grundpelare i ekonomiska och sociala sammanhang inom EU. De har en viktig roll att spela när det gäller att främja integration av invandrare. Verkligheten på dagens arbetsmarknad är emellertid den att många invandrare diskrimineras eller har arbeten där arbetsregler och sociala trygghetsregler åsidosätts.

4.1.6. Arbetsmarknadens parter måste ta sitt ansvar för invandrarintegrationen i samband med kollektivförhandlingar och arbetsrelationer. De skall därför arbeta för att all direkt eller indirekt diskriminering undviks i kollektivavtal, arbetsregler och praxis på arbetsmarknaden. Man kan diskrimineras bland annat på grund av kön, etniskt ursprung, nationalitet, kultur, religion eller ålder, och invandrare samlar ofta en hel rad av dessa diskrimineringsfaktorer.

4.1.7. Ekonomiska och sociala kommittén föreslår att arbetsmarknadens parter inom ramen för den sociala dialogen i EU och med bibehållen obundenhet diskuterar om det behövs sociala avtal och initiativ som kan främja integration av invandrare genom att förbättra arbetsrelationer och arbetsförhållanden och stoppa all diskriminering.

4.1.8. Man måste alltid ta hänsyn till att medlemsstaterna har olika system för kollektivförhandlingar, arbetsrelationer och social trygghet, men arbetsmarknadens parter måste ändå driva på invandrarintegration på arbetsmarknaden genom utvärderingar och förhandlingar på de olika nivåerna (nationell och regional, inom olika sektorer och på företagsnivå).

4.1.9. Fortbildning är ett grundläggande instrument för att främja verklig jämställdhet på arbetsmarknaden. Arbetsmarknadens parter bör stärka sina insatser för att ge invandrare tillgång till utbildning på samma villkor som övrig befolkning. Invandrare som inte kan det nya landets språk har extra svårt att få tillgång till utbildning och arbete, och därför krävs särskilda insatser för utbildning av invandrare som endast talar andra språk.

4.1.10. Många invandrare stöter i dag på fler hinder än andra när de vill göra karriär. Därför bör arbetsmarknadens parter inom olika områden arbeta för att karriärmöjligheter och löneutveckling skall vara lika för alla.

4.1.11. Det ramprogram för EU som här föreslås för integration av invandrare bör omfatta mål och insatser som riktas särskilt till arbetsmarknadens parter, och det vore lämpligt om dessa parter också deltog i programmet.

4.1.12. I de riktlinjer för sysselsättningen⁽¹⁾ som varje år utarbetas genom den öppna samordningsmetoden bör man införliva dels kriterier för att hantera migrationsströmmarna, dels mål och insatser för att främja att invandrarna integreras genom att få tillträde till arbetsmarknaden.

4.2. Lokalsamhället

4.2.1. Många gånger lever invandrare i förslumrade stadsgetton som helt försummas av myndigheterna. Detta är en form av social marginalisering som dessvärre förekommer på många håll i unionen, och som leder till åtskilliga problem. Man kan tala om getto då ett stort antal människor från samma land eller kultur lever i ett av samhället försummat bostadsområde, med förslumning och sociala problem. Ett getto uppstår inte på grund av mängden människor från ett och samma land eller kultur, utan till följd av bristande offentligt underhåll och diskriminering vad gäller tillgången till offentliga medel och tjänster, samt sociala och medborgerliga samhällsrättigheter.

4.2.2. Invånarna i dessa områden tvingas leva under svåra levnadsvillkor med ojämlikhet och diskriminering. Därför måste ett av de viktigaste målen för myndigheter och det civila samhället i Europa vara att invandrare skall integreras socialt i samhället.

4.2.3. Invandrare bör mantalsskriva sig där de bor, för i och med denna administrativa handling får de vissa medborgerliga rättigheter och skyldigheter som innebär ett första steg mot integration.

4.2.4. I flera europeiska samhällen finns det medborgarorganisationer som samarbetar med de lokala myndigheterna för att förbättra människors livskvalitet och för att främja goda relationer grannar emellan. Organisationerna ser olika ut beroende på traditionen i landet, men de spelar en viktig roll i egenskap av civil samhällsorganisation på lokal nivå.

