

---

**LISI**

**Legal Indicators for Social Inclusion  
of New Minorities Generated by  
Immigration**

---



---

# LISI

Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

**EURAC**  
research

EUROPÄISCHE  
AKADEMIE

ACCADEMIA  
EUROPEA

EUROPEAN  
ACADEMY

BOZEN - BOLZANO



Co-financed by the European Commission



*The present Report reflects the authors' views.  
The European Commission is not liable for any use that may be made of the information contained therein.*

2003

---

---

**Bestellungen bei:**  
Europäische Akademie Bozen  
Viale Druso, 1  
39100 Bozen - Italien  
Tel. +39 0471 055036  
Fax +39 0471 055099  
E-mail: [press@eurac.edu](mailto:press@eurac.edu)

**Per ordinazioni:**  
Accademia Europea Bolzano  
Drususallee, 1  
39100 Bolzano - Italia  
Tel. +39 0471 055036  
Fax +39 0471 055099  
E-mail: [press@eurac.edu](mailto:press@eurac.edu)

---

Nachdruck und fotomechanische  
Wiedergabe - auch auszugsweise - nur  
unter Angabe der Quelle  
(Herausgeber und Titel) gestattet.

---

Riproduzione parziale o totale del  
contenuto autorizzata soltanto con la  
citazione della fonte  
(titolo ed edizione).

---

Verantwortlicher Direktor: Stephan Ortner  
Redaktion: Roberta Medda-Windischer  
Koordination: Karin Mantovani  
Grafik: Marco Polenta, Karin Mantovani  
Druck: Fotolito Longo, Bozen

---

Direttore responsabile: Stephan Ortner  
Redazione: Roberta Medda-Windischer  
Coordinazione: Karin Mantovani  
Grafica: Marco Polenta, Karin Mantovani  
Stampa: Fotolito Longo, Bolzano

ISBN 88-88906-04-5

# Index

PREFACE .....	11
<b>Part I: Analytical Framework</b>	
<b>1. Introduction .....</b>	<b>25</b>
<b>2. Definitions and Main Concepts .....</b>	<b>29</b>
2.1. "Old" versus "New" Minorities .....	29
2.2. Basic Concepts of Immigration policies .....	33
2.3. Limits of Legal Indicators .....	38
<b>3. General Considerations on Main Areas of Concern .....</b>	<b>43</b>
3.1. Civil and Political Rights .....	43
3.1.1. Equality and Non-Discrimination .....	43
3.1.2. Citizenship .....	46
3.1.3. Effective Participation in Public and Political Life .....	50
3.1.4. Family Life .....	52
3.1.5. Right to Identity .....	53
3.2. Economic, Social and Cultural Rights .....	54
3.2.1. Employment .....	54
3.2.2. Social Security .....	56
3.2.3. Housing .....	56
<b>4. Methodological Background of the LISI Project .....</b>	<b>59</b>
4.1. Indicators of Accessibility versus Indicators of Exclusion .....	59
4.2. Constructing the LISI Indicators .....	60
4.3. Target Groups .....	61
4.4. Areas of Concern .....	65

**Part II: The LISI Indicators**

<b>1. Civil and Political Rights</b> .....	<b>69</b>
1.1. Residence .....	69
1.2. Effective Participation in Public and Political Life .....	72
1.2.1. Voting rights .....	72
1.2.2. Political Bodies .....	74
1.2.3. Participation in Public Life .....	75
1.2.4. Freedom of Association .....	79
1.3. Justice .....	80
1.3.1. Effective Access to Justice .....	81
1.3.2. Anti-discrimination Legislation .....	82
1.3.3. Detention .....	84
1.4. Right to Citizenship .....	85
1.5. Right to Family Life .....	89
<b>2. Economic, Social and Cultural Rights</b> .....	<b>93</b>
2.1. Employment .....	93
2.1.1. Access to Employment and Working Conditions .....	93
2.1.2. Promoting Employability and Adaptability .....	96
2.1.3. Self - Employment .....	97
2.1.4. Social Security Issues Related to Employment .....	97
2.2. Housing .....	97
2.3. Health .....	99
2.4. Social Assistance .....	100
2.5. Education.....	102
2.5.1. Schooling .....	103
2.5.2. Adult Education .....	104
2.6. Media .....	105

# Inhaltsverzeichnis

Vorwort .....	15
<b>Teil I: Analytischer Rahmen</b>	
1. Einleitung .....	109
2. Definitionen und wesentliche Konzepte .....	113
2.1. "Alte" versus "neue" Minderheiten .....	113
2.2. Grundkonzepte der Einwanderungspolitik .....	117
2.3. Grenzen rechtlicher Indikatoren .....	123
3. Allgemeine Überlegungen zu den Hauptproblembereichen .....	129
3.1. Bürgerliche und Politische Rechte .....	129
3.1.1. Gleichberechtigung und Nicht-Diskriminierung .....	129
3.1.2. Staatsbürgerschaft .....	133
3.1.3. Effektive Partizipation am öffentlichen und politischen Leben .....	137
3.1.4. Recht auf Achtung des Familienlebens .....	140
3.1.5. Recht auf Identität .....	140
3.2. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte .....	141
3.2.1. Beschäftigung .....	141
3.2.2. Soziale Sicherheit .....	143
3.2.3. Wohnen .....	144
4. Methodischer Hintergrund des LISI-Projekts.....	147
4.1. Zugänglichkeitsindikatoren versus Ausschlussindikatoren .....	147
4.2. Ausarbeitung der LISI-Indikatoren .....	148
4.3. Zielgruppen .....	149
4.4. Problembereiche .....	153

**Teil II: Die LISI-Indikatoren**

<b>1. Bürgerliche und politische Rechte</b> .....	<b>159</b>
1.1. Aufenthalt.....	159
1.2. Effektive Partizipation am öffentlichen und politischen Leben .....	162
1.2.1. Wahlrechte .....	162
1.2.2. Politische Gremien .....	164
1.2.3. Partizipation am öffentlichen Leben .....	166
1.2.4. Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit .....	169
1.3. Justiz .....	170
1.3.1. Effektiver Zugang zur Justiz.....	170
1.3.2. Anti-Diskriminierungsgesetzgebung .....	173
1.3.3. Anhaltesituationen .....	175
1.4. Recht auf Staatsbürgerschaft .....	176
1.5. Recht auf Achtung des Familienlebens .....	180
<b>2. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte</b> .....	<b>185</b>
2.1. Beschäftigung .....	185
2.1.1. Zugang zum Arbeitsmarkt und Arbeitsbedingungen .....	185
2.1.2. Förderung der Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit .....	188
2.1.3. Selbständige Tätigkeit .....	189
2.1.4. Soziale Sicherheit und Beschäftigung .....	190
2.2. Wohnen .....	191
2.3. Gesundheit .....	193
2.4. Sozialhilfe .....	195
2.5. Aus- und Weiterbildung .....	196
2.5.1. Schulwesen .....	196
2.5.2. Erwachsenenbildung .....	197
2.6. Medien .....	198



# Indice

Prefazione.....	19
<b>Parte I: Quadro analitico</b>	
1. Introduzione.....	203
2. Definizioni e concetti principali.....	207
2.1. "Vecchie" contro "nuove" minoranze .....	207
2.2. Concetti fondamentali delle politiche sull'immigrazione .....	212
2.3. Limiti degli indicatori giuridici .....	217
3. Considerazioni generali sui principali ambiti esaminati .....	223
3.1. Diritti civili e politici .....	223
3.1.1. Uguaglianza e anti-discriminazione .....	223
3.1.2. Cittadinanza .....	227
3.1.3. Effettiva partecipazione alla vita pubblica e politica .....	231
3.1.4. Vita familiare .....	233
3.1.5. Diritto all'identità .....	233
3.2. Diritti economici, sociali e culturali .....	234
3.2.1. Occupazione .....	234
3.2.2. Previdenza sociale .....	237
3.2.3. Alloggi .....	237
4. Metodologia del progetto LISI.....	239
4.1. Indicatori di accessibilità versus indicatori di esclusione .....	239
4.2. Elaborazione degli indicatori LISI .....	240
4.3. Gruppi oggetto di analisi .....	241
4.4. Ambiti oggetto di analisi .....	245

**Parte II: Indicatori LISI**

<b>1. Diritti civili e politici</b> .....	<b>251</b>
1.1. Residenza .....	251
1.2. Partecipazione effettiva alla vita pubblica e politica .....	253
1.2.1. Diritto di voto .....	253
1.2.2. Organismi politici .....	255
1.2.3. Partecipazione alla vita pubblica .....	257
1.2.4. Libertà di associazione .....	261
1.3. Giustizia .....	262
1.3.1. Equa distribuzione della giustizia .....	262
1.3.2. Legislazione anti-discriminazione .....	265
1.3.3. Detenzione .....	267
1.4. Diritto alla cittadinanza .....	268
1.5. Diritto alla vita familiare .....	271
<b>2. Diritti economici, sociali e culturali</b> .....	<b>275</b>
2.1. Occupazione .....	275
2.1.1. Accesso al mercato del lavoro e condizioni di lavoro .....	275
2.1.2. Formazione .....	278
2.1.3. Lavoro autonomo .....	279
2.1.4. Previdenza sociale in materia di lavoro .....	280
2.2. Alloggi .....	281
2.3. Salute .....	283
2.4. Assistenza sociale .....	284
2.5. Istruzione .....	286
2.5.1. Sistema scolastico .....	286
2.5.2. Istruzione per adulti .....	287
5.7. Media .....	288

# Preface

This present report consolidates the main results obtained during the implementation of the EC-funded LISI project (Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration) (hereinafter “the project”) (see [www.eurac.edu/minorities/lisi](http://www.eurac.edu/minorities/lisi)). The primary objective of the project is to devise common legal indicators for measuring integration of new minorities originating from immigration potentially applicable in a EU-wide context. The types of indicators that can be defined as indicators of accessibility into social sectors of the receiving communities pertain to the legal framework in which the new minorities live. The potential EU-wide applicability of the indicators identified is maximised by the diversity of the three geographical areas examined in this report, which encompass very different typologies of social exclusion. These areas are: South Tyrol, characterized by a special legal framework aiming to protect linguistic minorities; Styria, Austria, exposed to immigration linked to EU enlargement and to flows of refugees from the former Yugoslavia; and London, with a long-standing immigration tradition in an urban environment. In addition to the three principal partners (EURAC-Bolzano/Bozen, ETC-Graz and the AIRE Centre-London), the project was also supported by two supporting partners: the Provincial administration of Bolzano/Bozen, South Tyrol, and IFIAS (Institute for International Assistance and Solidarity-Bruxelles).

The main assumption of the project is that legal integration, namely access to rights, goods, services and resources is a necessary precondition for social inclusion of the new minorities, although it does not determine the latter. The development of common legal indicators is needed in order to assess and discuss challenges and trends in the field of social exclusion and to arrive at common understanding and diagnosis as well as at comparable data. The LISI indicators measure the two major aspects of legal integration: legal equality, meaning equal rights and duties compared to citizens of the host country, and access to minority rights such as cultural, linguistic and religious rights. Throughout the implementation of the project, special emphasis was given to the gender issue within the new minorities.

The LISI project aims at complementing research and analyses conducted in the field of social exclusion of the new minorities originating from immigration that do not always consider to a sufficient degree the legal aspects pertaining to social integration. Classical empirical analyses of the social integration of this target group are usually based on statistical data which are generally available only to a limited degree and are often not suitable for supporting comparative analysis because almost every country has its own survey methods.

In the first phase of the project (January-July 2002), the main objective was to gain a better knowledge and understanding of the extent, characteristics, processes, causes and trends of marginalization and social exclusion of immigrants in the three selected areas. According to common guidelines, three 'Regional Reports' were prepared analyzing the national and local legal framework with regard to various aspects of social integration such as participation in public life, citizenship, employment, social policy, housing and so on.

The 'Report on Common Issues and Best Practices', consolidating the outcomes of the three Regional Reports, was discussed at local workshops held respectively in Bolzano/Bozen, Graz and London with the aim of deepening the discussion and gaining critical feedback on the research findings. Participants were representatives of the target groups, NGOs active in the fight against social exclusion, local authorities, academics and researchers and other civil servants engaged in addressing problems centred around immigration and social exclusion.

Subsequently (August 2002-January 2003), the partners developed a preliminary set of legal indicators for the three selected areas. In addition, extensive research was carried out on existing systems of indicators relevant for devising specific indicators on social exclusion of the target group. A first draft of indicators was reviewed and selected by external international experts and the IFIAS, in order to better devise a set of legal indicators which would be potentially applicable in a wide EU-context.

The last phase of the project (February-August 2003) aimed at deepening discussion and widening the debate as well as at disseminating research findings. With this in mind, a wide-scale consultation forum was organised involving a wide range of actors not exclusively from three selected areas, who evaluated the relevance and applicability of the proposed set of indicators in the light of their

experiences in combatting and preventing the social exclusion of the LSI target group.

The LSI indicators constitute a useful tool for systematic comparisons across countries in specific policy areas and for generating inductive typologies or clusters of countries that show similar features in their approach to the legal integration of new minorities. They are a useful instrument for underpinning areas in which legal measures should be adopted by political bodies in order to counteract discrimination and forms of exclusion. These objectives are of considerable importance for the EU since they will help to identify common standards as well as obstacles for harmonization in specific policy areas.

In addition the LSI indicators are a helpful mechanism for national and international monitoring bodies and may serve as an instrument in the hands of new minorities and their members to press for their rights and underpin their claims.



# Vorwort

Der vorliegende Bericht fasst die wesentlichsten im Rahmen des von der EG finanzierten LISI-Projektes (Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration) (im Folgenden "das Projekt") (vgl. [www.eurac.edu/minorities/lisi](http://www.eurac.edu/minorities/lisi)) erzielten Ergebnisse zusammen. Hauptziel des LISI-Projektes ist es, gemeinsame rechtliche Indikatoren zur Messung der Integration migrationsbedingter neuer Minderheiten, die nach Möglichkeit in einem EU-weiten Kontext anwendbar sind, zu finden. Diese Art von Indikatoren, die als Indikatoren der Zugänglichkeit zu sozialen Sektoren des Aufnahmelandes definiert werden können, hängt eng mit den rechtlichen Rahmenbedingungen zusammen, mit denen die neuen Minderheiten leben. Die potentielle EU-weite Anwendbarkeit der identifizierten Indikatoren wird durch die Diversität der drei untersuchten Gebiete, die über ausgesprochen unterschiedliche Typologien der sozialen Exklusion verfügen, maximiert. Diese Gebiete sind: Südtirol, charakterisiert durch besondere rechtliche Regelungen, die darauf abzielen, linguistische Minderheiten bestmöglich zu schützen; die Steiermark, Österreich, die im Zuge der EU-Erweiterung und davor im Zusammenhang mit der Krise in Ex-Jugoslawien mit massiven Migrationsströmen konfrontiert ist bzw. war; und London, das eine lange Immigrationstradition im städtischen Umfeld hat. Zusätzlich zu den drei Hauptpartnern (EURAC, Bolzano/Bozen; ETC, Graz; AIRE, London) hat das Projekt zwei unterstützende Partner: die regionale Verwaltung von Bolzano/Bozen und IFIAS (Institute for International Assistance and Solidarity, Bruxelles).

Die Ausgangshypothese des Projektes ist, dass rechtliche Integration im Sinne des Zugangs zu Rechten, Gütern, Dienstleistungen und Ressourcen eine notwendige, wenngleich nicht ausreichende Vorbedingung der sozialen Inklusion neuer Minderheiten darstellt. Die Entwicklung gemeinsamer rechtlicher Indikatoren ist notwendig, um die Herausforderungen und Entwicklungsperspektiven im Bereich der sozialen Inklusion abzuschätzen und zu diskutieren und gemeinsame Standpunkte und Diagnosen sowie vergleichbares Datenmaterial zur Verfügung zu haben. Die LISI-Indikatoren messen die zwei

wesentlichsten Aspekte der rechtlichen Integration: Rechtliche Gleichstellung, also die Gleichheit von Rechten und Pflichten im Vergleich zu Staatsbürgern, und der Zugang zu Minderheitenrechten, wie etwa zu kulturellen, linguistischen und religiösen Rechten. Bei der Umsetzung des Projekts waren Gender-Fragen, bezüglich der neuen Minderheiten, ein besondere Schwerpunkt.

Das LISI-Projekt zielt darauf ab, den Stand der Forschung im Bereich der sozialen Exklusion migrationsbedingter neuer Minderheiten insofern zu ergänzen, als mitunter die rechtlichen Aspekte der sozialen Integration nicht ausreichend berücksichtigt werden. Klassische empirische Analysen der sozialen Integration der Zielgruppe basieren für gewöhnlich auf statistischen Daten, die im Allgemeinen nur bis zu einem gewissen Grad verfügbar sind und oftmals nicht ausreichen, um vergleichende Analysen durchzuführen, da nahezu jedes Land eigene Methoden der Datenerhebung anwendet.

In der ersten Phase des Projekts (Jänner - Juli 2002) war es das Hauptziel, ein tieferes Wissen und Verständnis über das Ausmaß, die Charakteristika, die Prozesse, die Gründe und Trends der Marginalisierung und sozialen Exklusion in den drei ausgewählten Gebieten zu erlangen. Gemeinsamen Richtlinien entsprechend wurden drei regionale Berichte verfasst, die den nationalen und lokalen rechtlichen Rahmen im Hinblick auf verschiedene Aspekte der sozialen Integration, wie Beteiligung am öffentlichen Leben, Staatsbürgerschaft, Beschäftigung, Sozialpolitik oder Wohnen, analysierten.

Um die Diskussion zu vertiefen und kritisches Feedback zu den Forschungsergebnissen zu erhalten, wurde der Bericht über gemeinsame Problembereiche und Best Practices, in dem die Ergebnisse der drei regionalen Berichte zusammengefasst wurden, bei lokalen Workshops, die in Bolzano/Bozen, Graz und London stattfanden, besprochen. Die TeilnehmerInnen waren VertreterInnen der Zielgruppen, NGOs, die sich im Kampf gegen die soziale Exklusion engagieren, RepräsentantInnen der lokalen Verwaltung, WissenschaftlerInnen und andere VertreterInnen der Zivilgesellschaft, die sich mit Problemen rund um Migration und soziale Exklusion beschäftigen.

Daran anschließend (August 2002 - Jänner 2003) entwickelten die drei Partner vorläufige Indikatoren für die drei ausgewählten Gebiete. Zusätzlich wurde intensiv über existierende Indikatorensysteme, die hilfreich bei der Auswahl spezifischer Indikatoren der sozialen Exklusion der Zielgruppe sein könnten, geforscht. Die gefundenen Indikatoren wurden zur Verbesserung der



Indikatorenreihe, die potentiell in einem EU-weiten Kontext anwendbar ist, gemeinsam mit externen internationalen ExpertenInnen und IFIAS nochmals kritisch evaluiert.

Die letzte Phase des Projekts (Februar - August 2003) diente der Vertiefung der Diskussion und der Ausweitung der Debatte sowie der Verbreitung der Forschungsergebnisse. Dementsprechend wurde ein weitreichendes Konsultationsforum unter Miteinbeziehung zahlreicher AkteurInnen nicht nur aus den drei ausgewählten Gebieten organisiert, das die Relevanz und Anwendbarkeit der vorgeschlagenen Indikatorenreihe im Lichte der Erfahrungen der Beteiligten im Kampf und in der Vorbeugung gegen die soziale Exklusion der Zielgruppe evaluiert hat.

Die LISI-Indikatoren stellen ein nützliches Instrument für den systematischen Vergleich spezifischer Politikbereiche in verschiedenen Ländern dar und dienen der Entwicklung induktiver Typologien oder Gruppierungen von Ländern, die in ihren Ansätzen zur rechtlichen Integration neuer Minderheiten ähnliche Eigenschaften aufweisen. Sie sind ein nützliches Instrument, um Bereiche, in denen zur Vermeidung von Diskriminierung und verschiedener Formen der Exklusion von politischer Seite rechtliche Maßnahmen ergriffen werden sollten, aufzuzeigen. Diese Zielsetzungen sind für die EU von beachtlicher Bedeutung, da sie bei der Identifizierung gemeinsamer Standards ebenso wie bei jener von Hindernissen für die Harmonisierung in spezifischen Politikbereichen helfen können.

Darüber hinaus sind die LISI-Indikatoren auch ein hilfreiches Rahmenwerk für nationale und internationale Monitoringstellen und können für neue Minderheiten und ihre Mitglieder als Instrument zur Durchsetzung ihrer Rechte und zur Untermauerung ihrer Ansprüche dienen.



# Prefazione

Il presente rapporto raccoglie i principali risultati raggiunti durante l'attuazione del progetto LISI (Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration) (in seguito, "il progetto") (vedi, [www.eurac.edu/minorities/LISI](http://www.eurac.edu/minorities/LISI)). Obiettivo principale del progetto LISI è quello di identificare degli indicatori che consentano di misurare l'integrazione delle cosiddette "nuove minoranze" originate dall'immigrazione e che siano potenzialmente applicabili in un vasto contesto europeo. Questo tipo di indicatori che possono essere definiti quali indicatori di accessibilità nei vari settori sociali delle comunità riceventi, attengono al quadro giuridico-normativo nel quale le nuove minoranze vivono.

La potenziale applicabilità degli indicatori LISI in un ampio contesto europeo viene valorizzata dalla diversità delle tre aree geografiche esaminate che comprendono diverse tipologie di esclusione sociale. Le tre aree geografiche considerate nel progetto LISI sono: la Provincia Autonoma di Bolzano, caratterizzata da un ordinamento giuridico fortemente improntato sulla tutela delle minoranze linguistiche; la Stiria, particolarmente esposta a flussi migratori a seguito del conflitto nella ex-Jugoslavia e del prossimo allargamento ad est dell'Unione Europea ed infine, la città di Londra, con la sua lunga tradizione immigratoria applicata in un contesto metropolitano. Il progetto LISI è frutto della collaborazione di tre partner principali, l'Accademia Europea Bolzano, l'ETC (*European Training and Research Centre for Human Rights and Democracy*) di Graz e il centro AIRE (*Advice on Individual Rights in Europe*) di Londra. Inoltre il progetto si è avvalso della collaborazione della Provincia Autonoma di Bolzano e dell'IFIAS (*Institute for International Assistance and Solidarity*) con sede a Bruxelles.

L'assunto di partenza del progetto è che l'integrazione legale delle nuove minoranze, cioè l'accesso a diritti, beni, servizi e risorse, è una condizione necessaria per raggiungere la loro inclusione sociale, sebbene la prima non determini la seconda. Lo sviluppo di indicatori giuridici comuni è necessario per

valutare e discutere le sfide e le tendenze nel campo dell'inclusione sociale e per creare dei dati omogenei e comparabili fra gli stati europei. Gli indicatori LISI misurano i due principali aspetti dell'integrazione legale: l'equità giuridica, ovvero pari diritti e doveri rispetto ai cittadini del paese ospitante, e accesso ai diritti delle minoranze come i diritti culturali, linguistici e religiosi. Durante tutta la fase operativa del progetto, particolare enfasi è stata posta sulla condizione femminile all'interno delle nuove minoranze.

Il progetto LISI si pone come complemento nei confronti di altre ricerche svolte nel campo dell'inclusione sociale delle nuove minoranze originate dall'immigrazione che spesso non considerano in modo adeguato gli aspetti giuridici dell'integrazione sociale. Le analisi empiriche tradizionali sull'integrazione sociale di queste nuove minoranze si basano generalmente su dati statistici che spesso sono disponibili solo limitatamente e non sono in grado di sostenere delle valide analisi comparative a causa della molteplicità dei sistemi di raccolta e valutazione dati.

La prima fase delle attività del progetto (gennaio-luglio 2002) ha visto i tre partner impegnati nella preparazione di tre *Rapporti Regionali* volti ad approfondire la comprensione delle caratteristiche, delle cause e delle tendenze inerenti alla marginalizzazione ed esclusione sociale delle nuove minoranze originate dall'immigrazione nelle tre aree di accoglienza esaminate. Nella preparazione dei Rapporti Regionali sono state prese in esame e comparate diverse problematiche associate all'integrazione sociale che tali gruppi devono affrontare nelle comunità d'accoglienza, così come la legislazione nazionale, regionale e/o provinciale relativa ai diversi aspetti dell'integrazione sociale, fra le quali l'impiego, le politiche sociali, l'istruzione, la formazione, la salute e le politiche abitative. Hanno avuto altresì importante rilievo le buone prassi sviluppate in queste aree nelle tre aree esaminate così come il ruolo delle autorità locali nella lotta contro l'esclusione sociale.