4.2.5. Det är viktigt att dessa organisationer är öppna för invandrare, så att deras bekymmer, problem och synpunkter återspeglas i verksamheten. Målet bör vara att samtliga invånare, även invandrare, aktivt skall delta i lokalsamhället på lika villkor. De ideella sociala föreningarnas verksamhet, där invandrare samverkar med andra medborgare, spelar en mycket viktig roll för den sociala integrationen.

4.2.6. På många orter har invandrare stora svårigheter att hitta en lämplig bostad. Det händer att de tvingas trängas i undermåliga bostäder i perifera och förslumrade förorter. Det är myndigheternas, framför allt de lokala myndigheternas, ansvar att hjälpa dessa människor att hitta en lämplig bostad. Av denna anledning måste lokala myndigheter förfoga över bostäder och statliga bidrag för att bekosta hyran åt behövande personer (infödda eller invandrare) på lika villkor och utan någon form av diskriminering. Förutsättningarna för social integration är en bra stadsförvaltning och en effektiv bostadspolitik.

4.2.7. Det händer att hyresvärdar nekar invandrare bostad, vilket är ett tydligt och förkastligt uttryck för främlingsfientlighet och rasism. De lokala myndigheterna måste ta krafttag mot sådana beteenden, som ytterligare försvårar invandrarernas möjlighet att hitta en bostad.

4.2.8. Om invandrare skall kunna integreras i samhället måste de få ett bra mottagande och inte, som i vissa fall, mötas av misstro och förutfattade meningar från grannar, vilka ibland även är avståndstagande och ger uttryck för främlingsfientliga åsikter. Åtskilliga organisationer för mänskliga rättigheter som arbetar för att förbättra samhällets mottagande av invandrare utför ett oerhört viktigt arbete för solidaritet och social integration. Dessa organisationer sprider även information bland lokalbefolkningen för att få bukt med den främlingsfientlighet som ibland kan förekomma. De informerar även invandrare om deras rättigheter och skyldigheter i det nya värdssamhället.

4.2.9. Myndigheterna bör vid utarbetandet och utvärderingen av sina integrationsprogram konsultera dessa organisationer, som representanter för det civila samhället. Vidare bör de stödja deras verksamhet.

⁽¹⁾ Se ESK:s yttrande i EGT C 36, 18.2.2002.

4.3. Utbildningssystemet

4.3.1. I vårt samhälle utgör utbildningssystemet en möjlighet till kunskap och färdighet för alla barn, men är också den plats där man lägger grunden för och utvecklar barnens socialisation och medborgaranda, och där sociala och kulturella värden förmedlas. Dessutom är skolan viktig ur politisk synvinkel, genom att den kan verka som ett redskap för att främja lika möjligheter.

4.3.2. För att lyckas med den sociala integrationen är det av yttersta vikt att barn till invandrare har tillgång på lika villkor till utbildningssystemet redan från förskolenivå. Emellertid stöter barn till invandrare många gånger på svårigheter när det gäller studiemöjligheter på lika villkor, och utsätts för diskriminering genom att exempelvis förpassas till sämre skolor med undermålig skolmateriel, eller genom diskriminerande behandling från lärare och andra elever. Myndigheterna bör utarbeta lämpliga politiska strategier för att sådana oacceptabla situationer inte skall förekomma inom EU:s demokratier. Även utbildningssystemet med sina organisationer och föreningar fyller en mycket viktig plats i denna fråga.

4.3.3. Det är viktigt att särskilt uppmärksamma invandrarkvinnors tillgång till utbildning. Språket, kunskap om mänskliga, medborgerliga och sociala rättigheter i det nya landet samt yrkesutbildning är alla grundläggande faktorer för att invandrarkvinnor och deras familjer skall integreras socialt i samhället, särskilt som kvinnornas utbildning ofta får en mångdubblande effekt.