I risultati dei tre Rapporti Regionali sono stati raccolti nel *Rapporto sulle Problematiche Comuni e le Buone Prassi* e discussi in occasione di tre seminari locali tenutisi a Bolzano, Graz e Londra allo scopo di coinvolgere esperti ed operatori locali nel processo di realizzazione del progetto ed in particolare nell'identificazione delle problematiche giuridiche comuni inerenti all'esclusione sociale. I partecipanti ai tre seminari sono stati: rappresentanti delle nuove minoranze, ONG impegnate nella lotta contro l'esclusione sociale, autorità

locali, accademici e ricercatori e altri rappresentanti della società civile impegnati nelle problematiche inerenti al tema dell'immigrazione e dell'esclusione sociale.

Successivamente (agosto 2002- gennaio 2003), i tre partner hanno messo a punto un primo gruppo di indicatori validi per le tre aree esaminate. Inoltre, è stata condotta una vasta ricerca sui sistemi di indicatori finora esistenti che fossero utili a migliorare gli indicatori LISI. Una prima bozza di tali indicatori è stata valutata e discussa in un seminario tenuto a Graz da massimi esperti internazionali al fine di ampliare l'ambito di applicazione di tale prima bozza di indicatori ad un più vasto contesto europeo.

L'ultima fase del progetto (febbraio-agosto 2003) ha avuto lo scopo di approfondire ulteriormente la ricerca ed ampliare il dibattito oltre che divulgare i risultati e i dati della ricerca. Per questo motivo è stato organizzata una vasta consultazione nella forma di forum via internet nel quale sono stati coinvolti diversi esperti in materia allo scopo di valutare la rilevanza e l'applicabilità degli indicatori LISI alla luce della loro esperienza nella lotta e prevenzione dell'esclusione sociale delle nuove minoranze originate dall'immigrazione.

Gli indicatori LISI costituiscono un valido strumento per realizzare degli studi sistematici comparativi fra paesi diversi in specifiche aree di intervento e per creare delle tipologie o modelli di paesi che mostrano di possedere le medesime caratteristiche nel loro approccio all'integrazione giuridica delle nuove minoranze. Essi rappresentano un efficace dispositivo per individuare le aree nelle quali l'intervento degli organi competenti sarebbe auspicabile allo scopo di combattere forme di discriminazione ed emarginazione. Questi obiettivi sono di grande importanza per l'Unione europea poiché essi contribuiscono ad identificare standard comuni e ostacoli all'armonizzazione di specifiche politiche di intervento.

Gli indicatori LISI costituiscono un utile quadro giuridico di riferimento rivolto ad organismi di monitoraggio a livello nazionale ed internazionale e possono costituire un utile strumento per le nuove minoranze ed i loro membri al fine di affermare e sostenere i propri diritti.



# Part I: Analytical Framework





# 1. Introduction

In recent decades, most EU member states have experienced a marked increase in the number of third country nationals (hereinafter "TCNs") residing on their territory. Partly for political and humanitarian reasons, partly as a result of differing economic situations as well as the freedom of movement entailed in growing economic integration in Europe, an increasing number of people have settled with varying degrees of permanence in countries other than their countries of origin.

This situation creates for the governments and other public authorities concerned the task of integrating such foreign residents into the community in which they live - a problem which is all the more acute in the light of racist and xenophobic incidents which have often occurred in the past and still occur.

Since the late 1990s, the European Commission has acknowledged the importance of this topic. Following the conclusions of the Tampere European Council on the fair treatment of TCNs,<sup>1</sup> it was agreed that the legal status of TCNs should be approximated to that of the nationals of the member states:

*A person, who has resided legally in a Member State for a period of time to be determined and who holds a long-term residence permit, should be granted in that Member State a set of uniform rights which are as near as possible to those enjoyed by EU citizens; e.g. the right to reside, receive education, and work as an employee or self-employed person, as well as the principle of non-discrimination vis-à-vis the citizens of the State of residence. The European Council endorses the objective that long-term legally resident third country nationals be offered the opportunity to obtain the nationality of the Member State in which they are resident.*

---

<sup>1</sup> Tampere European Council, Presidency Conclusions, 15-16 October 1999, p. 5, para. 21.

The Council of Europe, whilst calling for stronger protection of migrants' rights, also recognizes a clear link between migrants and minorities. The Parliamentary Assembly of the CoE stated:

*The Assembly recognizes that immigrant populations whose members are citizens of the state in which they reside constitute special categories of minorities, and recommends that a specific Council of Europe instrument should be applied to them.*<sup>2</sup>

Accordingly, the Assembly instructed its Committee on Legal Affairs and Human Rights, to compile a report, and its Committee on Migration, Refugees and Demography, to give an opinion, after studying the situation and the rights of new minorities originating from immigration.<sup>3</sup>

Although migrants possess ethnic, religious, cultural and/or linguistic characteristics differing from those of the host communities, they are usually excluded from conventional definitions of *minorities*.<sup>4</sup>

The Advisory Committee of *the Framework Convention for the Protection of National Minorities* (hereafter "Framework Convention") has consistently held that the Framework Convention contains no definition of the notion of national minorities and that the individual contracting parties enjoy a margin of appreciation in determining the groups to which the Convention shall apply. When examining some recent state reports,<sup>5</sup> the Advisory Committee considered

---

<sup>2</sup> Parliamentary Assembly - Council of Europe, recommendation no. 1492 (2001) on the Rights of National Minorities, 23 January 2001.

<sup>3</sup> Parliamentary Assembly - Council of Europe, order no. 568 (2001) on the Rights of National Minorities, 23 January 2001.

<sup>4</sup> The Parliamentary Assembly of the Council of Europe in its Recommendation 1201(1993) on an Additional Protocol on the Rights of National Minorities to the European Convention on Human Rights, proposed the following definition: "... the expression 'national minority' refers to a group of persons in a state who: a) reside on the territory of that state and are citizens thereof (emphasis added); b) maintain longstanding, firm and lasting ties with that state; c) display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics; d) are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of that state or of a region of that state; e) are motivated by a concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion or their language."

<sup>5</sup> ACFC, Opinion on Austria, adopted on 16 May 2001, ACFC/INF/OP/I/009, paras. 19-20, 34; ACFC, Opinion on Germany, adopted on 1 March 2002, ACFC/INF/OP/I/008, paras. 17-18, 40; ACFC, Opinion on Ukraine, adopted on 1 March 2002, ACFC/INF/OP/I/010, para. 18.

the possibility of enlarging the scope of the Framework Convention to new minority groups. Due to the significant proportion of non-citizens - including migrant workers - in the total population of the countries concerned, the Advisory Committee found that it would be possible to consider the inclusion of persons belonging to these groups in the application of the Framework Convention on an article-by-article basis, and noted that the authorities of the countries concerned should consider this issue in consultation with those concerned at some appropriate time in the future.<sup>6</sup>

Although there is no consensus at an international level on a single definition of the term 'minority', the most commonly used definitions of minorities can be divided into two groups: those according to which minorities are exclusively citizens of the country in which they reside, have historical, well-established and lasting ties with that country and are in a minority situation (the so-called "old" or "historical" national minorities) and those which assert that citizenship is not a prerequisite for the constitution of a minority in a given country (the so-called "new minorities").

The difference is of considerable significance because the principal cause of the emergence of minorities today can be considered the large-scale population movements across countries due to wars, persecutions or economic difficulties. These movements, enforced or voluntary, leading new groups of individuals to reside in countries different from that of origin, constitute indeed the major source of (new) minorities in the world today.

---

<sup>6</sup> It is worth reporting a passage from Germany's reply to the ACFC on this point: "[T]he objective of the Framework Convention is to protect national minorities; it is not a general human rights instrument for all groups of the population that differ from the majority population in one or several respects (ancestry, race, language, culture, homeland, origin, nationality, creed, religious or political beliefs, sexual preferences, etc.). Members of these groups are protected by the general human rights and - insofar as they are nationals - by the guaranteed civil rights. ... The article-by-article approach would not just dilute the specific objective of the Framework Convention, i.e. the protection of national minorities; it would also entail the risk of creating first and second-class national minorities - that is, minorities that would benefit from the protection of all rights, and those who would be only granted selective rights.", GVT/COM/INF/OP/1(2002)008, no. 73.



## 2. Definitions and Main Concepts

### 2.1. “Old” versus “New” Minorities

On the whole, drafters of international instruments have been unsuccessful in efforts to define the term ‘minorities’. There is no generally recognized legal definition of the term ‘national minority’, not to speak about ethnic, religious or linguistic minorities in international law, despite several attempts in the past decades to elaborate such concepts. A significant amount of energy and time has been spent over the past five decades in various international organizations in the quest for a generally acceptable definition of the term ‘minority’, mainly for codification purposes, yet no conclusive results can be reported. In the case of the UN *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic Religious and Linguistic Minorities* as well as the Framework Convention, drafters expressly avoided a definition of the term ‘minorities’, leaving this to the courts, governments or to other bodies involved in the interpretation of these instruments.

There are several reasons why these efforts have failed. Firstly, there is no consensus in the United Nations or in regional organisations on this matter. Secondly, the question cannot be settled in the abstract. Some categories of non-citizens should clearly enjoy many of the minority rights listed in particular instruments but not necessarily all of them.

The most quoted definition of minorities is the descriptive definition contained in the 1977 report of Francesco Capotorti, the Special Rapporteur of the UN Sub-Commission on the Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. Capotorti proposed the following definition of the term minorities, as set out in article 27 of the International Covenant on Civil and Political Rights<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Article 27 of the UN International Covenant on Civil and Political Rights (1966) is the basic provision in international law on minority rights: “In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities

## Definitions and Main Concepts

---

*A group numerically inferior to the rest of the population of a state, in a non-dominant position, whose members - being nationals of the state (emphasis added) - possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directing towards preserving their culture, traditions, religion or language.*<sup>2</sup>

One of the elements of the definition is, thus, the citizenship or nationality. However, the Human Rights Committee went well beyond this definition, and stated:

*"The terms used in article 27 (ICCPR) indicate that the persons designed to be protected are those who belong to a group and who share in common a culture, a religion and/or a language. Those terms also indicate that the individuals designed to be protected need not be citizens of the State party (emphasis added). (...) A State party may not, therefore, restrict the rights under article 27 to its citizens alone. Article 27 confers rights on persons belonging to minorities which "exist" in a State party. Given the nature and scope of the rights envisaged under the article, it is not relevant to determine the degree of permanence that the term "exist" connotes. Those rights simply are that individuals belonging to those minorities should not be denied the right, in community with members of their group, to enjoy their own culture, to practise their religion and speak their language. Just as they need not be nationals or citizens, they need not be permanent residents. Thus migrant workers or even visitors in a State party constituting such minorities are entitled not to be denied the exercise of those rights. As any other individual in the territory of the State party, they would, also for this purpose, have the general rights, for example, to freedom of association, or assembly and of expression. The existence of an ethnic, religious or linguistic minority in a given State*

---

shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language." Note that Art. 27 ICCPR speaks of "ethnic, religious and linguistic minorities", whereas the Council of Europe's Framework Convention refers to "national minorities".

<sup>2</sup> Francesco Capotorti, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1, 1977, para.568.

*party does not depend upon a decision by that State party but requires to be established by objective criteria.*"<sup>3</sup>

In light of the views expressed by the Human Rights Committee, it can be said that persons who are not (yet) citizens of the country in which they reside can form part or belong to a minority in that country.

In this connection, the Chairman of the UN Working Group on Minorities, Asbjorn Eide, stated: "[t]he best approach appears to be to avoid making an absolute distinction between 'new' and 'old' minorities by excluding the former and including the latter, but to recognize that in the application of the UN Declaration (on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities) the 'old' minorities have stronger entitlements than the 'new'."

He continues, by saying:

*While citizenship as such should not be a distinguishing criterion which excludes some persons or groups from enjoying minority rights under the UN Declaration, other factors can be relevant in distinguishing between the rights that can be demanded by different minorities. Those who live compactly together in a part of the State territory may be entitled to rights regarding the use of language, and street and place names which are different from those who are dispersed, and may in some circumstances be entitled to some kind of autonomy. Those who have been established for a long time on the territory may have stronger rights than those who have recently arrived.*<sup>4</sup>

It is worth mentioning that at its 5<sup>th</sup> session in 1999, the UN Working Group on Minorities discussed the proposal to work on a definition of the concept of minority which, rather than being all-encompassing and covering all criteria and characteristics, should be concise and acceptable to all states. This, it has been suggested, should be the first step towards the development of a worldwide

---

<sup>3</sup> Human Rights Committee (50<sup>th</sup> session, 1994), General Comment 23, paras. 5.1-5.2.

<sup>4</sup> Commentary to the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Working paper submitted by Asbjørn Eide - Commission on Human Rights, Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights, Working Group on Minorities, Sixth session, 22-26 May 2000 (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1).

## Definitions and Main Concepts

---

convention on the protection of persons belonging to minorities. The opinions on this subject were divided, both among the members and the observers. It was argued that there was little prospect of arriving at a definition, taking into account that it had been possible neither at the global nor at the regional level for the last 50 years. Observers and scholars further commented that there was no specific need to categorize or define minorities in order to progress in the field of minority protection.

In addition to general considerations of a legal nature, in discussing the issue of the definition of minorities, practical political aspects should be taken into account. At the moment, different European states apply different working definitions of 'minority', ranging from very inclusive and generous to extremely restrictive ones. The introduction of a commonly accepted definition would inevitably mean alignment by the lower common denominator.

If in international law there is no common definition of the term 'minority', the same can be said for the terms 'new minorities and migrants'. The UN Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants;<sup>5</sup> Gabriela Rodríguez Pizarro, suggested the following basic definition of migrants:

- (a) persons who are outside the territory of their state of nationality or citizenship and not subject to its legal protection, and are in the territory of another state;
- (b) persons who do not enjoy general legal recognition of the rights inherent in the status of refugee, permanent resident, naturalized citizen or other similar status granted by the host state;
- (c) persons who likewise do not enjoy general legal protection of their fundamental rights by virtue of diplomatic agreements, visas or other accords.

---

<sup>5</sup> At its fifty-fifth session, the Commission on Human Rights adopted resolution 1999/44, by which it decided to appoint, for a three-year period, a Special Rapporteur on the Human Rights of Migrants with the task of examining ways and means of overcoming the obstacles existing to the full and effective protection of the human rights of this vulnerable group, including obstacles and difficulties for the return of migrants who are undocumented or in an irregular situation. The Special Rapporteur should formulate strategies and recommendations for the promotion and implementation of policies to protect the human rights of migrants, and establish the criteria on which those policies should be based.



The target group of the LISI project are the new minorities originating from immigration.<sup>6</sup> Members of the new minorities are individuals who reside outside their country of origin, and possess ethnic, cultural, linguistic, or religious characteristics differing from those of the host population. They may have retained the citizenship of the country of origin or they may have acquired that of the host country. Differently from old minorities, members of the new minorities do not have historical ties with the state in which they reside and often do not benefit from the minority rights protection. The integration of new minorities depends on legal equality which means equal rights and duties compared to citizens of the host country, as well as on the recognition of their ethnic, cultural, linguistic and religious rights. The LISI indicators have been elaborated in order to cover both of these major elements of legal integration.

## 2.2. Basic Concepts of Immigration policies

With regard to the definitions of other key issues under discussion, it is important to note that, in this context likewise, there is no general consensus on concepts such as inclusion, exclusion, integration, assimilation, or segregation.<sup>7</sup> Comparative analyses are thus hampered by the fact that so far, no common language exists for discussing the topics at issue. The term 'integration' is, for instance, rejected in some countries, where more neutral expressions such as 'insertion' or 'incorporation'<sup>8</sup> or 'coexistence'<sup>9</sup> are the preferred terminology.

'Integration' expresses a complex concept whose meaning can differ according to a specific time, space and country, as well as political and historical circumstances. Concepts of integration range from multiculturalism to full assimilation and even segregation.<sup>10</sup> Generally, integration refers to the broader

---

<sup>6</sup> For further details on the LISI target groups, see the section "Methodological Background of the LISI Project".

<sup>7</sup> For further reference see Joseph Marko *Autonomie und Integration. Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich* (Graz, Wien, Köln, 1995).

<sup>8</sup> Rainer Bauböck, "The Integration of Immigrants", Report of the 7<sup>th</sup> Meeting of the Joint Group of Specialists on Migration, Demography and Employment, Council of Europe, Strasbourg, 15-17 March 1994, CDMG(94) 25, para. 1.3.

<sup>9</sup> Beate Winkler, Speech addressed at the ESC Conference on Immigration: The Role of Civil Society in Promoting Integration, 9-10 September 2002, Brussels.

<sup>10</sup> Stephen Castles, "The process of Integration of Migrant Communities", Expert Group Meeting on Population Distribution and Migration, Santa Cruz, Bolivia, UN/UNFPA,

## Definitions and Main Concepts

---

context of legal access to resources, rights, goods and services, whereas social inclusion also incorporates the foreigner's individual choice to be part of the host community's social life.

Developing a definition of the term 'integration' is rather difficult because integration is itself a dynamic concept: it may point to the process of inclusion or to the status achieved through inclusion.<sup>11</sup> Integration, as an interactive system of relationships between two entities, can be analysed from the perspective of the immigrants and the host society. It might also involve questions of choice and needs: as a choice it means the freedom to live in a given place, to look for a job and to enjoy civil rights; as a need it implies a more or less explicit persuasion of the people concerned.<sup>12</sup>

Social exclusion - as the correspondent concept of social inclusion - is defined as a state, when "certain people are restricted in fully participating in the economic, social and civil life, or have limited income or other (personal, family, social and cultural) circumstances, which prevent them from reaching the standard and quality of life considered as acceptable by society. People in such situations are often incapable of fully enforcing their fundamental rights".<sup>13</sup>

In the LISI project, the terms 'inclusion' and 'integration' are to be understood as referring to a process of mutual accommodation between immigrants and the majority population, implying an asymmetric two-way process of adaptation in which minority and majority groups learn from each other and borrow aspects of each other's culture.<sup>14</sup> The asymmetry of the process arises from the fact that newcomers face the necessity to adopt certain features of the host community especially in terms of language. According to this model,

---

1993: Miroslav Macura, David Coleman, "International Migration: Regional Processes and Responses", UN Economic Commission for Europe, UN Population Fund, Economic Studies no. 7, New York and Geneva, 1994, 41-76.

<sup>11</sup> Stephen Castles, "The process of Integration of Migrant Communities", UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Population Distribution and Migration, New York, 1998, 247-65.

<sup>12</sup> Raimondo Cagiano de Azevedo, Barbara Sannino, "A European Research project on Migrants' Integration", in Council of Europe, Measurement and Indicators of Integration, Directorate of Social and Economic Affairs (Strasbourg, 1997).

<sup>13</sup> Dec. 12, 2001 Joint Report of the European Union 13926/01 SOC447 on social inclusion.

<sup>14</sup> Stephen Castles, "The process of Integration ...".

the inclusion of newcomers to the host society implies respect for the identities of migrant and host populations, positive interaction and peaceful cohabitation among all communities concerned.<sup>15</sup>

In this perspective, integration has a positive connotation. However, integration might also exist in negative forms when the inclusion of new elements in a given unity has disintegrative effects. This is the case, for instance, when immigrants participate in petty criminal activity or simply in illegal entry or irregular employment, which do lead to forms of social participation but at the same time undermine the rule of law in the receiving societies.<sup>16</sup>

The concept of integration as a policy on immigration was developed as an alternative option to both assimilation and segregation. Assimilation can be defined as a one-sided process of adaptation to the lifestyle and value systems of the host society. According to this model, immigrants have to give up their distinctive linguistic, cultural and social characteristics and become indistinguishable from the major population.<sup>17</sup> Assimilation has been also defined as "the idea of the superiority of the dominant culture, (aiming) to produce a homogenous society by getting groups to discard their culture in favour of the dominant one."<sup>18</sup> It is not the same as fusion, which is the combination of two or more cultures producing another one which is different from the parent cultures. In this case, fusion reflects the equality of cultures as a process and a result.<sup>19</sup> However, recent research approaches primarily in the USA seek to rehabilitate the concept of assimilation and to show its ongoing relevance through a more refined use.<sup>20</sup>

---

<sup>15</sup> Giovanna Zincone (ed.), *Secondo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia*, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Dipartimento per gli Affari Sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri (Bologna, 2000), 88.

<sup>16</sup> Raimondo Cagiano de Azevedo, *International Migrations as a Factor of Security and Cooperation in Europe and in the Mediterranean Region*, Rome, Università degli Studi di Roma, 'La Sapienza', 1993.

<sup>17</sup> Stephen Castles, "The process of Integration ...".

<sup>18</sup> Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford, 1992), 4.

<sup>19</sup> *Ibid.*, 4.

<sup>20</sup> See Richard Alba, Victor Nee, *Remaking the American Mainstream - Assimilation and Contemporary Immigration* (Harvard, 2003).

## Definitions and Main Concepts

---

The processes of integration and assimilation are often interrelated and this link may lead to tensions. For instance, second generations of immigrants having less cultural distance from the host society than their parents, have often undergone an assimilation process without having reached a satisfactory degree of integration from a socio-economic viewpoint. This situation may evidently create difficulties among immigrants and host society but also among first and second generations of immigrants.<sup>21</sup>

The processes of segregation refer to the separation of a minority from the rest of the population in one or more core area of daily social life. From a socio-economic perspective, immigrants in a segregated position usually have low-skilled jobs, live in low standard housing conditions and lack access to public services.<sup>22</sup>

The purpose of a comprehensive, long-term integration policy should be to ensure that immigrants can take an equal part in the life of society: participation and equal opportunities are, thus, the key elements in such policies. In this perspective it is vital to promote all areas of social integration, both separately and interactively, including the labour market, education, language, culture and social and legal integration. Another central aspect is participation in public life by virtue of certain civic rights and civic duties.

From a cultural viewpoint, integration policies strive to bring immigrants into the mainstream society while simultaneously protecting minorities' ability to develop and express their socio-cultural features.<sup>23</sup> This concept is based on two elements: reciprocity and socio-cultural diversity. The emphasis in this model is therefore intercultural integration or integration with preservation of the individual identity of both immigrant and receiving communities as well as mutual exchange among different cultures. In this perspective interculturalism is a step forward in comparison to multiculturalism, which refers to the development of immigrant populations with regard to language, culture, and

---

<sup>21</sup> Raimondo Cagiano de Azevedo, Barbara Sannino, "A European Research Project ...", 46.

<sup>22</sup> Ibid., 45.

<sup>23</sup> Council of Europe, *Diversity and Cohesion: New Challenges for the Integration of Immigrants and Minorities* (Strasbourg, 2000), 36-8.

social behaviour, but yet remaining separate and distinguishable from the host population.<sup>24</sup>

The concept of integration adopted by the LISI project can be defined as civic integration, and is based on the idea of bringing immigrants' rights and duties, as well as access to goods, services and means of civic participation, progressively into line with those of the nationals of their host state, under conditions of equal opportunities and treatment. In this perspective, integration can be measured in terms of citizenship rights rather than of nominal citizenship status.<sup>25</sup>

The concept of civic integration is in line with the EU Charter of Fundamental Rights<sup>26</sup> which is moving towards the concept of civic citizenship aiming specifically at putting member states nationals and long-term third-country residents on a similar legal footing. The idea of civic citizenship was first introduced by the European Commission in its Communication on a Community immigration policy<sup>27</sup> which is part of the follow-up to the Tampere conclusions on the legal status of TCNs. This status would be acquired after five years' residence in a EU country and would entail rights comparable to those of EU citizens, including the right to free movement and establishment throughout the European Union.

It is worth noting that the rights conferred by the Charter of Fundamental Rights under the chapters Dignity, Freedoms, Equality, Solidarity and Justice are already valid for all persons regardless of their nationality. These include, for instance, the rights for everyone to freedom of associations at all levels, in particular political, trade unions and civic matters. The principle of universalism

---

<sup>24</sup> Stephen Castles, "The process of Integration ...".

<sup>25</sup> Rainer Bauböck, "The Integration of Immigrants ...", para.3.1.

<sup>26</sup> OJC 364 of 18 December 2000, 1. Article 5(1) (Fundamental rights) of the Draft Treaty establishing the European Constitution provides: "The Charter of Fundamental Rights shall be an integral part of the Constitution. The Charter is set out ... [in the second part of/in a Protocol annexed to] ...this Constitution." CONV/528/03 - Draft of Articles 1 to 16 of the Constitutional Treaty, 6 February 2003.

<sup>27</sup> Communication from the Commission to the Council and to the European Parliament on a Community Immigration Policy - COM(2000)757. See also, European Commission, Proposal for a Council Directive concerning the status of third country nationals who are long-term residents - COM(2001)127; Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on Immigration, Integration and Employment - COM(2003)336, p.30.

applies also to most rights of the Charter under the chapter on Citizens' rights. Both nationals of the member states and immigrants residing there have the rights of access to documents and to petition the European Parliament or the European Ombudsman whereas the right to good administration is extended to 'every person'. Yet there are important exceptions to the rights which are reserved only for the nationals of member states, including the rights to vote and stand as a candidate in European Parliament and local elections.

### 2.3. Limits of Legal Indicators

According to a classification proposed by the Council of Europe, indicators can be divided in three categories:<sup>28</sup>

- *A/ Indicators of accessibility*: these deal with the legal framework in which members of new minorities live. Legal provisions reflect the country's political will towards integration and determine how far new minorities have access to crucial sectors of the country. A country's legislation also defines the new minorities' residence status or their protection against discrimination. Measuring this kind of indicator, in particular when comparative studies are at stake, is admittedly difficult, because of the different legal traditions of the various host countries and because it is not clear to what extent the legal provisions are implemented in the practice.
- *B/ Social indicators*: this second type of indicators describes the situation of the new minorities in the host country. In this category, classical indicators, such as employment situation, education, dependence on welfare, or housing are examined. The basis for this assessment is mostly provided by the national statistical offices. This type of indicators might provide information on the implementation of legal norms concerning new minorities. The availability of these social indicators is indispensable to assess the actual situation and to perceive the tendencies with respect to policy choices and goals.
- *C/ The third set of indicators concerns the attitudes of the members of new minorities towards their host country, their personal expectations regarding their situation and participation in the social and political processes*. Since integration also involves and concerns the host society, one needs to examine

---

<sup>28</sup> Measurement and indicators of integration (1997) Council of Europe; p.190.

the attitudes of the majority (indigenous) population. Opinions, behavioural patterns and attitudes of the host countries can be decisive for the integration of new minorities, because they can strongly influence the new minorities' integration efforts. To give an example, the integration of new minorities on the labour or housing market can be used: it can become easier, or more difficult due to increasing multiculturalism, or on the contrary, due to increasing xenophobia. Or, if the host society remains hostile towards new minorities the latter are likely to reduce their contacts with the outside world to the minimum. They do not integrate, but they live in a parallel social system of their own. The basis for the analyses of attitudes is opinion polls and surveys. They have their flaws, but they are indispensable to understanding social phenomena.

According to a different set of categories, the first group of indicators can be equally labelled legal indicators, whereas the second and third groups collect social indicators. Similarly to the division applied by the Council of Europe, social indicators can be divided into objective and subjective social indicators. Objective social indicators are statistics which represent social facts independently of personal evaluations; whereas subjective social indicators emphasize the individual perception and evaluation of social conditions. Examples for objective social indicators are: unemployment rate, poverty rate, working hours per week, prenatal mortality rate. Subjective social indicators are life satisfaction, job satisfaction, perception of distributional justice, class identification. In the field of empirical research mainly objective social indicators were applied by Scandinavian statisticians, who focused on living conditions to measure welfare; whereas Americans followed the quality of life as a research concept, defining welfare as a subjective well-being. Today there is an overall consensus that both types of social indicators should be applied together in order to measure more precisely living conditions and quality of life.

As seen earlier, the primary goal of the LISI project is to identify legal indicators. The underlying idea is that the integration of new minorities is widely determined by national legal systems. The impact of national legislation, inasmuch as it regulates the conditions of immigration and the access to various sectors of a state, is crucial from the point of view of integration. National legal provisions, if they maintain the differentiation between citizens of the state and TCNs prolong and reinforce discrimination against the latter. Thus legal

integration is a necessary precondition for social inclusion.<sup>29</sup> This is true also for those members of new minority groups who already obtained the citizenship of the host country; therefore legal integration cannot be understood as legal equality only, but has to refer to the recognition of minority rights as well. The LISI indicators measure both elements, whereas the legal equality indicators are applicable to TCNs, the minority rights indicators to all new minorities regardless of citizenship.

Although the development and application of legal indicators are extremely useful to measure social inclusion, it has to be immediately acknowledged that legal indicators also have their limits because they cannot describe entirely the integration process. An illuminating example can be given in the context of affirmative actions. Legal indicators can point on those provisions or conditions, which regulate positive actions to promote the integration of new minorities into the host society. Positive actions have an outstanding role in providing equal opportunities for participation by correcting the disadvantages suffered by members of new minorities. However, legal indicators can show the existence of a legal basis for positive actions, but they cannot monitor and evaluate the implementation of such initiatives. For the measurement of policy performance other indicators are needed.

As seen above, a further problem when legal indicators are applied is the divergence between various legal systems. The method followed by the LISI project seeks to overcome this difficulty: during the various phases of the project, specific problems hampering the integration of new minorities in the three selected regions (Styria, London, and South Tyrol) have been identified. These region-specific problems relating to the legal framework on immigration were then consolidated in the Report on Common Issues. This consolidated Report points at generalized problems without tying them to one or another concrete legal system. On the basis of these common issues, conditions and limits in legal sources were identified, and then developed in the LISI indicators.

A final comment on the elaboration of legal indicators is necessary. The formulation of legal indicators cannot be a mechanical search for legal provisions

---

<sup>29</sup> Hofinger, Christoph: An index to measure legal integration (1997) in: Measurement and indicators of integration; Council of Europe; p.29.



because often the integration of new minorities is hampered by forms of indirect discrimination or negative attitudes of the local population that are difficult to measure by legal indicators. An example is access to housing: even if there are no legal obstacles for foreigners, their access to housing can be very much limited because of the prejudices of the nationals of the host country. A further example can be the knowledge of the host country's language among members of new minorities. In the first example legal indicators can be formulated as to verify, for instance, the existence of a complaint body for cases of discrimination against new minorities or the adoption of a comprehensive legislation pertaining to non-discrimination. With regard to language knowledge, legal indicators can identify those provisions providing specific language courses for new minorities or allocating funds for setting up such courses. Obviously in order to measure the actual implementation of such provisions and to complement the information provided by legal indicators statistical data will be necessary.

Neither legal nor social indicators can entirely describe and measure the integration process of new minorities into the host society. By devising legal indicators only, the LISI project aims thus at complementing research and analyses conducted in the field of social exclusion of new minorities.

## Definitions and Main Concepts

---

## 3. General Considerations on Main Areas of Concern

The integration process of new minorities faces various obstacles regarding civil and political as well as economic, social and cultural rights. In the LISI project, the most significant areas of concern in these fields were identified and the international legal framework pertaining to new minorities was analysed; these findings were used as the basis for the definition of relevant legal indicators. In the following section a general overview of the main aspects of these areas of concern will be provided, with a special focus on the elements pertaining to the international legal framework.<sup>1</sup>

### 3.1. Civil and Political Rights

#### 3.1.1. Equality and Non-Discrimination

The principles of equality, on the one hand, and protection of special groups, such as minorities, women, etc., on the other, are distinct concepts because equality and non-discrimination imply a formal guarantee of uniform treatment for all individuals, whereas the concept of the protection of special groups implies special measures in favour of a given group. In this connection, the European Court of Human Rights clarified that the principle of non-discrimination is violated not only when states treat persons in analogous situations differently, but also when states without an objective and reasonable justification fail to treat differently persons whose situations are significantly different.<sup>2</sup>

The UN Human Rights Committee made it clear:

---

<sup>1</sup> For a complete analysis of the LISI areas of concern, see the LISI Report on Common Issues of Best Practices, [www.eurac.edu/minorities/lisi/documents](http://www.eurac.edu/minorities/lisi/documents).

<sup>2</sup> ECtHR, *Thlimmenos v. Greece*, Appl. No. 34369/97, judgment of 6 April 2000, para. 44.

## General Considerations on Main Areas of Concern

---

*Positive measures by states may be necessary to protect the identity of a minority and the rights of its members to enjoy and develop their culture and language and to practise their religion, in community with the other members of the group. In this connection, it has to be observed that such positive measures must respect the provisions of articles 2.1 and 26 of the Covenant on Civil and Political Rights<sup>3</sup> (footnote added) both as regards the treatment between different minorities and the treatment between the persons belonging to them and the remaining part of the population. However, as long as those measures are aimed at correcting conditions which prevent or impair the enjoyment of the rights guaranteed under article 27 (ICCPR), they may constitute a legitimate differentiation under the Covenant, provided that they are based on reasonable and objective criteria.<sup>4</sup>*

Furthermore, the *UN Convention of the Elimination of All Forms of Racial Discrimination* (ICERD) permits, in the public interest, "positive discrimination", namely different treatment in favour of a racial group with the aim to redress the consequences of a discriminatory treatment from which members of a certain group have been subjected and have suffered, provided these measures do not disproportionately affect the rights of others.<sup>5</sup> The same principle can be found in the EC Council Directive 2000/43 (Racial Equality Directive) implementing the principle of equal treatment between person irrespective of racial or ethnic origin.<sup>6</sup> Article 5 of this Directive states: "With a view to ensuring full equality in practice, the principle of equal treatment shall not prevent any

---

<sup>3</sup> Article 2 provides for each Contracting State to respect and ensure for all individuals the rights recognised in the Covenant without distinction of any kind such as race, colour, sex, language, religion, political opinion, any other kind of opinion, national or social origin, property, birth and other status. Article 26 provides for equality before the law and equal protection of the law; it provides for prohibition of discrimination and guarantees to all persons equal and effective protection against discrimination on the grounds listed in article 2.

<sup>4</sup> Human Rights Committee (50<sup>th</sup> session, 1994), General Comment 23, para 6.2.

<sup>5</sup> Articles 1(4) and 2(2) of the UN International Convention of the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.

<sup>6</sup> Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin - *Official Journal L 180 19/07/2000 p. 22-26.*

Member State from maintaining or adopting specific measures to prevent or compensate for disadvantages linked to racial or ethnic origin”.

What seems to be required is, therefore, that the distinction be, in some sense, justifiable. However, it is relevant to note that the drafters of the UN International Covenant on Civil and Political Rights provided examples of what they regarded as justifiable distinctions, and among others, they mentioned the distinctions based on citizenship or nationality with regard to immigration, extradition, access to public office or acquisition of property. In the mind of the drafters, such distinction does not constitute discrimination.

At the regional level, EC law includes the principle of non-discrimination by ensuring equality of treatment for individuals irrespective of nationality, sex, racial or ethnic origin, religion or belief, disability, age or sexual orientation. Article 12 of the EC Treaty (former Article 6) outlaws any discrimination on the grounds of nationality.<sup>7</sup> However, the Members States accepted that the interpretation of this clause refers only to the nationality of one Member State. Even after the entry into force of the Amsterdam Treaty, which amended the Treaty establishing the EC and the Treaty on the EU, it is unclear whether Article 12 also includes issues related to admission, residence and equal treatment of third-country nationals. Bearing in mind that Article 12 only extends its applicability to the EC Treaty rights, it would seem to mean at least that discrimination between the various groups of third-country nationals is prohibited and that those who are treated less favourably will be granted equal treatment with those third-country national who are treated more favourably.<sup>8</sup>

Under the Treaty of Amsterdam a new Article 13 has been written into the EC Treaty to reinforce the guarantee of non-discrimination laid down in the EC Treaties. Article 13 of the EC Treaty empowers the European institutions to take appropriate action to combat discrimination on the basis of sex, racial or ethnic origin, religion and belief, disability, age or sexual orientation. However, Article 13 does not include nationality as grounds for discrimination. In other words,

---

<sup>7</sup> Article 12 (1) of the EC Treaty: “Within the scope of application of this Treaty, and without prejudice to any special provisions contained therein, any discrimination on grounds of nationality shall be prohibited”.

<sup>8</sup> Migrant Policy Group/Commission for Racial Equality “*The Starting Line and the Incorporation of the Racial Equality Directive into National Laws of the EU Members States and Accessions States*”, 2000, p. 9.

third-country nationals may not be discriminated against on the basis of their racial or ethnic origin or religion and beliefs, but can be discriminated against on the basis of their nationality.<sup>9</sup>

The Racial Equality Directive,<sup>10</sup> referred to above, prohibits direct and indirect discrimination based on racial or ethnic origin as regards various areas, such as employment and training, social security and healthcare, education, housing, etc. However, Article 3 (2) of this Directive clearly states that "This Directive does not cover differences of treatment based on nationality and is without prejudice to provisions and conditions relating to the entry and residence of third-country nationals and stateless persons on the territory of Members States, and to any treatment which arises from the legal status of the third-country nationals and stateless persons concerned." This provision intends to protect Members State's immigration law instruments which regulate access to employment by third-country national and, in particular, it protects differences in treatment in law which are linked to citizenship/residential status from allegations of unlawful discrimination.<sup>11</sup>

The Racial Equality Directive legally entered into force on 19 July 2000 and all Members States of the EU have to complete its implementation in their national legal systems no later than 19 July 2003.<sup>12</sup> This Directive has since been complemented by the Equality in Employment Directive combating discrimination in employment on the grounds of religion or belief, disability, age or sexual orientation.<sup>13</sup>

### *3.1.2. Citizenship*

As it has been pointed out already, non-citizens cannot be excluded from minority rights protection simply on the basis of definition of minorities. From

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>10</sup> Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 - *Official Journal* L 180 19/07/2000 p. 22-26.

<sup>11</sup> Migrant Policy Group/Commission for Racial Equality "The Starting Line and the Incorporation of the Racial Equality Directive into National Laws of the EU Members States and Accessions States", 2000, p. 31.

<sup>12</sup> See Article 16 of the Council Racial Equality Directive.

<sup>13</sup> Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation - *Official Journal* L 303 02/12/2000 p. 16-22. More details on this Directive can be found in the paragraph on Employment.

the inception of the United Nation's debates over minority protection, views have diverged strongly on the question whether or not minorities by definition should include only citizens.

As regard to the rights of citizens and non-citizens, the 1950 *European Convention on Human Rights* (ETS 005), in line with modern international human rights law, provides that states are under the obligation to ensure the protection of the rights of all individuals within their jurisdiction, whatever their nationality. The same principle applies to the UN International Covenant on Civil and Political Rights. Therefore, the rights included in these international instruments have to be secured to everyone in the territory and subject to the jurisdiction of the state concerned. The EU Charter of Fundamental Rights adopted in December 2000 sets out a number of principles which, because of the universality of certain rights, apply also to third country nationals. This is particularly important with respect to a number of social rights such as protection against unjustified dismissal and the application of national and Community laws concerning working conditions. The Charter also includes the possibility, on the conditions set out in the Amsterdam Treaty, of free movement and permission to stay for third country nationals legally resident in a member state.

If faithfully implemented, human rights laws would significantly reduce the difference between the rights of citizens and non-citizens. In national practice, however, human rights protection is often limited to citizens, although this is hardly in conformity with international human rights law. As already noted, among these categories of limited rights are political rights. Another example is the right to return, that is more precarious for resident non-citizens than for citizens. While citizens normally cannot be expelled from her or his country, non-citizens are at greater risk, although there is no absolute freedom of states to expel non-citizens, and persons who have obtained some form of permanent or lasting residence can be expelled only where there are pressing social needs to do so.

It is clear that the ideas, practices, rights and institutions associated with the mechanisms to acquire citizenship constitute an important framework for the integration of TCNs. Citizenship should not, however, function as the only 'guiding principle' for integration policy; nevertheless, it can and should be an

important point of reference and a motivating force in the process of policymaking and implementation in matters concerning immigration.

The main differences in the legislation on citizenship are based on the so-called *ius soli* and *ius sanguinis* principles. This difference is fundamental in the analysis of immigration and integration, since it defines ways individuals can accede to membership of a new state system.

Many states practice the principle of *jus soli*, which means that children born on the territory as a general rule obtain citizenship of that country even if their parents were not citizens. Others restrict themselves to *jus sanguinis*, meaning that only children born of parents who already are citizens automatically (*ex lege*) obtain citizenship.

As a consequence of the evolution of human rights law, even those states that would normally apply the *jus sanguinis* principle have to apply the principle of *jus soli* to children born on their territory who would otherwise be stateless. Most of the immigrants, however, have another pre-existing citizenship in their country of departure, and their children can therefore not demand citizenship on the basis of statelessness. In this connection, dual nationality is considered a factor favouring integration while avoiding the risk of unnecessary loss or degradation of the migrants' identity.

With reference to citizenship, some interesting guidelines can be found in the *European Convention on Nationality* (ETS 166) opened for signature within the Council of Europe in 1997 and entered into force on 1 March 2000.<sup>14</sup>

This Convention reflects the demographic and democratic changes, in particular migration and state succession, which have occurred in central and eastern Europe since 1989. The text is based on two essential principles: firstly, non-discrimination, whereby states in regulating questions of nationality must avoid all discrimination on grounds of sex, religion, race, colour, national or ethnic origin, etc. and, secondly, respect for the rights of persons habitually resident on the territories concerned.

---

<sup>14</sup> As of 01.08.03, among EC countries that have ratified the Convention are: Austria, Denmark, Netherlands, Portugal and Sweden. With the exception of Portugal, the other four countries included in the instrument of ratification either a reservation or a declaration. Other countries, such as Italy, France and Germany have only signed it.



The Convention on Nationality embodies principles and rules applying to all aspects of nationality. It is designed to make acquisition of a new nationality and recovery of a former one easier, to ensure that nationality is lost only for good reason and cannot be arbitrarily withdrawn, to guarantee that the procedures governing applications for nationality are just, fair and open to appeal.

On the issue of the desirability of multiple nationalities, this Convention is neutral because it reflects the fact that multiple nationalities are accepted by a number of states in Europe, while other European states tend to exclude it. According to the text of the Convention,<sup>15</sup> the question of allowing persons, who voluntarily acquire another nationality, to retain their previous nationality will, thus, depend upon the individual situation in states. In some states, especially when a large proportion of persons wish to acquire or have acquired their nationality, it may be considered that the retention of another nationality could hinder the full integration of such persons. However, other states may consider it preferable to facilitate the acquisition of their nationality by allowing persons to retain their nationality of origin and thus further their integration in the receiving state (e.g. to enable such persons to retain the nationality of other members of the family or to facilitate their return to their country of origin if they so wish). Consequently, states remain free to take into account their own particular circumstances in determining the extent to which multiple nationalities is allowed by them.

It is worth mentioning that the Convention on Nationality, in spite of the above, recommends multiple nationalities in two cases which are normally accepted even by states which wish to avoid multiple nationality<sup>16</sup>. They indeed occur automatically owing to the concurrent application of the law of two or more states. The first case concerns the marriage of nationals of different states, whereby the principle of equality of spouses in relation to the transmission of the respective nationality to their children, must be applied. The second case refers to children having different nationalities acquired automatically at birth. However, in this case, after children have reached full age, the provision on loss of

---

<sup>15</sup> See Explanatory Report of the CoE European Convention on Nationality.

<sup>16</sup> See Article 14 - Cases of Multiple Nationality ex lege - CoE European Convention on Nationality.

nationality due to the lack of a genuine link with the state party for persons living abroad remains applicable.<sup>17</sup>

Furthermore, this Convention provides that a person should not be prevented from obtaining or holding a nationality on the grounds that it is not possible or is difficult to lose another nationality.<sup>18</sup> The existence of unreasonable, factual or legal requirements is to be assessed in each particular case by the national authorities of the member state whose nationality the person is seeking to acquire. For example, refugees cannot generally be expected to return to their country of origin or to request their diplomatic or consular representation to renounce or to obtain release from their nationality.

### *3.1.3. Effective Participation in Public and Political Life*

An important element of integration of TCNs is the right to participate in the public and political life of the host society. This right is essential for TCNs to promote their interests and values and to create an integrated but pluralist society based on tolerance and dialogue. Included in 'public life' are, among others, the rights related to electing and standing for election, the holding of public office, and other political and administrative domains. Participation can be ensured in many ways, including the use of migrants' associations and membership of other associations.

The political integration of new minorities refers both to the recognition of their specific problems, needs and interests by public authorities and citizens of the receiving community, and to their participation in public institutions.

The granting of voting rights to non-citizens has been addressed as an essential way to contribute to the integration of TCNs. In this context it has been elaborated the notion of "denizens". It includes all those who in a formal sense are foreign citizens or aliens, but who after many years have all sorts of ties to the country of immigration, by way of family, job, property etc. They are domiciled in the country, entitled to settle permanently, and they have extensive social and economic rights, although not full political rights.

---

<sup>17</sup> See Article 7 (1) (e) Loss of Nationality ex lege or at the Initiative of a State Party - CoE European Convention on Nationality.

<sup>18</sup> See Article 16 - Conservation of Previous Nationality - CoE European Convention on Nationality.

Forms of representation are necessary especially in the first phases of integration, when the integration process of foreigners within host societies and institutions has not yet completed. Through this process, it is possible to narrow the gap between TCNs and local community. This distance prevent in fact the integration of TCNs and further fails to support the civil and democratic development of the host society.

The variety in composition, needs and aspirations of different types of TCNs' groups require identification and adoption of the most appropriate ways to create conditions for effective participation in each case. The mechanisms chosen have to take into account whether TCNs live dispersed or in compactly settled groups and whether the foreign community is small or large.

In this connection, a specific OSCE document pertaining to national minorities, the *Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life*,<sup>19</sup> provides that: "States should ensure that opportunities exist for minorities to have an effective voice at the level of the central government, including through special arrangements as necessary. These may include, among the others, depending upon the circumstances: (...) special measures for minority participation in the civil service as well as the provision of public services in the language of the national minority."<sup>20</sup> According to the Explanatory Report to these Recommendations, meaningful opportunities to exercise all minority rights require specific steps to be taken in the public service, including ensuring "equal access to public service" as articulated in Article 5(c) of ICERD.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> OSCE - Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life, Participation and Decision-Making - Arrangements at the Level of the Central Government, September 1999.

<sup>20</sup> Ibidem, Recommendation 6.

<sup>21</sup> Article 5 (c) of the UN International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination : "In compliance with the fundamental obligations laid down in article 2 of this Convention, States Parties undertake to prohibit and to eliminate racial discrimination in all its forms and to guarantee the right of everyone, without distinction as to race, colour, or national or ethnic origin, to equality before the law, notably in the enjoyment of the following rights: (...) (c) Political rights, in particular the right to participate in elections to vote and to stand for election on the basis of universal and equal suffrage, to take part in the Government as well as in the conduct of public affairs at any level and to have equal access to public service".

As far as European legislation is concerned, it is important to refer to the Council of Europe *Convention on the Participation of Foreigners in the Public Life at Local Level* (ETS 144).<sup>22</sup> This Convention aims to improve the integration of foreign residents into the life of the host community. It applies to all persons who are not nationals of the contracting states and who are lawfully resident on their territories. The Convention provides that, in addition to guaranteeing foreign residents, on the same terms as to its own nationals, the “classical rights” of freedom of expression, assembly and association, including the right to form trade unions, the contracting states will make efforts to involve foreign residents in processes of consultation on local matters. The Convention opens the possibility of creating consultative bodies at local level elected by the foreign residents in the local authority area or appointed by individual associations of foreign residents. The Convention left open to the contracting states the option of not applying some of its provisions or to postpone its ratification. Italy, for example, has ratified this Convention excluding the provisions on voting rights.

#### *3.1.4. Family Life*

Following the entry into force of the Treaty of Amsterdam, one of the first initiatives of the European Commission in the field of immigration was a Directive on the right to family reunification.<sup>23</sup> This reflects the Commission's view that successful integration of new minorities to maintain economic and social cohesion is one of the major challenges which the EU faces with respect to immigration policy. Family reunification has been in fact one of the main vectors of immigration over the last twenty years and it is an essential element in the integration of persons already admitted. Furthermore, the establishment of stable family communities ensures that members of new minorities are able to contribute fully to their new societies.