4.3.4. Lärarnas fackförbund och andra lärarföreningar, näringslivet och frivilligorganisationer bör arbeta för att utbildningssystemet skall erbjuda lika möjligheter för samtliga barn, oavsett ursprung, etnisk tillhörighet eller religionstillhörighet, språk eller kultur. Vidare skall de tillsammans med myndigheterna se till att utbildningssystemet står för värderingar som tolerans och mångfald.

4.3.5. Man bör även gå igenom all utbildningsmateriel för att försäkra sig om att det inte förekommer nedvärderande uttalanden om invandrare eller andra, om än subliminala, uttalanden som direkt eller indirekt är rasistiska eller främlingsfientliga till sitt innehåll, samt andra nedsättande värderingar om andra kulturer.

4.3.6. Vidare spelar föräldraföreningar en mycket viktig roll för samhällets engagemang i skolverksamheten, eftersom de kan bidra till att invandrabarn integreras i samhället och behandlas jämlikt inom utbildningssystemet. Dessa organisationer bör uppmuntra invandrare att delta i verksamheten för att där kunna få hjälp att hantera sin oro och sina barns problem.

4.3.7. Ett av de svårare problemen för invandrabarn under skolgången är övergången till yrkesutbildning och universitet. Myndigheter och organisationer som representerar det civila samhället bör arbeta för att undanröja dessa hinder, och anta strategier som kan leda till verklig jämlikhet inom utbildningssystemet.

4.3.8. En viktig del av den sociala integrationspolitiken är vuxenundervisning inom ramen för utbildningssystemet. Myndigheter, organisationer för mänskliga rättigheter samt organisationer som verkar inom utbildningssystemet bör föra ett intensivt samarbete för att samtliga invandragrupper skall erbjudas möjlighet till utbildning.

4.3.9. Invandrandens modersmål är av stort kulturellt värde för både användaren och värdlandet, varför myndigheterna bör uppmuntra undervisning i och användning av detta inom utbildningssystemet. Det är en stor fördel om det finns avtal med ursprungslandets myndigheter om att främja dess språk och kultur.

4.4. Sjukvårdstjänster och andra samhällstjänster

4.4.1. Inom EU utgör rätten till sjukvård och vissa andra tjänster och sociala förmåner en del av det gemensamma regelverket, och måste följaktligen uppfyllas av myndigheterna inom ramen för respektive medlemsstats hälsovårds- och socialförsäkringssystem. Invandrare har samma rätt till sjukvårdstjänster och andra tjänster och sociala förmåner som övriga medborgare, och får inte utsättas för någon form av diskriminering. Om en person ställs utanför sjukvårdssystemet och inte har tillgång till de tjänster som han eller hon behöver, skall det ses som diskriminering och social utestängning.

4.4.2. I arbetet med att eliminera de diskriminerande hinder som många gånger gör det svårare för invandrare att få tillgång till samhällets tjänster spelar yrkes- och konsumentssammanslutningar samt frivilligorganisationer en mycket viktig roll.

4.4.3. Det förekommer att invandrare inte vet att de har rätt till vissa samhällstjänster. Vidare vet de många gånger inte hur reglerna fungerar. Nationella, regionala och lokala myndigheter bör genom kampanjer på de aktuella språken informera invandrare om hur sjukvårdssystemet och andra tjänster fungerar. Invandrarföreningar, frivilligorganisationer och andra organisationer som representerar det civila samhället inom nämnda område bör samarbeta med myndigheterna i dessa informationskampanjer.

4.4.4. Det finns i medlemsstaterna ett flertal föreningar, religiösa samfund och frivilligorganisationer som verkar för att främja sjukvård och andra samhällstjänster. Dessa organisationer bör välkomna invandrare som medlemmar, och även utarbeta program för hur man skall underlätta tillgången till samhällstjänster för invandrare. Vidare bör de verka för att det inom tjänsterna skall finnas specialutbildad personal som vid behov kan ta emot invandrare. Det kan i vissa fall även bli aktuellt med utbildningskampanjer i hälsovårdsfrågor för invandrare.

4.4.5. Ovan nämnda föreningar och frivilligorganisationer bör verka för att myndigheterna, vid utformningen av sjukvårdstjänster och andra samhällstjänster, skall beakta invandrararnas särskilda behov och anpassa tjänsterna till dem i den utsträckning som behövs, framför allt vad gäller frågor som språkproblem mellan personal och kund, men även kulturella och religiösa aspekter.

4.4.6. Fackföreningar och andra yrkesorganisationer för offentliganställda bör aktivt delta i utformningen av program för att närma sjukvården och andra samhällstjänster till invandrare. Vidare bör de anställda vidareutbildas för att samhällstjänsterna skall bli mer lättillgängliga för invandrare.

4.4.7. Myndigheter och organisationer som representerar det civila samhället bör genomföra omfattande kampanjer i syfte att informera invandrare om befintliga sjukvårdstjänster och andra samhällstjänster, samt om hur dessa fungerar, så att invandrare får tillgång till dem på samma premisser som resten av befolkningen.

4.5. *Religiösa institutioner och organisationer*

4.5.1. Förutom att religionen skapar individuella trossystem med gemensamt utövande ger den också upphov till en rad regler om uppförande och moral som i mycket påverkar människors liv, framför allt dem som är medlemmar i olika religiösa samfund. Många gånger främjar religiösa institutioner och organisationer verksamhet och värderingar med humanistisk och solidarisk inriktning, vilket skapar större delaktighet hos medborgarna och underlättar integrationen av invandrare.

4.5.2. I vissa fall kan emellertid fundamentalistiska och intoleranta religionsuppfattningar öka främlingsfientlighet och utanförskap. I Europas historia finns flera exempel på detta som vi inte får glömma. Religiösa institutioner och organisationer bör se till att det inte förekommer diskriminerande attityder, särskilt inte på religiös grund.

4.5.3. Det finns ett stort antal humanistiskt och utbildningsinriktade organisationer och institutioner som representerar olika religioner och kyrkor, och som verkar inom skilda sociala områden i samhället. Dessa organisationer och institutioner bidrar i stor utsträckning till integrationen av invandrare i samhället.

4.5.4. Dessa organisationer och institutioner bör genomföra kampanjer bland sina medlemmar samt samarbeta med myndigheter och andra organisationer från det civila samhället för att förbättra relationerna mellan människor med olika religiös och kulturell bakgrund. Vidare bör de öka samarbetet mellan olika kyrkor och trosbekännelser.

4.6. *Idrottsföreningar*

4.6.1. I dag står idrott för mer än bara fysisk aktivitet. Framför allt vid folksporter står idrotten många gånger för en grupptillhörighet och skapar referensramar för barn och ungdomars beteende.

4.6.2. Även om det bland idrottfans kan finnas rasistiska, främlingsfientliga och våldsamma grupper som måste bekämpas, är det viktigt att understryka att man inom den europeiska idrotten i dag utför ett mycket viktigt arbete för etnisk och kulturell jämlikhet samt för att främja social integration.

4.6.3. Föreningar, institutioner och sponsorer inom de stora folksporterna måste vara mycket tydliga i sina ställningstaganden mot främlingsfientlighet och rasism, och utestänga alla extremistiska grupper. Vidare måste de socialt ta avstånd från sådant uppförande, och genom kraftfullt agerande och tydliga riktlinjer arbeta för jämlikhet. Med tanke på idrottsverksamhetens enorma sociala genomslagskraft måste de ta sitt ansvar.

4.6.4. Samtliga större europeiska idrottsorganisationer eller föreningar som representerar så kallade folksporter bör, utöver att följa befintliga regelverk, utarbeta en etisk uppförandekodex i syfte att undanröja uppfattningar och grupper ur de egna leden som kränker andra människors värdighet, och istället uppmuntra ett humanistiskt och integrationsfrämjande förhållningssätt gentemot andra människor.

4.6.5. Vidare bör man försäkra sig om att invandrare eller personer från etniska minoriteter får delta i idrottslag eller föreningar utan att diskrimineras eller utestängas från vissa aktiviteter.

4.7. *Organisationer för mänskliga rättigheter och medborgerliga rättigheter*

4.7.1. Det finns i medlemsstaterna åtskilliga sammanslutningar och organisationer som arbetar för att försvara de mänskliga och medborgerliga rättigheterna. Flera av dessa organisationer har lång erfarenhet av kampen för social jämlikhet och medborgerliga rättigheter.