---

<sup>22</sup> As of 01.08.03, the Convention was ratified by 6 states (Denmark, Finland, Italy, Netherlands, Norway and Sweden). Note, however, that Finland, Italy and Netherlands introduced in their instruments of ratification limiting declarations.

<sup>23</sup> COM(2002)225 final - 02.05.2002. Amended proposal for a Council directive on the right to family reunification, OJC 203 E, 27/08/2002, p.136-141.

*3.1.5. Right to Identity*

An important requirement for the protection of both old and new minorities is the principle of non-assimilation and its corollary, which is to protect and promote conditions for the group identity of minorities. Many international instruments use the term 'identity', which expresses a clear trend towards the protection and promotion of cultural diversity both internationally and internally to states. The right to be different is, for instance, proclaimed by the 1978 UNESCO Declaration on Race and Racial Prejudice<sup>24</sup> whereby, in developing policies for the integration of TCNs, host states should guarantee the preservation of migrants' cultural identity as a pledge of their right to be different, although subject to the legislation of the host countries.

The right to identity can be defined as the essential cultural patrimony of the individual, made up by a variety of aspects such as, *inter alia*, identity of origin, family identity, and the intellectual, political, religious, social and professional identity of each person.

Identity requires not only tolerance but also a positive attitude of cultural pluralism by the state and society at large. Not only is acceptance required, but also respect for the distinctive characteristics of minorities, and their contributions to the life of the national society as a whole. The protection of identity means not only that the state shall abstain from policies which have the purpose or effect of assimilating the minorities into the dominant culture, but also that it shall protect them against activities by third parties which have an assimilatory effect.

Crucial to these considerations are the language and educational policies of the state concerned. Denying minorities the possibility to learn their own language, or instruction in their own language, or excluding the transmission of knowledge about their own culture, history, tradition and language from the education of minorities, would be a violation of the obligation to protect their identity.

---

<sup>24</sup> UNESCO Declaration on Race and Racial Prejudice, Art. 1, para 2.

## 3.2. Economic, Social and Cultural Rights

### 3.2.1. Employment

In the economic sphere there are two significant international legal instruments intended to ensure that the rights of TCNs are protected and respected: the Council of Europe's 1977 *Convention on the Legal Status of Migrant Workers* (ETS 093), which came into force in 1983 and, at the time of writing, and has been ratified by only eight countries,<sup>25</sup> and the United Nations' 1990 *International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families*, which entered into force very recently, on 1 July 2003, and, at the time of writing, has been ratified by only two members states of the Council of Europe.<sup>26</sup> These two conventions are intended primarily to integrate the members of foreign communities into the countries where they live and work. These instruments reflect an attempt by the international community to establish minimum standards for the treatment of migrant workers and their families, as it is acknowledged that these persons are often subject to discrimination and have problems of integration.

In addition, the rights of migrant workers have been specifically enumerated in various ILO (International Labour Organisation) instruments. The principle instruments are the *Migration for Employment Convention 1949* (No. 97), supplemented by the *Migration for Employment Recommendation 1949* (No. 86), and the *Migrant Workers Convention 1975* (No. 143). The former convention focuses upon the recruitment and working conditions of migrant workers and establishes the principle of the equality of treatment. This is a fundamental principle underlying the ILO's work in the field of promoting standards for migrant workers namely, that in certain enumerated domains, migrant workers will receive equal treatment with nationals. The second convention obliges ratifying states to respect the basic human rights of all migrants for employment and to take steps to determine the existence of clandestine movements of

---

<sup>25</sup> As of 01.08.03, this Convention was ratified by France, Italy, Netherlands, Norway, Portugal, Spain, Sweden and Turkey. Note that in their instruments of ratification France, Netherlands and Norway introduced either a reservation or a limiting declaration.

<sup>26</sup> Azerbaijan and Bosnia and Herzegovina. Turkey has only signed it. Most contracting parties are Latin American or African states.

migrants for employment and illegal employment of migrants, and to suppress them.

Within EC law, in addition to the Racial Equality Directive,<sup>27</sup> reference is made to the specific *Equality in Employment Directive*<sup>28</sup> establishing a general framework for combating discrimination as regards employment and occupation, but only on the grounds of religion or belief, disability, age or sexual orientation.<sup>29</sup> This Directive does not, thus, apply to discrimination on the grounds of race, ethnicity and gender. Furthermore, as the Racial Equality Directive, it clearly states that it does not cover differences in treatment based on nationality and is without prejudice to provisions and conditions relating to the entry into and residence of third-country nationals and stateless persons on the territory of Member States, and to any treatment, which arises from the legal status of the third-country nationals and stateless persons concerned.<sup>30</sup>

With regard to positive discrimination and employment, two types of positive action can be identified: those which seek to offer additional support to minorities up to, but not including, the point of employment selection (at which stage the decision is made on the basis of merit); and those forms of positive action which provide specific advantages at the point of selection. An example of the latter would be an employment quota, where a specific number of positions are reserved for minorities. Such policies have been deployed in the USA, but are less familiar to European labour law. Where positive action schemes have been put in place, such as those followed by a number of German Länder, they have normally been confined to redressing discrimination between women and men.

A complicating factor in the provision and implementation of positive action in employment matters has been the uncertainty concerning the legality of such measures under EU law. The decision of the European Court of Justice in

---

<sup>27</sup> For further reference, see section "Equality and Non-Discrimination".

<sup>28</sup> Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation - Official Journal L 303 02/12/2000 p. 0016-0022. See also COM (2001) 386 final - 11/07/2001. Proposal for a Council Directive on the conditions on entry and residence of third-country nationals for the purpose of paid employment and self-employed economic activities. OJC 332 E, 27/11/2001, p.248-256.

<sup>29</sup> Art. 1 of the Equality in Employment Directive.

<sup>30</sup> Art. 3(2) of the Equality in Employment Directive.

*Kalanke*<sup>31</sup> confirmed that automatic quota schemes are contrary to the principles of existing EU equality legislation, but equally the decision in *Marschall*<sup>32</sup> indicates that many other forms of positive action are quite acceptable under EU law.

### 3.2.2. Social Security

With regards to social security and TCNs, the EU legislation on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community,<sup>33</sup> which is the basis for the coordination of the social security schemes of the different Member States, applies only to certain categories of TCNs.<sup>34</sup>

In order to encourage the mobility of non-EU workers and to foster their integration in the host communities, the European Commission has recently adopted a proposal for a Council Regulation<sup>35</sup> to correct some forms of discrimination against TCNs who are currently unable to maintain their social security rights when they move within the Community. According to this proposal, TCNs legally resident on the territory of a Member State and having a temporary or permanent right of residence, can maintain their social security rights also when they move within different EU Members States.

### 3.2.3. Housing

In the process of integration, housing policies play a crucial role. The role of housing in improving the self-esteem and dignity of immigrants is evident, especially, in view of another important element of integration: family reunification. These two aspects are also closely intertwined from a legal point of view, because usually family reunification procedures are based, in addition to wages, on housing requirements.

---

<sup>31</sup> C-450/93 *Kalanke v Bremen* [1995] ECR I-3051.

<sup>32</sup> C-409/95 *Marschall v Land Nordrhein Westfalen*, 11 November 1997.

<sup>33</sup> Regulation (EEC) No 1408/71 of the Council of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community, OJ L 149, 5.7.1971.

<sup>34</sup> They are stateless persons, refugees and members of families and survivors of Community nationals as defined by this regulation.

<sup>35</sup> Proposal for a Council Regulation presented by the Commission, 06.02.2002 COM(2002) 59 final 2002/0039 (CNS).



## Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

---

Access to accommodations for immigrants is conditioned not only by their uncertain legal status and weak social network, but also to ethnical, cultural and racial prejudices. This hinders a real process of integration and prevents TCNs from achieving real 'social' integration, even though they are well integrated in the labour market and have reached full economic integration.

The type of accommodation is particularly relevant in the context of social integration. The availability of autonomous housing owned or rented in contrast to dormitories or similar types of accommodation is indeed deemed to facilitate, to a large extent, integration in the host community.

Usually access to various forms of housing benefits and public housing is not prohibited by law, but it is often difficult for TCNs to have the necessary requirements, first and foremost the duration of residence, on the basis of which such benefits and accommodations are generally assigned. This leads TCNs to resort to private housing, which are often more restricted to them due to the diffidence, and/or discrimination, of owners in renting to TCNs.



## 4. Methodological Background of the LISI Project

### 4.1. Indicators of Accessibility versus Indicators of Exclusion

As seen in the foregoing, systems of indicators are commonly used in social, partly in political science, while representing a rather new concept in legal research. Throughout the implementation of the LISI project, various sources were thoroughly analysed such as the European System of Social Indicators (EUSI), the European Commission's Report on indicators in the field of poverty and social exclusion, the UNDP Human Development Index and the Freedom House Survey.

As it is the only example of a truly legal index so far, the index of legal discrimination published by the IAS<sup>1</sup> has to be mentioned in more detail. The IAS-index is constructed by measuring and quantifying the level of legal discrimination migrant workers and their families face compared to the citizens of the host countries examined. Due to the complexity of this issue, the IAS analysis focuses on five life domains: residence, employment, social rights, civil and political rights, and citizenship. In all these life domains, some of the indicators used to evaluate the legal provisions are deemed to be more important than others; this fact is taken into account by a complex assessment procedure.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> See *Waldrauch, Harald: Ein Index der rechtlichen Diskriminierung (IAS) 2001.*

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 94. This procedure is rather complicated and follows the formula  $Is = 1 - (Ir + Imw) / n(-2)$ , with  $Is$ =Importance of a specific indicator,  $Ir$ =Importance of the indicator "legal claim",  $Imw$ =Importance of the indicator "minimum waiting period" and  $n(-2)$ =Number of indicators (-2). As a short explanation, it has to be said that in principle all indicators are of the same importance - except the indicator "legal claim" and the indicator "minimum waiting period", which have very important implications in almost all domains for the migrants' daily lives. Therefore, they are given a higher importance (each between 10 and 20%), while the rest is equally allocated to the remaining indicators.

Every indicator has a value between zero and one, zero meaning complete openness to integration, one extremely high obstacles.

#### 4.2. Constructing the LISI Indicators

Since the quantification of most of the qualitative data available with regard to the legal status of TCNs raises a variety of difficulties, the LISI project followed a different approach than the IAS-index. As the project emphasizes social inclusion, it was agreed to give preference to indicators of accessibility rather than indicators of obstacles, measuring means of inclusion and integration in national legal provisions relevant for the target groups. The LISI indicators focus on legal equality as well as minority rights as two of the major components of legal integration which is itself the necessary precondition of social inclusion.

In order to generate a set of indicators that can be easily applied by different users, it was decided that the indicators should primarily follow a dichotomous scheme of 'yes' or 'no' answers. In cases where this does not appear to be sufficient, it was decided to offer more detailed answering options in the form of checklists. For the legal equality indicators questions were formulated to detect a positive attitude towards inclusion if answered with 'yes' and negative attitude if answered with 'no'. The minority rights indicators are constructed slightly differently, because they deal with highly controversial issues that do not allow us to detect in absolute terms whether a 'yes' or 'no' answer indicates a positive attitude towards inclusion.

Obviously, some categories of target groups were excluded by definition from the scope of some indicators i.e. voting rights in national elections or citizenship claims for seasonal workers.

Due to the complexity of some indicators of legal integration, the possibility to add comments was introduced, in particular in cases in which simple 'yes' or 'no' answers were not sufficient to reflect the existing situation in a country. The advantage of this system is the integration of non-legal considerations into the set of indicators without challenging its fundamentally legal characteristics. In addition, relevant information on the legal provisions themselves as well as on public policies and administrative practices can be provided. This option was introduced since there is always a difference between the text of a legal norm and its actual implementation. The text of a law alone is probably not enough to construct an indicator, since it does not fully reflect the social reality - but , a

legal indicator has to nevertheless focus on legal aspects. By offering the chance to add extra comments, this problem can be limited in a very feasible manner, because certain aspects of implementation, monitoring or comprehensiveness can be taken into consideration wherever it is unavoidable, thereby recognising the fact that legal indicators alone cannot fully describe the state of arts of inclusion.

Since it is a clearly defined aim of the LISI indicators to be used by a broad variety of actors, from NGO representatives to government officials, the additional comments may moreover prove useful to express different opinions on problems in inclusion policies. Thus the possibility to indicate specific problems connected to legal provisions remains even if the indicators *per se*, measuring the mere existence or non-existence of inclusion-friendly regulations, should be answered consistently within a country.

#### 4.3. Target Groups

The LISI indicators have been elaborated in order to cover the major elements of the legal integration of new minorities: legal equality and minority rights.

The legal equality indicators aim at measuring whether TCNs have access to rights, resources, services and goods, and if these are guaranteed on equal footing with citizens of the host country, thus considering not only the neutrality of legislation but also the existence of positive actions. The legal equality indicators take into account several types of restrictions of equal access for TCNs: additional individual requirements (e.g. residence period), weaker legal claims (discretion vs. entitlement), and numerical restrictions (nationality-based or ethnic quota). These types of indicators apply to TCNs as members of the broader category of new minorities; in the LISI project TCNs include migrant workers and their immediate family, seasonal workers, refugees, asylum seekers and co-ethnic migrants with the main focus on the integration of the first generation.

Minority rights range from anti-discrimination provisions, recognition and promotion of culture, language, religion and education, and special representation in political decision-making processes. These provisions apply typically to old minorities, i.e. ethnic, religious, linguistic or cultural minorities with a long history of settlement in the respective country. The LISI approach was to create indicators to detect the existence and access to cultural, linguistic

and religious rights that are applicable to new minorities and are comparable to those for old minorities. A more systematic analysis of the interaction between the rights of old and new minorities and how an established framework of old minority rights influences the legal inclusion of new minorities was beyond the scope of this project, but it should be analysed in future research. The LISI minority rights indicators are applicable to the broader category of new minorities regardless of citizenship. Although the acquisition of citizenship eliminates certain forms of discrimination based on nationality, it is not a guarantee that cultural, religious, linguistic and ethnic rights are sufficiently safeguarded. As for legal equality claims, three types of restrictions of access to minority rights can be distinguished: individual requirements (e.g. citizenship, duration of residence), group requirements (historical roots, ethnic, religious, linguistic identity) and numerical restrictions (e.g. minimum number of children for mother tongue teaching).

In some cases, only one of the above mentioned categories of indicators is applicable for a certain area of concern which depends on whether the provisions under consideration refer mainly to distinctions made by nationality or by a linguistic, cultural, ethnic or religious diversity.

Since the indicators aim at analysing the legal framework in general, bilateral agreements facilitating access to certain civil or economic rights for some specific categories of TCNs are not explicitly considered, but can be mentioned in the additional comments if necessary. Besides, some indicators are not applicable to certain categories of TCNs (i.e. citizenship and seasonal workers). Thus, some categories of the LISI target group have been *a priori* excluded from the application of certain indicators.

Notwithstanding the increasing complexity that this methodology implies, the evaluation of the legal framework of inclusion and exclusion for a wide range of new minorities with a focus on TCNs seems to be a necessity insofar as it is the only way to reflect social reality: in most European countries, even though long-term labour migration is an important factor, the number of TCNs applying for asylum or looking for only temporary work is very significant, too.

The current patterns of migration in Europe show that asylum-seekers usually remain in the host country for a rather long period - even if their application is

finally denied. The duration of a normal asylum procedure can easily exceed two years,<sup>3</sup> and there are cases with significantly longer waiting periods. Migration policies should take into account this fact and aim at avoiding exclusion of this category of individuals. Although it can be argued that the goal should not be their full integration, a minimum level of social inclusion seems to be a reasonable aim, promising advantages for the asylum-seekers as well as for the host countries. To ensure fair access conditions to the labour market would, for example, help to avoid illegal work, deal with labour shortages and could provide an opportunity for asylum-seekers to sustain themselves and improve their professional skills, which, in turn, they could use in case they have to return to their countries of origin. Since positive effects of acquiring language skills, education and so forth exist, indicators of social inclusion can help to identify the shortcomings of current policies while leaving the decision regarding a desired level of inclusion to each country individually.

Refugees face different problems, as the need for their social inclusion is generally acknowledged - usually even more than that of migrant workers. Still, a distinction has to be made between those officially recognized under the terms of the 1951 UN Convention on the Status of Refugees and those admitted only temporarily for humanitarian reasons. Usually only the first group is entitled to the full legal status similar to that of citizens, whereas the status of the second group is far more insecure. The LISI indicators refer to both groups as 'refugees', but if necessary, differences in treatment pertaining to each distinct status can be elaborated in the additional comments. Since the legal framework does not always reflect the rather political choice of a preferred legal status for refugees compared to other groups of third country nationals, a set of indicators assessing provisions in certain important areas measuring social inclusion or exclusion of this group is useful.

Regarding seasonal workers - and, to a certain extent, also frontier workers - they can be seen as migrant workers in a broader sense; the important difference, however, is not their motive to enter the host country but the implicit restriction to the duration of their residence. Even if closer links to the

---

<sup>3</sup> In Austria, for example, both the decision on the application and the appeal procedure take between 6-12 months at minimum; see *Unabhängiger Bundesasylsenat: Tätigkeitsbericht für die Jahre 2000 und 2001*, Vienna 2001, p. 14.

receiving society are established, the integration process for temporary workers seems to remain extremely difficult. Some countries may prefer seasonal to other types of working migration as a possibility to open their borders for urgently needed working forces without taking over any obligation for social inclusion. It is important to acknowledge this phenomenon and devise appropriate legal and policy instruments. The set of indicators developed in the LISI project may be a useful instrument to highlight this trend, even though a full analysis would go beyond the project's scope.

Co-ethnic migrants<sup>4</sup> are individuals living outside the territory of a given country, who do not have the nationality of that country, but who, through language, culture and ethnic origin, considers themselves to be ethnically nationals of that country.<sup>5</sup> The legislation of several European countries distinguishes ethnic co-nationals living abroad, from other groups of immigrants and recognises privileged conditions of immigration for them. In some cases, ethnic migrants can acquire the citizenship of their historic homeland quite easily or are included in special immigration quotas and have immediate access to the labour market, social benefits and special integration benefits such as extensive language and vocational skills courses. In spite of this, the integration in the "ancestral country" is generally rather difficult because, often, they are considered by their co-nationals as foreigners and thus they share with other migrants a number of integration problems in the receiving society. In addition, the funds for their integration such as schooling and language courses are generally very uncertain and can be withdrawn depending on unpredictable economic and political circumstances of the receiving country. Including co-ethnic migrants in the LISI indicators has the advantage of identifying and highlighting the differences in treatment between various categories of migrants in order to have a better knowledge of the national legislation on migration.

---

<sup>4</sup> In the LISI Project the term „co-ethnic migrants“ is used instead of „ethnic migrants“ to avoid confusion with ethnic community terminology used in Anglo-American research.

<sup>5</sup> R.Münz, R.Ohlinger *Immigration of German People to Germany : Shedding Light on the German Concept of Identity*, in *The International Scope Review*, Vol.3 (2001), Issue 6 (Winter), p.60.



#### 4.4. Areas of Concern

As seen in the foregoing, the integration process of all target groups described is determined by legal provisions regulating a broad range of life domains. These are employment, housing, social security, education and media as well as effective participation in public life, justice, citizenship, residence and the right to family life. The first mentioned group of life domains belong to the broad category of economic, social and cultural rights and play a vital role especially in the period following the arrival, whereas civil and political rights gain importance with continued residence. The LISI are divided into civil and political and economic, social and cultural rights, but without ranking the specific areas of concern within the broad two categories of rights. This is because a further attribution of importance would necessarily imply a highly subjective evaluation, since it cannot be precisely evaluated what factors have most impact on the individual course of integration at what stage. In addition, a number of cross-cutting issues have been taken into consideration such as interculturalism, positive actions, gender. Although, these are not life domains, they represent important elements to measure the legal integration of new minorities.

Gender issues, in particular, are considered throughout the LISI indicators. Immigration patterns in Europe show that female migrants face more obstacles of integration than males, partly due to the fact that they often stem from rather patriarchal societies. The existence and promotion of positive and gender-sensitive actions can thus be seen as an important element of integration in most areas of concerns. Provisions regarding family reunification and options to obtain a residence permit independent from that of their husband/parents seem to be especially relevant. Also in terms of the labour market, female migrant workers run the risk of facing "double discrimination", and the existence of positive actions taken by governments to counteract this problem is very important for integration. However, since sexual discrimination is mostly reflected in social, not in legal realities, it is the concern of the evaluators to describe specific problems arising in the country under consideration in an additional comment.

## Methodological Background of the LISI Project

---

The relatively large number of areas taken into account may be of methodological advantage insofar as it leaves the structure of the indicators flexible and open to adaptations when used in practice.<sup>6</sup>

All indicators referring to time periods - as for example maximum waiting periods for residence and work permits, applications for citizenship and family reunification - are based on empirical data available from EU-member countries with a focus on the data from the three regions examined (South Tyrol, Styria, London).

The outcome of the completed set of LISI indicators will provide a coherent country report identifying weaknesses, strengths and best practices of the legal framework pertaining to migration existing in the specific country under consideration. In addition, the LISI indicators can be used for systematic comparisons across countries in specific policy areas and for generating inductive typologies or clusters of countries that show similar features in their approach to the legal integration of new minorities. These objectives are of considerable importance for the EU since they will help to identify common standards as well as obstacles for harmonization in specific policy areas.

---

<sup>6</sup> Nevertheless, it has to be admitted that the complete lack of a subjective element is impossible. By devising the LISI indicators, subjective decisions were taken implicitly by the procedure of choosing the indicator questions which partly express views on what a desirable migration policy should be like, for example all questions regarding time limits or waiting periods were build on the least burdensome option for TCNs.

## Part II: The LISI Indicators



# 1. Civil and Political Rights

## 1.1. Residence

### *Legal Equality Indicators*

Question 1: Within which time period of legal residence is it possible for TCNs who are present as migrant workers to obtain a permanent permit of stay?

- less than 3 years
- 3-5 years
- more than 5 years

EXPLANATORY COMMENT: A permanent residence permit can be obtained within 5 years in Austria, Belgium, Germany, Ireland, Luxembourg, the Netherlands and Spain; within 3 years in Denmark and France (only in some cases, otherwise up to 10 years); within 2 years in Finland; within 15 years in Greece, within 6 years in Italy, within 10 years in Portugal and within 4 years in Sweden and the UK.

Question 2: On what of the following grounds is it possible to lose a permanent residence permit?

- minor convictions
- absence from territory
- others (please specify)

EXPLANATORY COMMENT: In most European countries, even a permanent residence permit is no guarantee for a secure stay. There are circumstances in which the withdrawal of a permanent residence permit is justified by national authorities, for example minor convictions with sentences of less than two years imprisonment or administrative offences may be enough for the expulsion of a TCN under certain circumstances.

## Civil and Political Rights

---

- Question 3: Are residence permits independent of work permits?
- Question 4: Are the legal requirements for obtaining residence (e.g. minimum wage and housing space, lack of criminal offence etc.) precise and ascertainable?
- Question 5: Is there a judicial remedy to challenge the refusal by the authorities to grant residence permit?
- Question 6: Is there any possibility for failed asylum seekers to obtain regular residence?

EXPLANATORY COMMENT: Although an asylum seeker may have failed to convince the authorities that refugee status should be granted, it may nonetheless be impossible due to practical considerations, lack of travel documentation or the situation in the country of origin to expel the asylum seeker. This is the case with a large number of failed asylum seekers in European countries. Often these asylum seekers are then left in limbo with no status at all or access to any state benefits or work. This question seeks to find out if such asylum seekers maybe offered any kind of residence to ensure their social inclusion.

- Question 7: Are there limits to the discretionary power of authorities granting residence permits?
- Question 8: Is there a time limit for making a decision on resident permits?

Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

Table 1: Residence

TCNs		Legal Equality Indicators				
		Migrant workers	Seasonal workers	Refugees	Asylum-seekers	Co-ethnic migrants
1: Minimum waiting period for permanent residence	less than 3 years					
	3-5 years					
	more than 5 years					
2: Grounds for loss of residence permit	Minor convictions					
	Absence from territory					
	others					
3: Independence from work permits						
4: Clear definition of requirements						
5: Judicial remedy for refusal of residence permit						
6: Residence for failed asylum-seekers						
7: Existence of limits to discretionary power						
8: Existence of time-limits						

## 1.2. Effective Participation in Public and Political Life

### 1.2.1. Voting rights

#### *Legal Equality Indicators*

Question 1: For which of the following groups of TCNs do voting rights exist?