4.7.2. Invandrare i europeiska länder stöter i dag på allt större problem när det gäller mänskliga och medborgerliga rättigheter, varför nämnda sammanslutningar och frivilligorganisationer sedan en tid tillbaka inbegriper denna fråga i sin ideologi och verksamhet.

4.7.3. Särskilt viktiga är de organisationer som kämpar mot rasism och främlingsfientlighet. De utför ett mycket viktigt arbete på flera områden, exempelvis genom att uppmärksamma brott mot de mänskliga rättigheterna, informera och främja social mobilisering. Det är viktigt att lyfta fram deras förebyggande arbete mot rasistiskt beteende. Rasism och främlingsfientlighet förekommer även bland personer med invandrabakgrund, t.ex. andra- eller tredje generationens invandrare, vilket är ett stort misslyckande för integrationspolitiken.

4.7.4. När myndigheter och andra organ utarbetar integrationspolitiska strategier bör de rådfråga de organisationer som arbetar med sådana frågor och uppmana dem att delta i motsvarande program.

4.8. *Invandrarföreningar*

4.8.1. Det finns även olika invandrarföreningar med skiftande verksamhet – stöd för nyanlända invandrare, kulturell eller religiös verksamhet – som spelar en viktig roll för den sociala identiteten samt för att underlätta den sociala integrationen.

4.8.2. Myndigheter och organisationer som representerar det civila samhället bör samarbeta med invandrarföreningar, eftersom de spelar en viktig medlarroll och fungerar som en kanal för informationsspridning till invandrare.

4.8.3. Invandrarföreningarna bör föra upp social integration på sin dagordning och även fungera som samarbetsnätverk.

4.9. *Kvinnoorganisationer*

4.9.1. Särskilt viktiga är de kvinnoorganisationer som arbetar för jämställdhet. Det händer ofta att invandrarkvinnor stöter på särskilda svårigheter när det gäller tillgång till arbetsmarknaden, utbildning och samhällstjänster, samt när det gäller grundläggande rättigheter. Därför är det särskilt viktigt att man från myndigheternas sida uppmärksammar och stöttar kvinnoorganisationer.

4.9.2. Vidare spelar kvinnorna en särskilt viktig roll vid den sociala integrationen, dels när det gäller att övervinna de speciella motgångar de stöter på, dels för att de som kvinnor har större möjlighet att föra över sådana värderingar till sina barn som möjliggör en social integration samtidigt som den ursprungliga kulturen bevaras.

4.10. *Massmedia*

4.10.1. I dagens samhälle är massmedia de viktigaste överförarna av inte bara information, utan av värderingar och socialt beteende, samt moraliska och politiska uppfattningar. Det förekommer att man inom media agerar sensationslystet, föga trovärdigt och oansvarigt i samband med invandrarfrågor.

4.10.2. Emellertid gör de flesta medier och yrkesverksamma inom området ett gott arbete, och bidrar positivt till allmänhetens uppfattning om integrationsfrågor. Men det finns trots allt medier som spår på människors farhågor och oro, vilket leder till ökad främlingsfientlighet och rasism.

4.10.3. De stora medierna bör se det som sin uppgift att respektera yttrandefriheten och att representera det demokratiska systemet, samt tala mot rasism och främlingsfientlighet, och för en integration av invandrare i samhället.

4.10.4. Massmedia bör samarbeta med olika myndigheter i kampanjer för att öka medborgarnas toleransnivå, den kulturella mångfalden samt jämlikheten.

4.11. *Politiska partier*

4.11.1. Att de politiska partierna enas om lika rättigheter och social integration när det gäller invandrare är oerhört viktigt för att resten av samhället skall kunna göra detsamma. Vidare måste de politiska partierna visa att de är positivt inställda till integration, framför allt under valkampanjerna.

4.11.2. Det avtal om att förebygga rasism och främlingsfientlighet som unionens politiska partier undertecknade i Utrecht utgör en alldeles utmärkt ram, som bör tillämpas på nationell, regional och lokal nivå.

4.11.3. Genom att personer med invandrabakgrund eller från etniska minoriteter engagerar sig i politiska partier eller rörelser kan man förhindra olika former av diskriminering inom den egna rörelsen. De politiska partierna bör själva vidta åtgärder för att öka antalet invandrare som engagerar sig politiskt eller står med på vallistorna, framför allt på lokal nivå.

5. Lika rättigheter och skyldigheter. Medborgarskap och rösträtt

5.1. För att Europeiska unionen i enlighet med besluten i Tammerfors⁽¹⁾ skall utvecklas till ett område med frihet, säkerhet och rättvisa, är det av yttersta vikt att medborgare från tredje land som är varaktigt och lagligen bosatta i en medlemsstat behandlas rättvist. Därför krävs en integrationspolitik som ger dessa personer i stort sett samma rättigheter och skyldigheter som resten av unionens medborgare.

5.2. I ett demokratiskt system är det oacceptabelt att ett stort antal invandrare har sämre rättigheter än övriga medborgare. Därför är det rimligt att förvärvandet av de rättigheter och skyldigheter som de övriga medborgarna har sker successivt i samband med att den invandrade personen vistas i den medlemsstat där han eller hon fått uppehållstillstånd, men att total likställdhet uppnås efter en viss tid.

5.3. Kommissionens förslag om ställningen för varaktigt bosatta⁽²⁾ utgör ett viktigt steg i denna riktning. Denna ställning skall erhållas efter fem års vistelse i landet, och skall då ge rättigheter som är att jämställa med de som unionens medborgare innehar, däribland rätten till fri rörlighet för personer och rätten att fritt bosätta sig inom unionen. I sitt yttrande⁽³⁾ ger Ekonomiska och sociala kommittén sitt stöd till dessa synpunkter i direktivet, men föreslår vissa ändringar. När detta direktiv antas har man tagit ett viktigt steg i rätt riktning, men ännu inte uppnått lika rättigheter.

5.4. Rätten till medborgarskap i den medlemsstat där personen vistas innebär jämställda rättigheter och skyldigheter. Därför är det mycket viktigt att man inom den nationella lagstiftningen är öppen och demokratisk i sina förfaranden för att tilldela invandrare medborgarskap, samt att man är gynnsamt inställd till detta. I vissa länder har politiken under de senaste decennierna utvecklats i denna riktning, men i majoriteten av medlemsstaterna är väntetiderna fortfarande mycket långa och den byråkratiska proceduren onödigt invecklad. Lagar om rätten till medborgarskap ligger inom medlemsstaternas kompetensområde och borde även göra det i fortsättningen i enlighet med subsidiaritetsprincipen. Det vore dock

lämpligt med en viss harmonisering av lagarna så att förfarandet för att få medborgarskap blev enkel i samtliga medlemsstater. Ur integrationssynpunkt är det mycket positivt med medlemsstater som tillåter dubbelt medborgarskap för personer som själva vill ha det.

5.5. Att uppnå likställda rättigheter och skyldigheter bör emellertid inte enbart bero på möjligheten att få medborgarskap i den medlemsstat man vistas i. För flertalet personer kan detta vara ofördelaktigt, eftersom de riskerar att förlora sitt ursprungliga medborgarskap. Det måste finnas andra möjligheter till likställdhet, förslagsvis ställningen för varaktigt bosatta. En sådan ställning måste innebära att statuskillnaden mellan att vara varaktigt bosatt eller medborgare i gemenskapen är minimal och inte påverkar viktiga delar av det sociala livet eller medborgarskapet negativt. Av denna anledning är det viktigt att det sker en utveckling av frågor som medborgarskap och rösträtt.

5.6. Medborgarskap i EU

5.6.1. Enligt artikel 17 och följande artiklar i EG-fördraget ersätter unionsmedborgarskapet inte det nationella medborgarskapet utan utgör ett komplement till detta. Det nationella medborgarskapet ligger inom medlemsstaternas kompetensområde. Kommissionen påpekar i sitt meddelande⁽⁴⁾ att stadgan om grundläggande rättigheter rör sig mot ett "sambandsmedborgarskap" i EU för tredjelandsmedborgare som är bosatta i unionen.