- Migrant workers
- Seasonal workers
- Refugees
- Asylum-seekers
- Co-ethnic migrants

Question 2: On which of the following levels do active voting rights for these groups exist? (please specify for each group)

- EU - level
- national level
- regional/provincial
- level local level
- referenda/petitions
- workers councils

Question 3: On which of the following levels do passive voting rights for these groups exist? (please specify for each group)

- EU - level
- national level
- regional/provincial
- level local level
- referenda/petitions
- workers councils

Question 4: Within which time period is it possible to obtain the right to vote? (please specify for each group and level)

- less than 3 years
- 3-5 years



Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

○ more than 5 years

EXPLANATORY COMMENT: Voting rights for TCNs are still not very common in Europe. Only a few countries - Denmark (3 years of residence, municipal elections), Finland (permanent residence, municipal elections and referenda), Sweden (after 3 years of residence, local and county elections, referenda), the Netherlands (after 5 years of residence, municipal councils) and Ireland (local elections) - have introduced a legislation enabling TCNs to actively participate in political decision-making at least at the local level. In Austria, the City of Vienna has recently decided to give the right to vote in local elections to all those who have had a legal residence in Vienna for more than 5 years. As empirical studies show, 3 years of residence seem to be a common prerequisite for the right to vote.

Table 2: Voting Rights

Legal Equality Indicators										
TCNs	Migrant workers		Seasonal workers		Refugees		Asylum-seekers		Co-ethnic migrants	
1, 2, 3 : Elections	active	passive	active	passive	active	passive	active	passive	active	passive
EU										
National										
Regional										
Local										
Referenda/ Petitions										
Workers Councils										
4. Minimum waiting period	less than 3 years									
	3-5 years									
	more than 5 years									

*1.2.2. Political Bodies*

*Minority Rights Indicators*

Question 1: Are there any political bodies or political associations explicitly in charge of the protection and promotion of new minorities?

EXPLANATORY COMMENT: In order to keep the chosen structure it was necessary to divide the topic of civil association from that of political association. The term political body/association includes all institutionalised and officially representative forms of articulating new minorities' interests with advisory or even decision-making power within the official institutional structure acknowledged by the state. Political bodies, for example advisory boards, committees or assemblies within national bodies, do exist in the three geographical areas examined (South Tyrol Styria, London). It appears that their role is of increasing importance, offering members of new minorities the possibility to participate in political processes even if they do not have explicit voting rights.

Question 2: Is there any binding legal rule which prescribes the establishment of such bodies/associations?

Question 3: On which level do such bodies/associations exist?

- local level
- regional/provincial level
- national level

Question 4: Is the body/association composed of members of new minorities (and not only for them)?

EXPLANATORY COMMENT: This question concerns the active participation of members of new minorities in public life since a body which excludes the membership of new minorities may be inappropriate for achieving such participation.

Question 5: By which of the following mechanisms are the representatives of the body/association chosen?

- election by members of new minorities

Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

---

- delegation from associations of new minorities
- appointment by public authorities

Question 6: Do the bodies/associations have any co-decisional competencies in addition to advisory powers?

Table 3: Political Bodies

		Minority Rights Indicators	
New minorities		TCNs	Naturalized persons of recent immigration
1: Existence of political bodies or political associations			
2: Obligatory establishment			
3: Existence on	local level		
	regional/provincial level		
	national level		
4: Participation of new minorities within the body/association			
5: Representativity	Election by new minorities		
	Delegation from associations		
	Appointment by public authorities		
6: Co-decisional competencies			

*1.2.3. Participation in Public Life*

*Legal Equality Indicators*

Question 1: In which of the following areas of public services or administration do TCNs have the right to work?

- public services or administration involving the exercise of public power
- public services or administration not involving the exercise of public power
- neither

EXPLANATORY COMMENT: There are several judgments by the European Court of Justice (e.g Case 149/79 Commission v. Belgium (1980), Case 149/79

Commission v. Belgium II (1982), Case 66/85 Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg (1986), Case 225/85 Commission v. Italy (1987)) in which the notion of public power relating to the restriction made in Art. 48 (4) of the EEC Treaty for the employability of EU workers is defined. Areas *“excluded from the freedom of movement for workers are the armed forces, the police and other forces for the maintenance of order, the judiciary, the tax authorities and the diplomatic corps [...] posts in State Ministries, regional government authorities, local authorities and other similar bodies, central banks and other public bodies, where the duties of the post involve the exercise of State authority, such as the preparation of legal acts, the implementation of such acts, monitoring of their application and supervision of subordinate bodies.”* States are increasingly exploring the necessity of citizenship as a pre-requisite for the exercise of some of these functions e.g. the police. Possible areas where access to employment for TCNs might be found are within *“bodies responsible for administering commercial services, public health services, teaching in State educational establishments, research for non-military purposes in public establishments”*; (European Commission: Communication of 18 March 1988).

Question 2: In which of the following areas of public services or administration do specific restrictions (e.g. residence permit) for the employment of TCNs exist?

- public services or administration involving the exercise of public power
- public services or administration not involving the exercise of public power
- neither

Question 3: Regarding the type of employment, are permanent work contracts instead of time-limited contracts available not only for citizens, but also for TCNs?

EXPLANATORY COMMENT: Time-limited contracts do not provide the same conditions of employment as open-ended contracts do, therefore rendering integration and active contribution to an intercultural environment more difficult.

*Minority Rights Indicators*

Question 4: Is there any positive action to promote the employment of new minorities in public service in order to encourage an intercultural approach?

EXPLANATORY COMMENT: Diversity management has become an issue in public services only recently. The concept aims at using the synergetic effects of cultural diversity emerging from the employment of new minorities, thereby making public services more accessible in linguistic as well as cultural terms.

Question 5: Are there legal provisions guaranteeing the availability of information, advice and language translation services from public authorities to facilitate the access to public service ?

EXPLANATORY COMMENT: This question is related to the access to public service as a user, not as an employee. Both fields, however, are closely connected: the opening of public service for employees with different cultural, linguistic and ethnical background will strengthen multicultural tendencies, providing for a better understanding of language and culture, and thereby improve the service for other members of new minorities.

Question 6: Do new minorities have the option to declare their ethnic, linguistic or national background in census and other official/statistical data?

Civil and Political Rights

Table 4: Participation in Public Life

4a: Legal Equality Indicators

TCNs		Migrant workers	Seasonal workers	Refugees	Asylum-seekers	Co-ethnic migrants
1: Areas of public service in which TCNs have the right to work	Involve ment of public power					
	Without exercise of public power					
	neither					
2: Areas with specific restrictions	Involvement of public power					
	Without exercise of public power					
	neither					
3: Availability of permanent work contracts						

4b: Minority Rights Indicators

New minorities	TCNs	Naturalized persons of recent immigration
4: Positive actions to promote employment		
5: Availability of information, advice and translations to facilitate access to public service		
6: Right to declare ethnic, linguistic and national background in census		

## Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

---

### 1.2.4. Freedom of Association

#### *Legal Equality Indicators*

Question 1: Are the conditions for TCNs to form associations the same as for citizens?

#### *Minority Rights Indicators*

Question 2: Does the government of the receiving society encourage associations of new minorities by introducing a 'positive action' approach, such as specific financial support for associations?

Question 3: Do these positive actions include gender-sensitive programmes?

Question 4: Are there any provisions promoting the cooperation between associations of new minorities and local public bodies?

Table 5: Freedom of association

#### 5a: Legal Equality Indicators

TCNs	Migrant Workers	Seasonal workers	Refugees	Asylum-seekers	Co-ethnic migrants
1: Equality of requirements					

#### 5b: Minority Rights Indicators

New minorities	TCNs	Naturalized persons of recent immigration
2: Positive actions taken by government		
3: Gender-sensitivity of positive actions		
6: Promotion of cooperation		

### 1.3. Justice

#### 1.3.1. *Effective Access to Justice*

##### *Legal Equality Indicators*

Question 1: Can TCNs fulfil the requirements for legal aid on an equal footing with nationals?

EXPLANATORY COMMENT: The legal framework rarely addresses the practical problems encountered by TCNs. If for example the law requires proof of poverty, this does not seem to be discriminatory, but if at the same time this proof has to be issued by the country of origin, this may pose an insuperable obstacle and make legal aid inaccessible. The question was therefore formulated in a way that allows the consideration of such indirect discrimination.

Question 2: Are foreign decisions/judgements generally recognized in the host country?

Question 3: Is the procedure of recognition reasonably simple, transparent and understandable?

Question 4: Is there a judicial remedy to challenge the refusal by the authorities to recognise a foreign decision/judgment?

Question 5: Are there national mechanisms for responding to the finding of a national or international court that expulsion or exclusion would violate international law?

Question 6: Can the executive respond directly to such a finding by issuing a residence permit or lifting an exclusion order without further judicial proceedings?

##### *Minority Rights Indicators*

Question 7: Are there any specific legal provisions ensuring members of new minorities a fair trial?



Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

EXPLANATORY COMMENT: Positive Discrimination may prove necessary since members of new minorities have to face a series of additional problems compared to nationals, i.e. linguistic and cultural difficulties, which need to be solved by adequate measures.

Question 8 : Does the legal system allow for the application of foreign law by courts of the host country, especially with regard to personal status and family law?

Table 6: Effective access to justice

6a: Legal Equality Indicators

TCNs	Migrant Workers	Seasonal workers	Refugees	Asylum-seekers	Co-ethnic migrants
1: Equal possibility to fulfill requirements for legal aid					
2: Recognition of foreign decisions/ judgements					
3: Clear legal provisions for recognition procedures					
4: Judicial remedy for refusal recognition decisions/ judgments					
5: National mechanisms for responding to judicial finding that an expulsion or exclusion order violates international law					
6: Executive power to issue a residence permit or lift an exclusion order directly					

## Civil and Political Rights

---

### 6b: Minority Rights Indicators

New minorities	TCNs	Naturalized persons of recent immigration
7: Specific legal provisions ensuring a fair trial		
8: Application of foreign law		

### 1.3.2. Anti-discrimination Legislation

#### *Minority Rights Indicators*

Question 1: Does a comprehensive anti-discrimination legislation concerning new minorities exist within the legal framework?

EXPLANATORY COMMENT: Some European countries do not have a comprehensive anti-discrimination legislation. Various provisions can be found scattered throughout the legal framework, be it on the local, regional or national level. The Council Directive implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin (Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000) provides for more coherent legal concepts. However, as long as it is not fully implemented, insufficient remedies against discrimination remain an important obstacle for integration.

Question 2: On which level is the anti-discrimination legislation enacted?

- local level
- regional/provincial level
- national level?

EXPLANATORY COMMENT: In general such legislation has to be national in order to ensure common standards; in some cases, however, it may be of advantage if some additional powers are left to the regional or even local level in order to react more efficiently to specific problems which may occur in a certain region or community.

Question 3: Which of the following grounds are covered by the anti-discrimination legislation?

## Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

---

- race
- religion
- ethnicity
- language
- colour
- national origin
- others

Question 4: Does the legislation also cover private acts between non-state actors?

Question 5: Has Protocol No. 12 (right to non-discrimination) to the European Convention on Human Rights been ratified?

Question 6: Is there a specific monitoring system on discrimination and the implementation of the relevant legal provisions, in addition to the traditional judicial systems?

## Civil and Political Rights

---

**Table 7: Anti-discrimination Legislation**

New minorities		Minority Rights Indicators	
		TCNs	Naturalized persons of recent immigration
1: Existence of a comprehensive anti-discrimination legislation			
2: Legislation enacted on the	local level		
	regional/ provincial level		
	national level		
3: Grounds covered	race		
	religion		
	ethnicity		
	language		
	colour		
	national origin		
	others		
4: Coverage of private acts			
5: Ratification of Protocol No. 12 to the ECHR			
6: Specific monitoring system			

### *1.3.3. Detention*

#### *Legal Equality Indicators*

Question 1: Do TCNs accused or convicted of offences have the same access to alternative forms of detention and alternative forms of punishment to detention as citizens?

EXPLANATORY COMMENT: It has to be mentioned here that this indicator only provides information on the legal framework, but that it is very important to take into consideration the great influence authorities have in this respect due to their discretionary power in imposing alternative forms of punishment. Even though in almost no country will TCNs be explicitly excluded, judges seemingly tend to assess their disposition to abscond as being much higher than those of citizens and therefore deny alternative measures of detention.

Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

---

*Minority Rights Indicators*

Question 2: Are there legal provisions for detainees belonging to new minority groups ensuring the respect of their cultural and religious diversity?

**Table 8: Detention**

**8a: Legal Equality Indicators**

TCNs	Migrant Workers	Seasonal workers	Refugees	Asylum-seekers	Co-ethnic migrants
1: Equal access to alternative measures of detention					

**8b: Minority Rights Indicators**

New minorities	TCNs	Naturalized persons of recent immigration
2: Respect of cultural and religious diversity of detainees		

**1.4. Right to Citizenship**

*Legal Equality Indicators*

Question 1: Within which time period is it possible for TCNs to apply for citizenship based on their residency?

- up to 5 years
- 5-8 years
- more than 8 years

EXPLANATORY COMMENT: This question refers only to those cases of naturalization based on residency, whereas cases of marriages with nationals or other family ties and cases of special merits are excluded. When comparing regulations in various European countries, one comes to the conclusion that the minimum waiting periods for citizenship application are vastly divergent depending on the type of application; the limit of five years was chosen as a feasible average period applicable for example in the UK after which this very important step towards social inclusion can be taken. Current waiting periods for naturalization in EU-member countries are: 6 years in Austria, but only upon special conditions, normally 10 years; 10 years also in Greece, Italy Luxembourg, Portugal and Spain; 3 years in Belgium; 7 years in Denmark; 5 years in Finland, France, Ireland, the Netherlands, Sweden and the UK; 8 years in Germany.

Question 2: Which of the following concepts to acquire citizenship at birth has the country adopted?

- ius sanguinis
- ius soli
- both (please specify)

Question 3: Is there favourable treatment for second-generation migrants who want to obtain citizenship of the host country?

Question 4: Which of the following requirements are necessary for obtaining citizenship?

- certain level of income
- housing space
- knowledge of language
- lack of criminal offence
- others (please specify)

Question 5: If these requirements are fulfilled, is there a legal claim to the acquisition of citizenship without any additional discretionary power of public authorities?

## Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

---

Question 6: Is there a judicial remedy to challenge the refusal by the authorities to grant citizenship?

Question 7: Does the host country permit dual citizenship for naturalized individuals?

EXPLANATORY COMMENT: There is some diversity of opinion on whether permitting dual citizenship is a positive move towards social inclusion. In any case, permitting dual citizenship has the benefit of not forcing TCNs to choose between their country of origin and their host country.

Question 8: Are the administrative costs of the application procedure lower than the average monthly net salary in the country under consideration?

Civil and Political Rights

Table 9: Citizenship

TCNs		Legal Equality Indicators				
		Migrant workers	Seasonal workers	Refugees	Asylum-seekers	Co-ethnic migrants
1: Minimum waiting period	Up to 5 years					
	5-8 years					
	more than 8 years					
2: Concepts of acquiring citizenship	ius sanguinis					
	ius soli					
	both					
3: Favorable treatment for second-generation migrants						
4: Necessary requirements	income					
	housing space					
	Language					
	lack of criminal offences					
	others					
5: Lack of additional discretionary power						
6: Judicial remedy for refusal to grant citizenship						
7: Permission of dual citizenship						
8: Adequacy of application procedure's costs						



### 1.5. Right to Family Life

#### *Legal Equality Indicators*

Question 1: Which of the following restrictions has a country introduced to limit family reunification?

- quota
- minimum period of residence
- type of residence permit
- minimum housing space
- lack of criminal offences
- minimum income
- others (please specify)

EXPLANATORY COMMENT: These questions relate to the mechanisms by which legally resident TCNs can achieve family reunification with other TCNs who are not yet regularly resident on the territory of the host state.

Question 2: Does the relevant law provide for family reunification for families formed after migration?

Question 3: Are children allowed to join their parents up to the age of majority?

EXPLANATORY COMMENT: The legal definition of a minor varies between states. With regard to the right to family reunification, the definition used in the host country should be applicable.

Question 4: Are children allowed to join even if they are no longer minors, but still dependent on their parents' support?

Question 5: Are family members other than children or spouses, e.g. unmarried partners, siblings or parents, eligible for family reunification?

Question 6: Is there a judicial remedy to challenge the refusal by the authorities to allow family formation/reunification?

## Civil and Political Rights

---

Question 7: Are family members of the principal applicant allowed to work as soon as they are granted a residence permit?

Question 8: Are family members of the principal applicant allowed to work one year after being granted residence?

EXPLANATORY COMMENT: Even if immediate access to the labour market offers the best chances for social inclusion, minimum waiting periods may be in a country' s interest for labour market regulation purposes. As long as this period does not exceed one year, a period which can be used for general orientation in the host country, negative effects on integration remain limited.

Question 9: Is immigration status of family members, once obtained, independent of the status of the principal applicant?

Question 10: Do TCNs have access to family benefits?

Question 11: Are the requirements for TCNs to obtain family benefits the same as for national citizens?

Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

Table 10: Right to Family Life

TCNs		Migrant workers	Seasonal workers	Refugees	Asylum-seekers	Co-ethnic migrants
1: Restrictions for family reunification	quota					
	Period of residence					
	Type of residence permit					
	Housing space					
	Criminal offences					
	income					
	others					
2: Right to family reunification for families formed after migration						
3: Right to family reunification for minors						
4: Right to family reunification for children of full age who are still dependent on their parents' support						
5: Right to family reunification for other family members and unmarried partners						
6: Judicial remedy for refusal to allow family formation /reunification						
7: Immediate right to work for family members						
8: Right to work after 1 year of residence						
9: Independence of the immigration status from the principal applicant						
10: Eligibility for family benefits						
11: Equal requirements for family benefits						

## Civil and Political Rights

---

## 2. Economic, Social and Cultural Rights

### 2.1. Employment

#### *2.1.1. Access to Employment and Working Conditions*

##### *Legal Equality Indicators*

Question 1: Is the access to the labour market regulated independently of immigration quotas?

Question 2: Is it possible to obtain the least restricted work permit within the national legislation within 5 years of residence?

EXPLANATORY COMMENT: The suggested maximum waiting period of 5 years for the least restricted work permit within national legislations is based on empirical data of the current legal practice regarding migrant workers in most European countries. For other TCNs, especially refugees, the situation can be considerably different. Moreover, in many countries the access to the labour market is no longer restricted and no work permit is needed as soon as a permanent residence permit is obtained. In these cases, the notion "least restricted work permit" is equal to "free access to the labour market without any work permit". Regarding the three geographical areas examined in the project (Styria, South Tyrol, London), in Austria the waiting period for the least restricted work permit is 5 years. The permit has to be renewed every 5 years. In the UK, the permit can be obtained after 4 years, but only on a discretionary basis. In Italy, the existing legislation providing for 5 years was changed in 2002 to 6 years. In other European countries, the waiting periods are the following: 2 years (Finland), 3 years (Denmark, France), 4 years (Sweden), 5 years (Belgium, Germany, Ireland, Luxembourg, Netherlands, Spain), 10 years (Portugal), 15 years (Greece).

### Economic, Social and Cultural Rights

---

- Question 3: Is the access to the labour market granted by the above-mentioned work permit equal to those of nationals?
- Question 4: Are there facilitated access conditions to the labour market for second-generation migrants?
- Question 5: Do asylum seekers have the right to work during their application procedure?
- Question 6: Which of the following permits do TCNs need in order to have the right to remain in the host country for a certain period even in the case of long-term unemployment?
- temporary permit
  - permanent permit
- Question 7: In which of the following cases do authorities granting work permits have discretionary power?
- temporary permit
  - permanent permit
- Question 8: Are there time limits for the decision-making process?

### *Minority Rights Indicators*

- Question 9: Is there a specific complaints body providing assistance to members of new minorities who have been discriminated against in the labour market in addition to the traditional judicial system and the trade unions?
- Question 10: Is there a specific monitoring-system checking possible discrimination against members of new minorities in the labour market?
- Question 11: Are there legal provisions regulating the recognition of formal qualifications obtained in third countries ?
- Question 12: Are the recognition procedures for different skills and professions based on precise and ascertainable legal provisions?
- Question 13: Does the labour law provide for cultural and religious diversity among workers, including members of new minorities (e.g.

Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

flexible holidays, times for prayer, respect for dietary and clothing requirements)?

Table 11: Employment

11a: Legal Equality Indicators

TCNs	Migrant workers	Seasonal workers	Refugees	Asylum-seekers	Co-ethnic migrants
1: Work permit independent of quota					
2: Obtainment of least restricted work permit within 5 years					
3: Equal access					
4: Facilitated access for second-generation migrants					
5: Right for asylum seekers to work					
6: Right to stay in case of unemployment	Temporary permit				
	Permanent permit				
7: Limits to discretionary power	Temporary permit				
	Permanent permit				
8: Timelimits					

11b: Minority Rights Indicators

New minorities	TCNs	Naturalized persons of recent immigration
9: Complaint body		
10: Monitoring system		
11: Recognition of qualifications		
12: Clear legal provisions for recognition procedures		
13: Recognition of cultural diversity in labour law		

*2.1.2. Promoting Employability and Adaptability*

*Minority Rights Indicators*

- Question 1: Are there any legal provisions to ensure the participation of members of new minorities in training organized by public authorities?
- Question 2: Do the regulations include gender mainstreaming, taking into account differences in the needs and situations of male and female members of new minorities?
- Question 3: Does a monitoring-system for the implementation of these provisions exist?
- Question 4: Does the state provide any specific incentives for employers to invest in training and language skills for workers belonging to new minorities?

**Table 12: Promoting Employability and Adaptability**

New minorities	Minority Rights Indicators	
	TCNs	Naturalized persons of recent immigration
1: Official support for training of new minorities		
2: Gender sensitivity		
3: Monitoring system		
4: Incentives for employers		



### 2.1.3. Self - Employment

*Legal Equality Indicators*

Question 1: Do TCNs have to fulfil the same requirements regarding self-employment as nationals?

Question 2: Are there any financial incentives available for TCNs starting their own business?

Table 13: Self-Employment

TCNs	Legal Equality Indicators				
	Migrant workers	Seasonal workers	Refugees	Asylum-seekers	Co-ethnic migrants
1: Equal requirements as nationals					
2: Availability of financial support					

### 2.1.4. Social Security Issues Related to Employment

*Legal Equality Indicators*

Question 1: Are TCNs eligible for all unemployment-related benefits under the same conditions as citizens?

Question 2: Can these benefits be transferred to the TCN's home country?

Question 3: Are TCNs eligible for all benefits in respect of accidents at work and occupational diseases under the same conditions as citizens?

Question 4: Are these benefits transferable to the TCN's home country?

Question 5: Are TCNs eligible for all retirement pensions under the same conditions as citizens?

Question 6: Are insurance periods for retirement pensions matured in different countries aggregated?

Economic, Social and Cultural Rights

Question 7: Are these pensions transferable to the TCN's home country?

Question 8: In which of the following areas has the host country ratified bilateral agreements with most countries of origin?

- unemployment benefits
- benefits in respect of accidents at work and occupational diseases
- retirement pensions

Table 14: Social Security Issues Related to Employment

TCNs		Legal Equality Indicators				Co-ethnic migrants
		Migrant Workers	Seasonal workers	Refugees	Asylum-seekers	
1: Eligibility for unemployment benefits						
2: Transferability of benefits						
3: Eligibility for benefits in respect of accidents at work and occupational diseases						
4: Transferability of benefits in respect of accidents at work and occupational diseases						
5: Eligibility for retirement pensions						
6: Aggregation of insurance periods for retirement pensions						
7: Transferability of retirement pensions						
8: Ratification of bilateral agreements	unemployment benefits					
	benefits in respect of accidents at work and occupational diseases					
	Retirement pensions					

## 2.2. Housing

### *Legal Equality Indicators*

Question 1: At which level are housing policies enacted?

- national level
- regional/provincial level
- local level

Question 2: Do TCNs have to fulfil the same requirements to obtain public housing as nationals?

Question 3: Do TCNs have equal access to public housing as compared with nationals?

EXPLANATORY COMMENT: Although TCNs do not necessarily have to fulfil different requirements from nationals in order to qualify for public housing, this does not mean they have access to public housing on an equal basis as nationals. For example, some public housing developments may accept only a limited number of TCNs regardless of how many TCNs qualify for public housing.

Question 4: Are TCNs eligible for housing benefit?

Question 5: Do TCNs have to fulfil the same requirements to obtain housing benefit as citizens?

Economic, Social and Cultural Rights

Table 15: Housing

TCNs		Legal Equality Indicators				
		Migrant workers	Seasonal workers	Refugees	Asylum-seekers	Co-ethnic migrants
1: Level of public housing	national					
	Regional/provincial					
	local					
2: Equality of requirements compared to nationals						
3: Equal access to public housing						
4: Eligibility for housing benefit						
5: Equality of requirements compared to citizens						

### 2.3. Health

#### *Legal Equality Indicators*

- Question 1: Do TCNs have the same access to the public health system as citizens?
- Question 2: Are family members covered by the health insurance of the first applicant?
- Question 3: Are TCNs eligible for all maternity benefits under the same conditions as citizens?
- Question 4: Are TCNs eligible for all invalidity benefits under the same conditions as citizens?

Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

---

*Minority Rights Indicators*

Question 5: Are there any legal provisions taking into account cultural, religious and linguistic diversity of patients in the medical sector?

EXPLANATORY COMMENT: Cultural sensitivity of health system provision is an important factor influencing how immigrants become integrated into the health system of the receiving society. If such sensitivity does not exist, it effectively excludes certain categories of immigrants regardless of their right to the service.

Table 16: Health

16a: Legal Equality Indicators

TCNs	Migrant workers	Seasonal workers	Refugees	Asylum-seekers	Co-ethnic migrants
1: Equality of access to the health system					
2: Coverage of family members					
3: Eligibility for maternity benefit					
4: Eligibility for invalidity benefit					

16b: Minority Rights Indicators

New minorities	TCNs	Naturalized persons of recent immigration
5: Existence of legal provisions recognizing considering cultural diversity		

## 2.4. Social Assistance

### *Legal Equality Indicators*

Question 1: Do TCNs have access to all social assistance payments in the host country?

EXPLANATORY COMMENT: Social security benefits are available in a situation defined *a priori* by legal norms (illness, death, unemployment, maternity, etc.), and their amount and/or their calculation are also previewed by legal norms, whereas social assistance is means tested, and public authorities have discretionary power. Generally speaking social assistance is secondary, supplementary to social security benefits. The ECtHR in the case of Gaygusuz v. Austria held that the refusal of social assistance to a legally resident TCN was a violation of the ECHR.

Question 2: Do TCNs have to fulfil the same requirements to obtain social assistance payments as nationals?

Question 3: Do TCNs have immediate access to social assistance payments without fulfilling a minimum period of residence in the host country?

Table 17: Social Assistance

Legal Equality Indicators					
TCNs	Migrant workers	Seasonal workers	Refugees	Asylum-seekers	Co-ethnic migrants
1: Access to social assistance payments					
2: Equality of requirements					
3: Access without minimum period of residence					

## 2.5. Education

### 2.5.1. Schooling

#### *Minority Rights Indicators*

- Question 1: Does the public education system provide special language and other training for newly arrived children of new minorities?
- Question 2: Are there provisions discouraging the formation of separate classes for children of new minorities?
- Question 3: Are there legal provisions to promote awareness raising of cultural and/or religious diversity in the national curriculum for all children?
- Question 4: Is there a provision obliging schools to offer optional mother - tongue language courses for children of new minorities?

EXPLANATORY COMMENT: There is debate about whether the availability of second language/mother tongue classes in schools aids the social integration of new minorities, or whether it might lead to greater separation between members of new minorities and the rest of the population. The European Council Directive of 25 July 1977 places an obligation on member states to encourage the teaching of the mother tongue to children of migrant workers (EC Directive 77/486/EEC). On the one hand, separate classes help students belonging to new minorities learn the language of their relatives, developing their identity and eventually their capacity to integrate in the host community. On the other hand, providing members of new minorities with classes away from the rest of the school population may make integration more difficult as it marks a clear divide between children.

- Question 5: Is there a specific monitoring-system for the evaluation of the implementation of the above-mentioned regulations?
- Question 6: Do private education institutions with different cultural, religious or linguistic background can obtain equal status as public schools?
- Question 7: Are there public subsidies for private education institutions with different cultural, religious or linguistic background?

---

Economic, Social and Cultural Rights

---

Table 18: Schooling

Minority Rights Indicators

New minorities	TCNs	Naturalized persons of recent immigration
1: Special language courses/training		
2: Prevention of the formation of separate classes for children of new minorities		
3: Minority approach in curriculum		
4: Optional mother-tongue language courses		
5: Monitoring system		
6: Private education institution having equal status		
7: Subsidies for private education institutions		

*2.5.2 Adult Education*

*Legal Equality Indicators*

- Question 1: Does the country provide sufficient free of charge language courses for adult TCNs?
- Question 2: In cases where compulsory language courses are required, are these courses free of charge?
- Question 3: Is the right to stay independent of compulsory attendance at language courses?



Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

Table 19: Adult Education

TCNs	Legal Equality Indicators				
	Migrant workers	Seasonal workers	Refugees	Asylum-seekers	Co-ethnic migrants
1: Sufficient language courses free of charge					
2: Compulsory language courses free of charge					
3: Independence from the right to stay					

2.6. Media

*Minority Rights Indicators*

Question 1: Are there codes of conduct regarding the reporting on minority issues for media professionals?

EXPLANATORY COMMENT: Some groups have advocated for more positive coverage of new minorities in the media, believing this will lead to greater social acceptance. It is felt that the media have a great ability to influence the current public attitudes, and that with a better portrayal of new minorities, the general public will become less hostile towards the idea of social inclusion.

Question 2: Is there a specific monitoring-system for implementing such codes of conduct?

Question 3: Are there legal provisions to allocate frequencies for TV/Radio programmes run by/for new minorities?

Question 4: Are there any subsidies for TV/Radio programmes on/for new minorities?

Question 5: Are there legal provisions imposing an obligation to public operators to broadcast programmes on/for new minorities?

Question 6: Are there any provisions encouraging the media either to employ members of new minorities or to specialize in reporting on new minority issues?

---

Economic, Social and Cultural Rights

---

Table 19: Media

Minority Rights Indicators		
New minorities	TCNs	Naturalized persons of recent immigration
1: Existence of codes of conduct		
2: Monitoring system		
3: Allocation of Radio/TV Frequencies		
4: Existence of subsidies for programmes on/for new minorities		
5: Existence provisions obliging to broadcast on/for new minorities		
6: Existence of subsidies to employ members of new minority or reporting on new minorities		

# Teil I: Analytischer Rahmen



# 1. Einleitung

In den letzten Jahrzehnten sahen sich die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union einem signifikanten Anstieg der ausländischen Wohnbevölkerung gegenüber. Teils aus politischen und humanitären Gründen, teils als Resultat der veränderten wirtschaftlichen Situation und der Freiheit des Personenverkehrs, das die wachsende wirtschaftliche Integration Europas mit sich brachte, hat sich eine wachsende Anzahl von Menschen für unterschiedliche Zeiträume in anderen als ihren jeweiligen Heimatländern niedergelassen.

Diese Situation stellt Regierungen und andere öffentliche Verwaltungseinrichtungen vor die Aufgabe, ausländische WohnbürgerInnen in die Gemeinschaft, in der sie leben, zu integrieren – ein Problem, das im Lichte rassistischer und xenophobischer Zwischenfälle, die in der Vergangenheit aufgetreten sind und sich nach wie vor ereignen, umso akuter wird.

Die Europäische Kommission hat die Wichtigkeit des Themas bereits in den 1990igern erkannt. Entsprechend den Schlüssen des Europäischen Rates von Tampere über gerechte Behandlung von Drittstaatenangehörigen kam man überein, dass der rechtliche Status von Drittstaatenangehörigen dem von StaatsbürgerInnen der Mitgliedstaaten angenähert werden sollte:

*Einer Person, die sich während eines noch zu bestimmenden Zeitraums in einem Mitgliedstaat rechtmäßig aufgehalten hat und einen langfristigen Aufenthaltstitel besitzt, sollte in diesem Mitgliedstaat eine Reihe einheitlicher Rechte gewährt werden, die sich so nahe wie möglich an diejenigen der EU-Bürger anlehnen; z.B. das Recht auf Wohnsitznahme, das Recht auf Bildung und das Recht auf Ausübung einer nichtselbständigen oder selbständigen Arbeit sowie der Grundsatz der Nichtdiskriminierung gegenüber den Bürgern des Wohnsitzstaates. Der Europäische Rat billigt das Ziel, daß Drittstaatsangehörigen, die auf Dauer rechtmäßig ansässig sind, die Möglichkeit geboten wird, die*

## Einleitung

---

*Staatsangehörigkeit des Mitgliedstaats zu erwerben, in dem sie ansässig sind.*<sup>1</sup>

Der Europarat im Zuge seines Einsatzes für einen stärkeren Schutz der Rechte von MigrantInnen auch die Verbindung zwischen MigrantInnen und Minderheiten anerkannt. Die Parlamentarische Versammlung des Europarats stellte fest:

*The Assembly recognizes that immigrant populations whose members are citizens of the state in which they reside constitute special categories of minorities, and recommends that a specific Council of Europe instrument should be applied to them.*<sup>2</sup>

Dementsprechend beauftragte die Parlamentarische Versammlung ihren Ausschuss für Recht und Menschenrechte in einem Bericht und ihren Ausschuss für Wanderbewegungen, Flüchtlings- und Bevölkerungsfragen in einer Stellungnahme, die Situation und die Rechte migrationsbedingter neuer Minderheiten zu untersuchen.<sup>3</sup>

Obwohl Angehörige migrationsbedingter neuer Minderheiten ethnische, religiöse, kulturelle und/oder linguistische Charakteristika besitzen, die vom Rest der Bevölkerung des Aufnahmestaates abweichen, sind sie für gewöhnlich von den konventionellen Definitionen des Begriffs der "Minderheit" ausgeschlossen.<sup>4</sup>

Der Beratende Ausschuss für die *Rahmenkonvention über den Schutz nationaler Minderheiten* (im Folgenden "Rahmenkonvention") hat immer wieder

---

<sup>1</sup> Europäischer Rat von Tampere, Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 15.-16.10.1999, 5, Rz 21.

<sup>2</sup> Parlamentarische Versammlung - Europarat, Empfehlung Nr. 1492 (2001) über den Schutz nationaler Minderheiten, 23.01.2001.

<sup>3</sup> Parlamentarische Versammlung - Europarat, Verfügung Nr. 568 (2001) über den Schutz nationaler Minderheiten, 23.01.2001.

<sup>4</sup> Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hat in ihrer Empfehlung 1201 (1993) über ein Zusatzprotokoll zur EMRK zum Schutz nationaler Minderheiten folgende Definition vorgeschlagen: "... the expression 'national minority' refers to a group of persons in a state who: a) reside on the territory of that state and are citizens thereof (emphasis added); b) maintain longstanding, firm and lasting ties with that state; c) display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics; d) are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of that state or of a region of that state; e) are motivated by a concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion or their language."

festgestellt, dass die Rahmenkonvention keine Definition des Begriffs der nationalen Minderheiten enthält und dass die einzelnen Vertragsparteien einen Ermessensspielraum bei der Anwendung der Konvention genießen. Bei der Überprüfung einiger neuerer Staatenberichte<sup>5</sup> hat der Beratende Ausschuss die Möglichkeit in Betracht gezogen, den Anwendungsbereich der Rahmenkonvention auf neue Minderheitengruppen auszudehnen. Aufgrund des signifikanten Anteils von Nicht-StaatsbürgerInnen - einschließlich ArbeitsmigrantInnen - an der Gesamtbevölkerung der betroffenen Länder fand der Beratende Ausschuss, dass es möglich sei, die Miteinbeziehung von Personen dieser Gruppen in die Anwendung der Rahmenkonvention Artikel für Artikel in Betracht zu ziehen, und stellte weiters fest, dass die nationalen Behörden der betroffenen Länder sich dieses Themas, in Konsultation mit den Beteiligten, in absehbarer Zukunft annehmen sollten.<sup>6</sup>

Obwohl auf internationaler Ebene kein Konsens über eine Definition des Begriffs der Minderheit herrscht, lassen sich die meistverwendeten Minderheitendefinitionen in zwei Gruppen einteilen: Jene, denen zufolge Minderheiten ausschließlich StaatsbürgerInnen des Aufenthaltslandes in einer Minderheitensituation sind, die historische, allgemein anerkannte und dauerhafte Bindungen zu diesem Land haben (die so genannten "alten" oder "historischen" nationalen Minderheiten) und die Definitionen, die nicht davon ausgehen, dass

---

<sup>5</sup> ACFC (Beratender Ausschuss für die Rahmenkonvention), Stellungnahme zu Österreich, verabschiedet am 16.05.2001, ACFC/INF/OP/I/009, Rz. 19-20, 34; ACFC, Stellungnahme zu Deutschland, verabschiedet am 01.03.2002, ACFC/INF/OP/I/008, Rz. 17-18, 40; ACFC, Stellungnahme zu der Ukraine, verabschiedet am 01.03.2002, ACFC/INF/OP/I/010, Rz. 18.

<sup>6</sup> In der Antwort Deutschlands auf diese Feststellung des Beratenden Ausschusses für die Rahmenkonvention heißt es: "... [T]he objective of the Framework Convention is to protect national minorities; it is not a general human rights instrument for all groups of the population that differ from the majority population in one or several respects (ancestry, race, language, culture, homeland, origin, nationality, creed, religious or political beliefs, sexual preferences, etc.). Members of these groups are protected by the general human rights and - insofar as they are nationals - by the guaranteed civil rights. ... The article-by-article approach would not just dilute the specific objective of the Framework Convention, i.e. the protection of national minorities; it would also entail the risk of creating first and second-class national minorities - that is, minorities that would benefit from the protection of all rights, and those who would be only granted selective rights." GVT/COM/INF/OP/I(2002) 008, Nr. 73.

## Einleitung

---

die Staatsbürgerschaft eine notwendige Voraussetzung für das Vorhandensein einer Minderheit in einem Land ist (die sogenannten „neuen Minderheiten“).

Der Unterschied hat beträchtliche Auswirkungen, da der Hauptgrund für die Entstehung von Minderheiten heutzutage umfangreiche Bevölkerungsströme zwischen Ländern aufgrund von Kriegen, Verfolgung und wirtschaftlichen Schwierigkeiten sind. Diese Ströme, egal ob erzwungen oder freiwillig, bringen neue Gruppen von Personen in andere als ihre Heimatländer und stellen die Hauptquelle für (neue) Minderheiten in der heutigen Welt dar.



## 2. Definitionen und wesentliche Konzepte

### 2.1. "Alte" versus "neue" Minderheiten

Die VerfasserInnen internationaler Dokumente waren im Großen und Ganzen in ihren Bemühungen, eine Definition für den Begriff „Minderheit“ zu finden, nicht erfolgreich. Trotz zahlreicher Versuche in den letzten Jahrzehnten, ein entsprechendes völkerrechtliches Konzept zu erarbeiten, gibt es keine allgemein anerkannte rechtliche Definition für den Begriff der „nationalen Minderheit“, von ethnischen, religiösen oder linguistischen Minderheiten ganz zu schweigen. Diverse internationale Organisationen haben in den letzten fünf Jahrzehnten viel Zeit und Energie in die Suche nach einer weithin akzeptablen Definition für den Begriff der Minderheit investiert, um eine Kodifikation zu ermöglichen, aber wirklich schlüssige Ergebnisse konnten bisher nicht erzielt werden. Im Fall der UN *Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören* haben die VerfasserInnen ebenso wie bei der Rahmenkonvention die Definition des Begriffs der Minderheit explizit vermieden und sie den Gerichtshöfen, Regierungen oder anderen Stellen, die mit der Interpretation dieser Dokumente befasst sind, überlassen.

Die bisherigen Bemühungen sind aus mehreren Gründen fehlgeschlagen. Erstens gibt es innerhalb der Vereinten Nationen oder der regionalen Organisationen keinen Konsens in dieser Frage. Zweitens kann die Frage abstrakt nicht gelöst werden. Einige Kategorien von Nicht-StaatsbürgerInnen sollten offensichtlich viele der in den einzelnen Instrumenten enthaltenen Minderheitenrechte genießen, jedoch nicht notwendigerweise alle davon.

Die am häufigsten zitierte Minderheitendefinition ist die beschreibende Definition, die sich in einem Bericht von Francesco Capotorti, dem UN Sonderberichterstatter der Unterkommission zur Vorbeugung von Diskriminierung und zum Schutz von Minderheiten, aus dem Jahr 1977 findet. Capotorti schlug für

den Begriff der Minderheit, wie er in Artikel 27 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte verwendet wird, folgende Definition vor<sup>1</sup>:

A group numerically inferior to the rest of the population of a state, in a non-dominant position, whose members - **being nationals of the state** (emphasis added) - possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directing towards preserving their culture, traditions, religion or language. <sup>2</sup>

Demnach ist eines der Elemente der Definition die Staatsbürgerschaft oder Nationalität. Der Ausschuss für Menschenrechte ging jedoch über diese Definition hinaus und stellte fest:

*The terms used in article 27 (ICCPR) indicate that the persons designed to be protected are those who belong to a group and who share in common a culture, a religion and/or a language. Those terms also indicate that the individuals designed to be protected need not be citizens of the State party (emphasis added). (...) A State party may not, therefore, restrict the rights under article 27 to its citizens alone. Article 27 confers rights on persons belonging to minorities which "exist" in a State party. Given the nature and scope of the rights envisaged under the article, it is not relevant to determine the degree of permanence that the term "exist" connotes. Those rights simply are that individuals belonging to those minorities should not be denied the right, in community with members of their group, to enjoy their own culture, to practise their religion and speak their language. Just as they need not be nationals or citizens, they need not be permanent residents. Thus migrant workers or even visitors in a State party constituting such minorities are entitled not to be denied the exercise of those rights. As any other individual in the territory of the*

---

<sup>1</sup> Art. 27 des Internationalen Pakts über Bürgerliche und Politische Rechte (1966) ist die grundlegende Bestimmung zu den Minderheitenrechten im Völkerrecht: „In Staaten mit ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten darf Angehörigen solcher Minderheiten nicht das Recht vorenthalten werden, gemeinsam mit anderen Angehörigen ihrer Gruppe ihr eigenes kulturelles Leben zu pflegen, ihre eigene Religion zu bekennen und auszuüben oder sich ihrer eigenen Sprache zu bedienen.“ Man beachte, dass Art. 27 des IPBPR von "ethnischen, religiösen oder sprachlichen Minderheiten" spricht, während die Rahmenkonvention des Europarats sich auf „nationale Minderheiten“ bezieht.

<sup>2</sup> Francesco Capotorti, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1 v. 20.06.1977, Rz. 568.

*State party, they would, also for this purpose, have the general rights, for example, to freedom of association, or assembly and of expression. The existence of an ethnic, religious or linguistic minority in a given State party does not depend upon a decision by that State party but requires to be established by objective criteria.*<sup>3</sup>

Angesichts der vom Ausschuss für Menschenrechte zum Ausdruck gebrachten Ansicht kann gesagt werden, dass Personen, die (noch) nicht StaatsbürgerInnen des Aufenthaltslandes sind, in diesem Land zu einer Minderheit gehören können.

In diesem Zusammenhang sagte der Vorsitzende der Arbeitsgruppe der Vereinten Nationen zu Minderheitenrechten, Asbjorn Eide: "[t]he best approach appears to be to avoid making an absolute distinction between 'new' and 'old' minorities by excluding the former and including the latter, but to recognize that in the application of the UN Declaration (on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities) the "old" minorities have stronger entitlements than the 'new'."

Er setzt folgendermaßen fort:

*While citizenship as such should not be a distinguishing criterion which excludes some persons or groups from enjoying minority rights under the UN Declaration, other factors can be relevant in distinguishing between the rights that can be demanded by different minorities. Those who live compactly together in a part of the State territory may be entitled to rights regarding the use of language, and street and place names which are different from those who are dispersed, and may in some circumstances be entitled to some kind of autonomy. Those who have been established for a long time on the territory may have stronger rights than those who have recently arrived.*<sup>4</sup>

Erwähnenswert ist auch, dass die UN Arbeitsgruppe zu Minderheitenrechten bei ihrer 5. Sitzung im Jahr 1999 den Vorschlag diskutiert hat, an einer Definition

---

<sup>3</sup> Ausschuss für Menschenrechte (50. Sitzung 1994), Allgemeiner Kommentar 23, Rz. 5.1-5.2.

<sup>4</sup> Kommentar zur UN Erklärung über die Rechte von Personen, die nationalen oder ethnischen, religiösen und sprachlichen Minderheiten angehören, Arbeitsbericht eingereicht von Asbjørn Eide - Ausschuss für Menschenrechte, Unterausschuss zur Förderung und zum Schutz von Menschenrechten, UN Arbeitsgruppe zu Minderheitenrechten, 6. Sitzung, 22.-26.05.2000 (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1).

des Minderheitenkonzeptes zu arbeiten, die, anstatt allumfassend sämtliche Kriterien und Charakteristika abzudecken, primär übersichtlich und für alle Staaten akzeptabel sein sollte. Das, so wurde vorgeschlagen, sollte der erste Schritt hin zur Entwicklung einer weltweiten Konvention für den Schutz von Personen, die einer Minderheit angehören, sein. Die Meinungen zu diesem Thema gingen sowohl unter Mitglieds- als auch unter Beobachterstaaten auseinander. Es wurde argumentiert, dass die Aussicht, sich auf eine Definition zu einigen, angesichts der Tatsache, dass eine Einigung weder auf internationaler noch regionaler Ebene in den letzten 50 Jahren möglich gewesen war, nur gering sei. BeobachterInnen und WissenschaftlerInnen merkten weiters an, dass es kein spezifisches Bedürfnis für die Kategorisierung oder Definition von Minderheiten gab, um Fortschritte auf dem Gebiet des Minderheitenschutzes zu erzielen.

Zusätzlich zu allgemeinen Überlegungen rechtlicher Natur sollten bei der Diskussion einer Minderheitendefinition auch praktische politische Aspekte in Betracht gezogen werden. Derzeit wenden die europäischen Staaten unterschiedliche Arbeitsdefinitionen des Minderheitenbegriffs an, die von einschließenden und großzügigen bis hin zu extrem restriktiven reichen. Die Einführung einer allgemein anerkannten Definition würde notwendigerweise eine Anpassung an den kleinsten gemeinsamen Nenner bedeuten.

Wenn es im Völkerrecht schon keine allgemein gültige Definition für den Begriff „Minderheit“ gibt, so trifft das erst recht für die Begriffe „neue Minderheiten“ und „MigrantInnen“ zu. Die UN Sonderberichterstatterin für die Menschenrechte von MigrantInnen,<sup>5</sup> Gabriela Rodríguez Pizarro, schlug die folgende grundsätzliche Definition für MigrantInnen vor:

---

<sup>5</sup> Bei ihrer 55. Sitzung nahm die Menschenrechtskommission die Resolution 1999/44 an, mit der entschieden wurde, für den Zeitraum von 3 Jahren eine/n SonderberichterstatterIn für die Menschenrechte von MigrantInnen einzusetzen, deren/dessen Aufgabe es sein sollte, Mittel und Wege zur Überwindung der Hindernisse, die dem vollen und effektiven Schutz der Menschenrechte dieser gefährdeten Gruppe entgegenstehen, einschließlich der Hindernisse und Schwierigkeiten für die Rückkehr von MigrantInnen ohne Papiere oder ohne Aufenthaltsrecht, zu untersuchen. Die/Der SonderberichterstatterIn sollte Strategien und Empfehlungen zur Förderung und Umsetzung einer Politik zum Schutz der Menschenrechte von MigrantInnen formulieren und Kriterien, auf denen eine solche Politik basieren kann, aufstellen.

- (a) persons who are outside the territory of their state of nationality or citizenship and not subject to its legal protection, and are in the territory of another state;
- (b) persons who do not enjoy general legal recognition of the rights inherent in the status of refugee, permanent resident, naturalized citizen or other similar status granted by the host state;
- (c) persons who likewise do not enjoy general legal protection of their fundamental rights by virtue of diplomatic agreements, visas or other accords.