5.6.2. Medborgarnas Europa kan inte omfatta ett andra Europa för icke-medborgare. De personer som är varaktigt bosatta inom unionen måste åtnjuta samma respekt och inom EU tillerkännas samma rättigheter och skyldigheter som de olika medlemsstaternas medborgare.

5.6.3. Det europeiska konventet innebär att en process har inletts för att reformera fördragen och utveckla en ny europeisk unionsmodell. Konventet skall analysera begreppet "medborgarskap i EU" och vilken funktion som stadgan om grundläggande rättigheter skall ges.

5.6.4. Förslaget om "sambandsmedborgarskap", som grundas på stadgan om grundläggande rättigheter och som kommissionen lägger fram i sitt meddelande från november 2000 om gemenskapens invandringspolitik, är ett sätt att föra de personer som är varaktigt bosatta i ett land ett steg närmare ett europeiskt medborgarskap. Förslaget kan emellertid inte få någon verkan på grund av att EG-fördraget saknar den rättsliga grund som krävs.

(1) Se Europeiska rådets slutsatser i Tammerfors.

(2) Se förslag till direktiv EGT C 240 E, 28.8.2001.

(3) Se ESK:s yttrande i EGT C 36, 8.2.2002.

(4) KOM(2000) 757 slutlig.

5.6.5. Kommittén föreslår att man i konventet om reformen av fördragen beaktar möjligheten att medborgare från tredje land som är varaktigt bosatta inom unionen kan tilldelas EU-medborgarskap.

5.7. Rösträtt

5.7.1. Ett övergripande förslag om likställdhet av rättigheter och skyldigheter, samt om social integration, måste även omfatta rösträtten. Rösträtten är av oerhörd vikt för den sociala integrationen, eftersom den markerar vilka personer som ingår i gemenskapen och vilka som står utanför. Att ingå i en gemenskap innebär en möjlighet att delta i valet av dess representanter och att även kunna bli vald till representant. Om en del av befolkningen inte har rösträtt innebär det till viss del en markering om att de inte ingår i samhället, vilket försvårar den sociala integrationen.

5.7.2. I vissa medlemsstater har medborgare från tredje land rösträtt i de lokala valen. Vidare har samtliga personer som är medborgare i någon av medlemsstaterna rätt att delta i valet till Europaparlamentet, trots att de bor i en annan medlemsstat än där de är infödda medborgare.

5.7.3. Kommittén föreslår att man i konventet om reformen av fördragen beaktar möjligheten att medborgare från tredje

land som är varaktigt bosatta inom unionen får rösträtt i lokala val och i valet till Europaparlamentet.

6. EU:s ekonomiska och sociala kommitté

6.1. Som representant för det civila samhället kan Ekonomiska och sociala kommittén spela en mycket viktig roll vid utarbetandet och utvärderingen av europeiska lagstiftningsförslag till fördel för social integration av invandrare. Likaså kan ekonomiska och sociala råd och liknande institutioner i medlemsstaterna spela en mycket viktig roll inom det egna landet.

6.2. Ekonomiska och sociala kommittén kräver att få delta i samtliga forum och konferenser som övriga gemenskapsinstitutioner anordnar kring frågor som rör invandring. Vidare hoppas kommittén på ett mycket aktivt samarbete med kommissionen, rådet och Europaparlamentet i samtliga lagstiftningsförfaranden som rör frågor om invandring och asyl.

6.3. Ekonomiska och sociala kommittén planerar att tillsammans med kommissionen anordna en konferens om invandring och social integration under 2002, där medlemsstaternas Ekonomiska och sociala kommittéer, arbetsmarknadens parter, andra organisationer som representerar det civila samhället samt frivilligorganisationer som arbetar med frågor som rör social integration skall inbjudas till att delta. Vidare skall unionens övriga institutioner och organ delta i konferensen. Resultaten från konferensen kommer att bidra till utarbetandet av ett gemensamt ramprogram för att främja social integration av invandrare.

Bryssel den 21 mars 2002.

Ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Göke FRERICHS