Die Zielgruppe des LISI-Projektes sind migrationsbedingte neue Minderheiten.<sup>6</sup> Mitglieder neuer Minderheiten sind Individuen, die nicht in ihrem Herkunftsland leben und ethnische, kulturelle, linguistische oder religiöse Charakteristika besitzen, die sie von der Mehrheitsgesellschaft des Aufnahmelandes unterscheiden. Es spielt dabei nur bedingt eine Rolle, ob sie ihre ursprüngliche Staatsbürgerschaft beibehalten oder die des Aufnahmelandes angenommen haben. Anders als alte Minderheiten verfügen Mitglieder neuer Minderheiten über keine historischen Bindungen mit dem Aufnahmeland und profitieren daher meist nicht von den Bestimmungen zum Schutz alter Minderheiten. Die Integration neuer Minderheiten hängt von der rechtlichen Gleichstellung, also der Gleichheit von Rechten und Pflichten im Vergleich zu Staatsbürgern, ebenso ab wie von der Anerkennung ihrer kulturellen, linguistischen und religiösen Rechte. Die LISI-Indikatoren wurden so ausgearbeitet, dass sie beide dieser Hauptelemente der rechtlichen Integration abdecken.

## 2.2. Grundkonzepte der Einwanderungspolitik

Im Hinblick auf die Definition anderer zur Diskussion stehender Schlüsselbegriffe ist es wichtig zu bemerken, dass es auch hier keinen allgemeinen Konsens darüber gibt, was Konzepte wie Inklusion, Exklusion, Integration, Assimilation oder Segregation bedeuten.<sup>7</sup> Vergleichende Studien werden daher durch die Tatsache erschwert, dass bislang keine gemeinsame

---

<sup>6</sup> Für weitere Einzelheiten zu den im LISI-Projekt berücksichtigten Zielgruppen, vgl. den Abschnitt "Methodischer Hintergrund des LISI-Projekts".

<sup>7</sup> Vgl. dazu m.w.N. Joseph Marko *Autonomie und Integration. Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich* (Graz, Wien, Köln, 1995).

## Definitionen und wesentliche Konzepte

---

Sprache zur Diskussion dieser Themen existiert. Der Begriff Integration wird beispielsweise in einigen Ländern, wo neutralere Ausdrücke wie Einbringung, Inkorporation<sup>8</sup> oder Koexistenz<sup>9</sup> die bevorzugte Terminologie darstellen, abgelehnt.

Integration meint ein komplexes Konzept, dessen Bedeutung sich im Zusammenhang mit bestimmten Zeiträumen, Plätzen und Ländern ebenso wie durch politische und geschichtliche Umstände verändern kann. Konzepte der Integration reichen von Multikulturalismus bis hin zur vollständigen Assimilation oder sogar Segregation.<sup>10</sup> Im Allgemeinen bezieht sich Integration auf das weitere Umfeld des rechtlich gesicherten Zugangs zu Ressourcen, Rechten, Gütern und Dienstleistungen, wohingegen soziale Inklusion auch die individuelle Entscheidung des Drittstaatenangehörigen, Teil des sozialen Lebens der Aufnahmegesellschaft zu sein, mit einbezieht.

Die Entwicklung einer Definition des Begriffs Integration ist tendenziell schwierig, da Integration selbst ein dynamisches Konzept ist: Der Begriff kann sich auf den Prozess der Inklusion ebenso beziehen wie auf den durch Inklusion erreichten Status.<sup>11</sup> Integration als interaktives System der Beziehungen zwischen zwei Entitäten kann aus der Perspektive der Migrantin/ des Migranten oder jener der Aufnahmegesellschaft betrachtet werden. Es kann auch Fragen der Wahlmöglichkeiten und Bedürfnisse mit einschließen: Als Wahlmöglichkeit bedeutet es die Freiheit, an einem bestimmten Ort zu leben, sich Arbeit zu

---

<sup>8</sup> Rainer Bauböck, "The Integration of Immigrants", Report of the 7th Meeting of the Joint Group of Specialists on Migration, Demography and Employment, Europarat, Straßburg, 15.-17.03.1994, CDMG(94) 25, Rz. 1.3.

<sup>9</sup> Beate Winkler, Speech addressed at the ESC Conference on Immigration: The Role of Civil Society in Promoting Integration, 9.-10.09.2002, Brüssel.

<sup>10</sup> Stephen Castles, "The process of Integration of Migrant Communities", Expert Group Meeting on Population Distribution and Migration, Santa Cruz, Bolivia, UN/UNFPA, 1993; Miroslav Macura, David Coleman, "International Migration: Regional Processes and Responses", UN Economic Commission for Europe, UN Population Fund, Economic Studies no. 7, New York and Geneva, 1994, 41-76.

<sup>11</sup> Stephen Castles, "The process of Integration of Migrant Communities", UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Population Distribution and Migration, New York, 1998, 247-65.

suchen und bürgerliche Rechte zu genießen, als Bedürfnis impliziert es eine mehr oder weniger ausdrückliche Überzeugung der betroffenen Personen.<sup>12</sup>

Soziale Exklusion als korrespondierendes Konzept der sozialen Inklusion wird als ein Zustand definiert, in dem „Personen von der vollen Teilnahme am wirtschaftlichen, sozialen und partizipatorischen Leben und/oder deren Zugang zu Einkommen und anderen Ressourcen (persönlich, familiär, sozial und kulturell) so unzureichend ist, sodass sie von der Teilhabe an einem Lebensstandard und an einer Lebensqualität ausgeschlossen sind, die in der Gesellschaft in der sie leben als akzeptabel angesehen wird. In solchen Situationen haben Personen oft keinen vollen Zugang zu ihren fundamentalen Rechten“:<sup>13</sup>

Im Rahmen des LISI-Projekts sind die Begriffe Inklusion und Integration als Prozesse der wechselseitigen Anpassung zwischen EinwanderInnen und der Mehrheitsbevölkerung zu verstehen und implizieren damit einen asymmetrischen, zweiseitigen Prozess der Angleichung, bei dem Minderheiten- und Mehrheitengruppen voneinander lernen und Aspekte der jeweiligen Kultur entlehnen.<sup>14</sup> Die Asymmetrie des Prozesses erklärt sich aus der Tatsache, dass Neuankömmlinge sich mit der Notwendigkeit konfrontiert sehen, bestimmte, primär linguistische Eigenschaften der Aufnahmegesellschaft zu übernehmen. Diesem Modell zufolge setzt die Inklusion von Fremden in die Aufnahmegesellschaft Respekt vor den Identitäten der Einwanderer- ebenso wie der Aufnahmegesellschaft, positive Interaktion und friedvolles Zusammenleben aller betroffenen Gemeinschaften voraus.<sup>15</sup>

Aus dieser Perspektive betrachtet ist Integration durchaus positiv besetzt. Wenn die Inklusion neuer Elemente in eine bestehende Einheit desintegrative Effekte hat, kann Integration nichtsdestotrotz auch in negativen Formen existieren. Das ist beispielsweise dann der Fall, wenn EinwanderInnen sich an kleinkriminellen Aktivitäten beteiligen oder illegal einwandern bzw. arbeiten,

---

<sup>12</sup> Raimondo Cagiano de Azevedo, Barbara Sannino, "A European Research project on Migrants' Integration", in Council of Europe, Measurement and Indicators of Integration, Directorate of Social and Economic Affairs (Strasbourg, 1997).

<sup>13</sup> 12. Dez. 2001 Gemeinsamer Bericht der Europäischen Union 13926/01 SOC447 über die soziale Eingliederung.

<sup>14</sup> Stephen Castles, "The process of Integration ...".

<sup>15</sup> Giovanna Zincone (ed.), Secondo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Dipartimento per gli Affari Sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri (Bologna, 2000), 88.

was zwar zu Formen der sozialen Partizipation führt, aber gleichzeitig die Rechtstaatlichkeit der Aufnahmegesellschaft unterminiert.<sup>16</sup>

Das Konzept der Integration als Einwanderungspolitik wurde als Alternative zu Assimilation und Segregation entwickelt. Assimilation kann als einseitiger Anpassungsprozess an die Lebensart und an das Wertesystem der Aufnahmegesellschaft definiert werden. Nach diesem Modell müssen EinwanderInnen ihre abweichenden sprachlichen, kulturellen und sozialen Charakteristika aufgeben und von der Mehrheitsbevölkerung ununterscheidbar werden.<sup>17</sup> Assimilation wurde auch definiert als "the idea of the superiority of the dominant culture, (aiming) to produce a homogenous society by getting groups to discard their culture in favour of the dominant one."<sup>18</sup> Das ist nicht das gleiche wie Verschmelzung (Fusion), bei der die Kombination von zwei oder mehr Kulturen die Entstehung einer neuen bedingt, die von den ursprünglichen Kulturen verschieden ist. Hier reflektiert nämlich die Verschmelzung die Gleichwertigkeit der Kulturen als einen Prozess und ein Ergebnis.<sup>19</sup> In jüngsten Forschungsansätzen vor allem aus den USA wird jedoch versucht, das Konzept der Assimilation zu rehabilitieren und seine nach wie vor bestehende Relevanz bei verfeinerter Anwendung zu zeigen.<sup>20</sup>

Die Prozesse der Integration und der Assimilation sind oftmals eng miteinander verbunden, und diese Verbindung kann zu Spannungen führen. Beispielsweise haben EinwanderInnen der zweiten Generation, die eine geringere kulturelle Distanz zur Aufnahmegesellschaft aufweisen als ihre Eltern, oftmals einen Assimilationsprozess unterlaufen, ohne einen zufriedenstellenden Grad an Integration aus einem sozio-ökonomischen Blickwinkel erreicht zu haben. Diese Situation kann offensichtlich Schwierigkeiten zwischen EinwanderInnen und der

---

<sup>16</sup> Raimondo Cagiano de Azevedo, *International Migrations as a Factor of Security and Cooperation in Europe and in the Mediterranean Region*, Rome, Università degli Studi di Roma, 'la Sapienza', 1993.

<sup>17</sup> Stephen Castles, "The process of Integration ...".

<sup>18</sup> Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford, 1992), 4.

<sup>19</sup> Ebenda., 4.

<sup>20</sup> Vgl. Richard Alba, Victor Nee, *Remaking the American Mainstream - Assimilation and Contemporary Immigration* (Harvard, 2003).



Aufnahmegesellschaft, aber auch zwischen EinwanderInnen der ersten und zweiten Generation hervorrufen.<sup>21</sup>

Der Prozess der Segregation bezieht sich auf die Trennung einer Minderheit vom Rest der Bevölkerung in einem oder mehreren Bereichen des täglichen Soziallebens. Aus einer sozio-ökonomischen Perspektive haben EinwanderInnen in einer segregierten Position für gewöhnlich gering qualifizierte Arbeitsstellen, leben in Substandardwohnungen und haben keinen Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen.<sup>22</sup>

Der Zweck einer umfassenden, langfristig ausgerichteten Integrationspolitik sollte es sein sicherzustellen, dass EinwanderInnen gleichberechtigt am Leben der Gesellschaft teilnehmen können: Partizipation und Chancengleichheit sind daher Schlüsselemente einer derartigen Politik. Aus dieser Perspektive ist es entscheidend, alle Bereiche der sozialen Integration, einschließlich Arbeitsmarkt, Ausbildung, Sprache, Kultur und soziale und rechtliche Integration, sowohl einzeln als auch miteinander verknüpft zu fördern. Ein weiterer zentraler Aspekt ist die Partizipation am öffentlichen Leben durch die Zuerkennung bestimmter bürgerlicher Rechte und Pflichten.

Aus einem kulturellen Blickwinkel strebt Integrationspolitik danach, EinwanderInnen an die Masse der Gesellschaft anzupassen, während gleichzeitig die Fähigkeit der Minderheit, sich zu entwickeln und ihre sozio-kulturellen Spezifika auszudrücken, geschützt wird.<sup>23</sup> Dieses Konzept basiert auf zwei Elementen: Reziprozität und sozio-kulturelle Diversität. Dementsprechend liegt der Schwerpunkt in diesem Modell auf der interkulturellen Integration bzw. der Integration unter Bewahrung der individuellen Identität sowohl der EinwanderInnen als auch der Aufnahmegesellschaft sowie dem wechselseitigen Austausch zwischen verschiedenen Kulturen. Aus dieser Perspektive geht Interkulturalismus, verglichen mit Multikulturalismus, einen Schritt weiter, da Multikulturalismus sich auf die Entwicklung einer Einwanderungsbevölkerung mit

---

<sup>21</sup> Raimondo Cagiano de Azevedo, Barbara Sannino, "A European Research Project ...", 46.

<sup>22</sup> Ebenda., 45.

<sup>23</sup> Europarat, *Diversity and Cohesion: New Challenges for the Integration of Immigrants and Minorities* (Strasbourg, 2000), 36-8.

## Definitionen und wesentliche Konzepte

---

eigenen sprachlichen, kulturellen und sozialen Verhaltensmustern bezieht, die jedoch von der Aufnahmegesellschaft klar getrennt und unterscheidbar bleibt.<sup>24</sup>

Das im Rahmen des LISI-Projektes angewandte Konzept der Integration kann als zivile Integration bezeichnet werden und basiert auf der Idee, EinwanderInnen Rechte und Pflichten ebenso wie Zugang zu Gütern, Dienstleistungen und Mitteln der BürgerInnenpartizipation zuzugestehen, die sich unter den Bedingungen der Chancengleichheit und Gleichbehandlung stufenweise jenen von StaatsbürgerInnen annähern. Aus dieser Perspektive kann Integration eher mittels der zuerkannten Rechte von StaatsbürgerInnen als in Form eines nominellen Staatsbürgerstatus' gemessen werden.<sup>25</sup>

Das Konzept der zivilen Integration entspricht der EU-Grundrechtecharta,<sup>26</sup> die sich hin zum Konzept der zivilen Staatsbürgerschaft bewegt und im Speziellen darauf abzielt, die StaatsbürgerInnen der Mitgliedstaaten und lange niedergelassene Drittstaatenangehörige rechtlich annähernd gleich zu stellen. Die Idee der zivilen Staatsbürgerschaft wurde erstmals von der Europäischen Kommission in ihrer Mitteilung über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft,<sup>27</sup> die Teil des Follow-ups zu den Schlussfolgerungen von Tampere betreffend den rechtlichen Status von Drittstaatenangehörigen ist, vorgestellt. Dieser Status soll nach einem Aufenthalt von fünf Jahren in einem EU-Land erworben werden können und soll Rechte mit sich bringen, die denen von EU-BürgerInnen vergleichbar sind, einschließlich der Personenverkehrs- und Niederlassungsfreiheit im gesamten EU-Gebiet.

---

<sup>24</sup> Stephen Castles, "The process of Integration ...".

<sup>25</sup> Rainer Bauböck, "The Integration of Immigrants ...", Rz. 3.1.

<sup>26</sup> ABI. C 364 vom 18.12..2000, 1. Art. 5 (1) (Grundrechte) des Entwurfs eines Vertrages über eine Verfassung für Europa sieht vor: "Die Charta der Grundrechte ist integraler Bestandteil der Verfassung. Die Charta ist [im zweiten Teil dieser Verfassung/ in einem dieser Verfassung beigefügten Protokoll] wiedergegeben." CONV/528/03 - Entwurf der Art. 1 bis 16 des Verfassungsvertrages, 06.02.2003.

<sup>27</sup> Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über eine Migrationspolitik der Gemeinschaft - KOM(2000)757. Siehe auch, Europäische Kommission, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend den Status der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen - KOM(2001)127; Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über Einwanderung, Integration und Beschäftigung - KOM(2003)336, S. 30.

Es ist erwähnenswert, dass die Rechte in der Grundrechtecharta in den Kapiteln Würde des Menschen, Freiheiten, Gleichheit, Solidarität und justizielle Rechte bereits für alle Personen unabhängig von ihrer Staatsangehörigkeit gelten. Diese beinhalten beispielsweise das Recht für jeden, sich insbesondere im politischen, gewerkschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Bereich auf allen Ebenen frei mit anderen zusammenzuschließen. Das Prinzip des Universalismus kommt auch hinsichtlich der meisten Rechte im Kapitel Bürgerrechte zur Anwendung. Sowohl StaatsbürgerInnen der Mitgliedstaaten als auch in den Mitgliedstaaten niedergelassene EinwanderInnen haben das Recht auf Zugang zu Dokumenten, das Recht eine Petition an das Europäische Parlament zu richten, und das Recht, den Bürgerbeauftragten der Union zu befragen, wobei das Recht auf eine gute Verwaltung auf 'jede Person' ausgedehnt wird. Dennoch gibt es wichtige Ausnahmen, da einige Rechte, einschließlich dem aktiven und passiven Wahlrecht zum Europäischen Parlament und zu lokale Wahlen, nur für StaatsbürgerInnen der Mitgliedstaaten gelten.

### 2.3. Grenzen rechtlicher Indikatoren

Entsprechend einer vom Europarat vorgeschlagenen Einteilung können drei Kategorien von Indikatoren unterschieden werden:<sup>28</sup>

- A/ Indikatoren der Zugänglichkeit. Diese beschäftigen sich mit den rechtlichen Rahmenbedingungen, mit denen EinwanderInnen leben. Rechtsvorschriften spiegeln den politischen Willen eines Landes im Hinblick auf Integration wider und bestimmen, inwieweit EinwanderInnen Zugang zu entscheidenden Bereichen des Landes haben. Die Gesetzgebung eines Landes definiert auch den Aufenthaltstatus von EinwanderInnen oder ihren Schutz vor Diskriminierung. Die Messung dieses Indikators, insbesondere bei vergleichenden Studien, ist zugegebenermaßen schwierig, da die einzelnen Aufnahmeländer unterschiedliche rechtliche Traditionen haben und da nicht immer klar ist, in welchem Ausmaß Rechtsvorschriften in der Praxis umgesetzt werden.
- B/ Soziale Indikatoren: Diese zweite Art von Indikatoren beschreibt die aktuelle Situation von EinwanderInnen im Aufnahmeland. In dieser Kategorie werden

---

<sup>28</sup> Measurement and indicators of integration (1997) Council of Europe; S. 190.

klassische Indikatoren, wie z.B. Beschäftigungssituation, Ausbildung, Abhängigkeit von Wohlfahrtsleistungen oder Wohnsituation, untersucht. Die Grundlage für die Einschätzung liefern für gewöhnlich nationale statistische Ämter. Bei einer näheren Betrachtung dieser Kategorie wird klar, dass hier eigentlich untersucht wird, wie die obengenannten rechtlichen Rahmenbedingungen in die Praxis umgesetzt werden, also wie rechtliche Normen, die EinwanderInnen betreffen, praktiziert werden. Die Verfügbarkeit dieser sozialen Indikatoren ist unabdingbar für die Einschätzung der aktuellen Situation und für die Wahrnehmung von Tendenzen im politischen Auswahl- und Zielsetzungsprozess.

C/ Die dritte Art von Indikatoren betrifft die Einstellungen der EinwanderInnen zu ihrem Aufnahmeland, zu ihren persönlichen Erwartungen betreffend ihre Situation und zur Partizipation an sozialen und politischen Prozessen. Da Integration auch die Aufnahmegesellschaft involviert und betrifft, müssen auch die Einstellungen der Mehrheitsbevölkerung untersucht werden. Meinungen, Verhaltensmuster und Einstellungen der Aufnahmegesellschaft können für die Integration von neuen Minderheiten entscheidend sein, da sie die Integrationsbemühungen der neuen Minderheiten stark beeinflussen. Als Beispiel dafür kann die Integration von EinwanderInnen am Arbeits- oder Wohnungsmarkt dienen: Diese Integration kann mit steigender Tendenz zum Multikulturalismus einfacher, andererseits durch zunehmende Fremdenfeindlichkeit aber auch schwieriger werden. Oder wenn die Aufnahmegesellschaft gegenüber EinwanderInnen feindlich eingestellt bleibt, werden diese ihre Kontakte mit der Außenwelt auf ein Minimum beschränken. Sie integrieren sich dann nicht, sondern leben in einem eigenen parallelen Sozialsystem. Die Grundlage für die Analyse von Einstellungen sind Meinungsumfragen und Studien. Diese haben zwar ihre Mängel, sind aber für das Verständnis sozialer Phänomene unverzichtbar.

Einer anderen Kategorisierung zu Folge kann die erste Gruppe von Indikatoren auch als rechtliche Indikatoren bezeichnet werden, während die zweite und die dritte Gruppe soziale Indikatoren beinhalten. Ähnlich wie bei der vom Europarat angewandten Unterscheidung können die sozialen Indikatoren in subjektive und objektive soziale Indikatoren unterteilt werden. Objektive soziale Indikatoren beziehen sich auf Statistiken, die soziale Fakten unabhängig von persönlichen Evaluierungen wiedergeben, während subjektive soziale Indikatoren die

individuelle Wahrnehmung und Beurteilung sozialer Umstände hervorheben. Beispiele für objektive soziale Indikatoren sind: Arbeitslosenrate, Armutsquote, wöchentliche Arbeitsstunden, Sterblichkeitsrate von Ungeborenen. Subjektive soziale Indikatoren sind Lebenszufriedenheit, Arbeitszufriedenheit, Wahrnehmung der Verteilungsgerechtigkeit, Klassenzurechnung. Im Bereich der empirischen Forschung wurden objektive soziale Indikatoren hauptsächlich von skandinavischen Statistikern angewandt, die sich zur Messung des Wohlstandes auf die Lebensumstände konzentrierten, während die Amerikaner der Lebensqualität als Forschungskonzept folgten und Wohlstand als subjektives Wohlbefinden definierten. Heute gibt es einen allgemeinen Konsens darüber, dass beide Arten von Indikatoren gemeinsam angewandt werden sollten, um so die Lebensumstände und die Lebensqualität möglichst genau zu messen.

Wie bereits festgestellt ist das vorrangige Ziel des LISI-Projekts die Identifizierung von rechtlichen Indikatoren. Dem liegt die Idee zugrunde, dass die Integration von neuen Minderheiten weitgehend vom nationalen Rechtssystem bestimmt wird. Der Einfluss der nationalen Gesetzgebung ist, soweit sie die Einwanderungsbedingungen und den Zugang zu den verschiedenen Sektoren eines Staates regelt, aus dem Blickwinkel der Integration entscheidend. Nationale Rechtsvorschriften verlängern und verstärken die Diskriminierung von Drittstaatenangehörigen, solange sie die Unterscheidungen zwischen diesen und StaatsbürgerInnen aufrechterhalten. Rechtliche Integration ist daher eine notwendige Vorbedingung der sozialen Inklusion.<sup>29</sup> Das gilt auch für jene Mitglieder neuer Minderheiten, die bereits die Staatsbürgerschaft des Aufnahmelandes besitzen; rechtliche Integration kann daher nicht allein als rechtliche Gleichstellung verstanden werden, sondern bezieht sich auch auf die Anerkennung von Minderheitenrechten. Die LISI-Indikatoren messen beide Elemente, wobei die Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung auf Drittstaatenangehörige, jene zu Minderheitenrechten auf alle neuen Minderheiten unabhängig von der Staatsbürgerschaft anwendbar sind.

---

<sup>29</sup> Hofinger, Christoph: An index to measure legal integration (1997) in: Measurement and indicators of integration; Council of Europe; S. 29.

Obwohl die Entwicklung und die Anwendung rechtlicher Indikatoren außerordentlich nützlich zur Messung der sozialen Inklusion ist, muss gleichzeitig zugegeben werden, dass rechtliche Indikatoren, insofern als sie nicht den gesamten Integrationsprozess beschreiben können, ihre Grenzen haben. Ein aufschlussreiches Beispiel kann im Zusammenhang mit Förderungsmaßnahmen zugunsten von Minderheiten gegeben werden. Rechtliche Indikatoren können jene Bestimmungen oder Bedingungen aufzeigen, die Förderungsmaßnahmen zur Integration von EinwanderInnen in die Aufnahmegesellschaft regeln. Fördernde Maßnahmen spielen für die Schaffung gleicher Partizipationsmöglichkeiten eine außerordentlich wichtige Rolle, da sie die Nachteile, unter denen EinwanderInnen leiden, ausgleichen können. Nichtsdestotrotz können rechtliche Indikatoren lediglich die Existenz der rechtlichen Grundlage für fördernde Maßnahmen zeigen, nicht jedoch die Umsetzung solcher Initiativen überwachen oder evaluieren. Für die Messung der Leistung einer Politik braucht man daher andere Indikatoren.

Wie bereits festgestellt, liegt ein weiteres Problem rechtlicher Indikatoren in ihrer Anwendung auf unterschiedliche Rechtssysteme. Die Methodik des LISI-Projekts versucht dieser Schwierigkeit folgendermaßen zu begegnen: Während den einzelnen Projektphasen wurden spezifische Probleme, die die Integration von neuen Minderheiten in den drei ausgewählten Gebieten (Steiermark, London und Südtirol) behindern, identifiziert. Diese regionsspezifischen Probleme im Zusammenhang mit den rechtlichen Rahmenbedingungen der Einwanderung wurden dann im Bericht über gemeinsame Problembereiche zusammengefasst. Dieser zusammenfassende Bericht arbeitet verallgemeinerte Problemstellungen heraus, ohne diese an ein bestimmtes rechtliches System zu binden. Auf der Grundlage dieser gemeinsamen Problembereiche wurden dann Bedingungen und Grenzen in rechtlichen Quellen identifiziert, aus denen schließlich die LISI-Indikatoren entwickelt wurden.

Eine letzte Bemerkung zur Ausarbeitung rechtlicher Indikatoren ist notwendig. Die Formulierung rechtlicher Indikatoren kann sich nicht auf die mechanische Suche nach Rechtsvorschriften beschränken, da die Integration von neuen Minderheiten oftmals von Formen der indirekten Diskriminierung oder negativen Einstellungen der lokalen Bevölkerung erschwert wird, die kaum durch rechtliche Indikatoren gemessen werden können. Ein Beispiel ist der Zugang zum Wohnungsmarkt: Selbst wenn es keine rechtlichen Hindernisse für AusländerInnen

gibt, kann ihr Zugang zum Wohnungsmarkt durch die Vorurteile der StaatsbürgerInnen des Aufnahmelandes stark eingeschränkt sein. Als weiteres Beispiel mag die Kenntnis der Sprache des Aufnahmelandes unter Drittstaatenangehörigen dienen. Im ersten Fall können rechtliche Indikatoren so formuliert werden, dass sie beispielsweise das Vorhandensein einer Beschwerdestelle für Fälle der Diskriminierung von Drittstaatenangehörigen oder die Verabschiedung einer umfassenden Anti-Diskriminierungsgesetzgebung verifizieren. In Bezug auf Sprachkenntnisse können rechtliche Indikatoren dazu dienen, jene Bestimmungen zu identifizieren, die spezifische Sprachkurse für AusländerInnen regeln oder die Allokation von Mitteln für solche Kurse anordnen. Offensichtlich ist zur Messung der tatsächlichen Umsetzung solcher Bestimmungen und zur Vervollständigung der durch rechtliche Indikatoren bereitgestellten Information statistisches Datenmaterial notwendig.

Weder rechtliche noch soziale Indikatoren können den Integrationsprozess von Drittstaatenangehörigen in die Aufnahmegesellschaft vollständig beschreiben und messen. Durch die Ausarbeitung von ausschließlich rechtlichen Indikatoren zielt das LISI-Projekt daher auf die Vervollständigung der bisherigen Forschung und Analysen auf dem Gebiet der sozialen Exklusion von Drittstaatenangehörigen ab.





## 3. Allgemeine Überlegungen zu den Hauptproblembereichen

In ihrem Integrationsprozess sehen sich Drittstaatenangehörige einer Vielzahl von Hindernissen im Bereich der bürgerlichen und politischen ebenso wie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte gegenüber. Im Rahmen des LISI-Projekts wurden die signifikantesten Problembereiche in diesen Gebieten identifiziert und das völkerrechtliche Rahmenwerk im Zusammenhang mit EinwanderInnen analysiert; die Ergebnisse dienen als Grundlage für die Definition der relevanten rechtlichen Indikatoren. Im folgenden Abschnitt wird ein allgemeiner Überblick über die Hauptaspekte dieser Problembereiche gegeben, wobei ein Schwerpunkt auf den mit den völkerrechtlichen Rahmenbedingungen im Zusammenhang stehenden Elementen liegt.<sup>1</sup>

### 3.1. Bürgerliche und Politische Rechte

#### 3.1.1. Gleichberechtigung und Nicht-Diskriminierung

Die Prinzipien der Gleichberechtigung einerseits und des Schutzes bestimmter Gruppen (Frauen etc.) andererseits sind verschiedene Konzepte, da Gleichberechtigung und Nicht-Diskriminierung eine formelle Garantie der gleichen Behandlung für alle Individuen beinhaltet, während das Konzept des Schutzes bestimmter Gruppen spezifische Maßnahmen zugunsten dieser Gruppen impliziert. In diesem Zusammenhang hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte klargestellt, dass das Prinzip der Nicht-Diskriminierung nicht nur dann verletzt wird, wenn Staaten Personen in gleichen Situationen ungleich behandeln, sondern auch, wenn Staaten ohne objektive und nachvollziehbare

---

<sup>1</sup> Für eine vollständige Analyse der LISI-Hauptproblembereiche vgl. den LISI-Bericht über gemeinsame Problembereiche und Best Practices, [www.eurac.edu/minorities/lisi/documents](http://www.eurac.edu/minorities/lisi/documents).

Begründung die ungleiche Behandlung von Personen, deren Situationen signifikant ungleich sind, verabsäumen.<sup>2</sup>

Der UN Ausschuss für Menschenrechte stellte klar:

*Positive measures by states may be necessary to protect the identity of a minority and the rights of its members to enjoy and develop their culture and language and to practise their religion, in community with the other members of the group. In this connection, it has to be observed that such positive measures must respect the provisions of articles 2.1 and 26 of the Covenant on Civil and Political Rights<sup>3</sup> (footnote added) both as regards the treatment between different minorities and the treatment between the persons belonging to them and the remaining part of the population. However, as long as those measures are aimed at correcting conditions which prevent or impair the enjoyment of the rights guaranteed under article 27 (ICCPR), they may constitute a legitimate differentiation under the Covenant, provided that they are based on reasonable and objective criteria.<sup>4</sup>*

Des Weiteren erlaubt das UN Übereinkommen zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung (ICERD) „positive Diskriminierung“ im öffentlichen Interesse, namentlich die unterschiedliche Behandlung zugunsten einer Rassengruppe mit dem Ziel, die Konsequenzen einer diskriminierenden Behandlung, unter der die Mitglieder einer bestimmten Gruppe zu leiden hätten bzw. der sie unterworfen wären, zu beseitigen, vorausgesetzt, dass diese Maßnahmen nicht unproportional in die Rechte anderer eingreifen.<sup>5</sup> Dasselbe Prinzip findet sich auch in der Richtlinie 2000/43/EG des Europäischen Rates (Antirassismus-Richtlinie), die das Prinzip der Gleichbehandlung von Personen

---

<sup>2</sup> EGMR, *Thlimmenos v. Greece*, Appl. No. 34369/97, Urteil vom 06.04.2000, Rz. 44.

<sup>3</sup> Art. 2 verpflichtet die Vertragsstaaten, die in diesem Pakt anerkannten Rechte zu achten und sie allen Personen ohne Unterschied wie insbesondere der Rasse, der Hautfarbe, des Geschlechts, der Sprache, der Religion, der politischen oder sonstigen Anschauung, der nationalen oder sozialen Herkunft, des Vermögens, der Geburt oder des sonstigen Status zu gewährleisten. Art. 26 verpflichtet zur Gleichheit vor dem Gesetz und zum gleichen Schutz durch das Gesetz; des Weiteren verpflichtet Art. 26 zum Verbot jeder Diskriminierung und der Gewährleistung eines wirksamen Schutzes gegen jede Diskriminierung, wie insbesondere gegen jene in Art. 2 aufgezählten Gründe.

<sup>4</sup> Ausschuss für Menschenrechte (50. Sitzung 1994), Allgemeiner Kommentar 23, Rz. 6.2.

<sup>5</sup> Art. 1 (4) und 2 (2) des UN Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung.

unabhängig von Rasse oder ethnischer Abstammung implementiert.<sup>6</sup> Artikel 5 der Richtlinie lautet: „Der Gleichbehandlungsgrundsatz hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, zur Gewährleistung der vollen Gleichstellung in der Praxis spezifische Maßnahmen, mit denen Benachteiligungen aufgrund der Rasse oder ethnischen Herkunft verhindert oder ausgeglichen werden, beizubehalten oder zu beschließen“.

Unterscheidungen müssen also in irgendeiner Form gerechtfertigt sein. Nichtsdestotrotz ist es wichtig festzuhalten, dass die VerfasserInnen des Internationale Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte Beispiele dafür gegeben haben, was sie als gerechtfertigte Unterscheidungen ansahen, wobei sie unter anderem Unterscheidungen aufgrund von Staatsbürgerschaft oder Nationalität bei der Einwanderung, der Ausweisung, dem Zugang zu öffentlichen Ämtern oder dem Erwerb von Eigentum erwähnten. Nach Auffassung der VerfasserInnen des Paktes stellen solche Unterscheidungen keine Diskriminierung dar.

Auf regionaler Ebene beinhaltet das Europarecht den Grundsatz der Nicht-Diskriminierung durch die Garantie der Gleichbehandlung von Individuen unabhängig von Nationalität, Geschlecht, Rasse oder ethnischer Abstammung, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung. Artikel 12 EG (ex-Artikel 6) verbietet jede Diskriminierung aufgrund der Nationalität.<sup>7</sup> Nichtsdestotrotz haben sich die Mitgliedstaaten darauf geeinigt, dass die Interpretation dieser Klausel sich nur auf die Nationalitäten der Mitgliedstaaten beziehen soll. Selbst nach dem Inkrafttreten des Vertrages von Amsterdam, der den EG-Vertrag und den EU-Vertrag abänderte, bleibt unklar ob Artikel 12 auch Angelegenheiten im Zusammenhang mit Aufnahme, Aufenthalt und Gleichbehandlung von Drittstaatenangehörigen mit einschließt. Angesichts der Tatsache, dass Artikel 12 nur auf die Rechte des EG-Vertrags anwendbar ist, scheint es, dass zumindest die Diskriminierung zwischen verschiedenen Gruppen von Drittstaatenangehörigen verboten ist und dass jene, die bislang weniger

---

<sup>6</sup> Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29.06.2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft - ABl. L 180 19/07/2000 S. 22-26.

<sup>7</sup> Art. 12 (1) EG: „Unbeschadet besonderer Bestimmungen dieses Vertrages ist in seinem Anwendungsbereich jede Diskriminierung auf Gründen der Staatsangehörigkeit verboten“.

günstig behandelt wurden, mit den günstiger behandelten Drittstaatenangehörigen gleichgestellt werden müssen.<sup>8</sup>

Mit dem Vertrag von Amsterdam fand ein neuer Artikel 13 Eingang in den EG-Vertrag, der die bereits in den Verträgen niedergelegte Garantie der Nicht-Diskriminierung bekräftigte. Artikel 13 EG ermächtigt die Europäischen Institutionen, angemessene Maßnahmen zur Bekämpfung der Diskriminierung wegen Geschlecht, Rasse oder ethnischer Abstammung, Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung zu treffen. Artikel 13 beinhaltet jedoch nicht die Nationalität als Grund für Diskriminierung. Anders ausgedrückt dürfen Drittstaatenangehörige zwar nicht aufgrund ihrer Rasse oder ihrer ethnischen Abstammung bzw. ihrer Religion oder ihres Glaubens diskriminiert werden, sehr wohl aber aufgrund ihrer Nationalität.<sup>9</sup>

Die Antirassismus-Richtlinie<sup>10</sup>, auf die schon oben Bezug genommen wurde, verbietet die direkte und indirekte Diskriminierung aufgrund von Rasse oder ethnischer Abstammung in verschiedenen Bereichen, wie z.B. Arbeit und Weiterbildung, soziale Sicherheit und Gesundheitsvorsorge, Ausbildung, Wohnungsmarkt etc. Artikel 3 (2) der Richtlinie stellt jedoch ausdrücklich klar: „Diese Richtlinie betrifft nicht unterschiedliche Behandlungen aus Gründen der Staatsangehörigkeit und berührt nicht die Vorschriften und Bedingungen für die Einreise von Staatsangehörigen dritter Staaten oder staatenlosen Personen in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder deren Aufenthalt in diesem Hoheitsgebiet sowie eine Behandlung, die sich aus der Rechtsstellung von Staatsangehörigen dritter Staaten oder staatenlosen Personen ergibt“. Diese Bestimmung hat den Zweck, die in den Einwanderungsgesetzen der Mitgliedstaaten enthaltenen Instrumente zur Regulierung des Zugangs von Drittstaatenangehörigen zum Arbeitsmarkt zu schützen; insbesondere schützt sie Unterschiede in der

---

<sup>8</sup> Migrant Policy Group/Commission for Racial Equality "The Starting Line and the Incorporation of the Racial Equality Directive into National Laws of the EU Members States and Accessions States", 2000, S. 9.

<sup>9</sup> *Ebenda*, S. 10.

<sup>10</sup> Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29.06.2000 - ABl. L 180 19/07/2000 S. 22-26.

rechtlichen Behandlung aufgrund der Staatsbürgerschaft bzw. des Aufenthaltstatus vor dem Vorwurf der unrechtmäßigen Diskriminierung.<sup>11</sup>

Die Antirassismus-Richtlinie trat am 19.07.2000 in Kraft und muss von den Mitgliedstaaten spätestens bis zum 19.07.2003 ins nationale Recht umgesetzt werden.<sup>12</sup> Bislang wurde die Richtlinie durch die Gleichstellungsrahmen-Richtlinie, die Diskriminierung am Arbeitsplatz aufgrund von Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung bekämpft, ergänzt.<sup>13</sup>

### 3.1.2. Staatsbürgerschaft

Wie bereits gezeigt wurde, können Nicht-StaatsbürgerInnen nicht allein aufgrund einer bestimmten Definition von Minderheiten von Minderheitenrechten ausgeschlossen werden. Von Anfang an gingen in den Debatten der Vereinten Nationen über den Minderheitenschutz die Meinungen in der Frage, ob Minderheiten per definitionem nur StaatsbürgerInnen einschließen sollten oder nicht, stark auseinander.

Im Hinblick auf die Rechte von StaatsbürgerInnen und Nicht-StaatsbürgerInnen sieht die EMRK (ETS 005) in Übereinstimmung mit der modernen internationalen Menschenrechtsgesetzgebung vor, dass Staaten dazu verpflichtet sind, den Schutz der Rechte aller Individuen innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs unabhängig von deren Nationalität zu gewährleisten. Dasselbe Prinzip gilt auch für den Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte. Folglich müssen die Rechte, die der Pakt beinhaltet, für alle Personen auf dem Territorium und im Zuständigkeitsbereich eines Staates gewährleistet sein. Die Grundrechtecharta der EU, die im Dezember 2000 angenommen wurde, hält eine Reihe von Prinzipien fest, die aufgrund der Universalität bestimmter Rechte auch für Drittstaatsangehörige Anwendung finden. Dies ist insbesondere in Bezug auf

---

<sup>11</sup> Migrant Policy Group/Commission for Racial Equality "The Starting Line and the Incorporation of the Racial Equality Directive into National Laws of the EU Members States and Accessions States", 2000, S. 31.

<sup>12</sup> Vgl. Art. 16 der Antirassismus-Richtlinie des Rates.

<sup>13</sup> Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf - ABI. L 303 02/12/2000 S. 16-22. Nähere Informationen zu dieser Richtlinie finden sich im Abschnitt über „Beschäftigung“.

eine Anzahl von sozialen Rechten, wie zum Beispiel dem Schutz vor ungerechtfertigter Entlassung und die Anwendung von nationalem und Gemeinschaftsrecht auf Arbeitsbedingungen, wichtig. Die Charta beinhaltet gemäß den Voraussetzungen des Vertrages von Amsterdam auch die Möglichkeit der Personenverkehrs- und Niederlassungsfreiheit für Drittstaatsangehörige, die ihren legalen Aufenthalt in einem Mitgliedstaat haben.

Bei entsprechender Anwendung würde die Menschenrechtsgesetzgebung den Unterschied zwischen den Rechten von Staatsangehörigen und Nicht-StaatsbürgerInnen deutlich reduzieren. In der Staatenpraxis ist der Menschenrechtsschutz jedoch häufig auf StaatsbürgerInnen beschränkt, obwohl dies kaum mit der internationalen Menschenrechtsgesetzgebung konform geht. Wie bereits festgehalten wurde, fallen die politischen Rechte unter diese Kategorien der limitierten Rechte. Ein anderes Beispiel ist das Rückkehrrecht, das für Nicht-StaatsbürgerInnen mit Aufenthaltsgenehmigung in weitaus geringerem Maß gewährleistet ist als für Staatsangehörige. Während StaatsbürgerInnen normalerweise nicht aus ihrem Land ausgewiesen werden können, tragen Nicht-StaatsbürgerInnen ein größeres Risiko, und dass obwohl Staaten kein absolutes Recht zur Ausweisung von Nicht-StaatsbürgerInnen haben und daher Personen mit dauerhafter Aufenthaltsgenehmigung eigentlich nur aufgrund dringender sozialer Erfordernisse ausweisen werden dürften.

Es versteht sich von selbst, dass die Ideen, die Praxis, die Rechte und Institutionen, die mit den Mechanismen zur Erlangung der Staatsbürgerschaft zusammenhängen, die Rahmenbedingungen für die Integration von MigrantInnen konstituieren. Staatsbürgerschaft allein kann jedoch nicht als einziges "Leitprinzip" für die Integrationspolitik fungieren; sie kann und sollte aber als ein wichtiger Bezugspunkt und als motivierender Faktor im Prozess der politischen Entscheidungsfindung und der Implementierung in Bezug auf Migrationsangelegenheiten dienen.

Die wesentlichsten Unterschiede bei der Gesetzgebung im Bereich der Staatsbürgerschaft erklären sich aus den beiden Prinzipien des *jus soli* und des *jus sanguinis*. Der Unterschied ist für jede Analyse von Migration und Integration grundlegend, da er jene Wege definiert, auf denen Individuen Zugang zur Mitgliedschaft in einem neuen Staatssystem haben.

Viele Staaten praktizieren das Recht des *jus soli*, was bedeutet, dass Kinder, die im Staatsgebiet geboren werden, generell die Staatsbürgerschaft dieses

Landes bekommen, auch wenn ihre Eltern diese nicht besitzen. Andere beschränken sich auf das jus sanguinis, das besagt, dass nur Kinder von Eltern, die bereits StaatsbürgerInnen sind, ex lege die Staatsbürgerschaft erhalten.

Als eine Folge der Weiterentwicklung der Menschenrechte müssen selbst jene Staaten, die sonst dem jus sanguinis folgen, das jus soli auf jene auf ihrem Territorium geborenen Kinder anwenden, die sonst staatenlos wären. Die meisten MigrantInnen haben jedoch die Staatsbürgerschaft ihres Herkunftslandes, und ihre Kinder können deshalb nicht um Staatsbürgerschaft auf der Basis von Staatenlosigkeit ansuchen. In diesem Zusammenhang wird die Doppelstaatsbürgerschaft als ein Faktor angesehen, der die Integration begünstigt, während gleichzeitig das Risiko eines unnötigen Verlustes oder einer Abwertung der Herkunftskultur vermieden wird.

In Bezug auf die Staatsbürgerschaft finden sich einige interessante Richtlinien im Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit (ETS 166), welches 1997 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde und am 01.03.2000 in Kraft trat.<sup>14</sup>

Dieses Übereinkommen spiegelt die demographischen und demokratischen Veränderungen, insbesondere Migration und Staatennachfolge in Mittel- und Osteuropa seit 1989, wider. Der Text basiert auf zwei grundlegenden Prinzipien: erstens Nicht-Diskriminierung, wobei Staaten bei der Regelung von Fragen der Staatsbürgerschaft jede Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Religion, Rasse, Hautfarbe, nationaler oder ethnischer Herkunft etc. vermeiden müssen, und zweitens Achtung der Rechte von Personen, welche ihren ständigen Wohnsitz in den betreffenden Territorien haben.

Das Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit beinhaltet Prinzipien und Regeln, die für alle Aspekte der Staatsbürgerschaft gelten. Ihr Zweck ist es, den Erwerb einer neuen Staatsbürgerschaft und das Wiedererlangen einer früheren einfacher zu machen, sicherzustellen, dass eine Staatsbürgerschaft nur aus guten Gründen und nicht willkürlich aberkannt werden kann und gerechte, faire und

---

<sup>14</sup> Bis zum 01.08.2003 haben folgende EU-Mitgliedstaaten die Konvention ratifiziert: Dänemark, Niederlande, Österreich, Portugal und Schweden. Mit Ausnahme von Portugal haben die übrigen vier Länder im Zuge der Ratifikation entweder einen Vorbehalt oder eine Erklärung abgegeben. Andere Länder, etwa Italien Frankreich, Griechenland und Deutschland, haben die Konvention lediglich unterzeichnet.

durch Rechtsmittel bekämpfbare Verfahren bei Staatsbürgerschaftsanträgen zu garantieren.

Zu der Frage der Wünschbarkeit von Mehrfachstaatsbürgerschaften nimmt das Übereinkommen nicht Stellung, da es das Faktum widerspiegelt, dass eine Anzahl europäischer Staaten Mehrfachstaatsbürgerschaften akzeptiert, während andere sie tendenziell ausschließen. Gemäß dem Text des Übereinkommens<sup>15</sup> hängt die Frage, ob Personen, die freiwillig eine andere Staatsbürgerschaft annehmen, ihre frühere behalten können, von der Situation in den einzelnen Staaten ab. In einigen Staaten wird angenommen, dass das Beibehalten einer früheren Staatsbürgerschaft die volle Integration von Personen behindern könnte, insbesondere dann, wenn ein großer Teil dieser Personen die Staatsbürgerschaft zu erwerben wünscht oder sie bereits erworben hat. Andere Staaten jedoch ziehen es vor, den Erwerb ihrer Staatsbürgerschaft dadurch zu unterstützen, dass sie den AntragstellerInnen erlauben, ihre Herkunftsstaatsbürgerschaft zu behalten, um so die Integration in den Aufnahmestaat zu fördern (z.B. es den betroffenen Personen zu ermöglichen, die Staatsbürgerschaft anderer Familienmitglieder beizubehalten oder die Rückkehr in ihr Herkunftsland zu erleichtern, falls sie dies wünschen). Konsequenterweise sollte es den Staaten freigestellt bleiben, ihre partikulären Umstände bei der Frage zu berücksichtigen, bis zu welchem Ausmaß sie Mehrfachstaatsbürgerschaften zulassen wollen.

Erwähnenswert ist, dass die Konvention trotz des oben Gesagten Mehrfachstaatsbürgerschaft in zwei Fällen empfiehlt, die normalerweise auch von jenen Staaten akzeptiert werden, welche sie sonst ablehnen.<sup>16</sup> Tatsächlich treten diese Fälle infolge der simultanen Anwendung des Rechts von zwei oder mehr Staaten automatisch auf. Der erste Fall betrifft die Ehe von StaatsbürgerInnen verschiedener Staaten, wobei das Prinzip der Gleichheit der EhepartnerInnen in Bezug auf die Weitergabe der Staatsbürgerschaft an ihre Kinder Anwendung finden muss. Der zweite Fall bezieht sich auf Kinder mit mehreren Staatsbürgerschaften, die sie bei ihrer Geburt automatisch erworben

---

<sup>15</sup> Vgl. Erläuternder Bericht des Europarates zum Europäischen Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit.

<sup>16</sup> Vgl. Art. 14 - Fälle von Mehrstaatigkeit kraft Gesetzes - Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit.



haben. In diesem Fall bleibt aber nach Erreichen der Volljährigkeit für Personen, die im Ausland leben, die Klausel über den Verlust der Staatsbürgerschaft aufgrund des Fehlens einer echten Verbindung mit dem jeweiligen Staat anwendbar.<sup>17</sup>

Darüber hinaus hält die Konvention fest, dass eine Person am Erwerb oder dem Beibehalten einer Staatsbürgerschaft nicht aus dem Grund gehindert werden sollte, dass es schwierig oder unmöglich ist, eine andere Staatsbürgerschaft zurückzulegen.<sup>18</sup> Das Vorhandensein unzumutbarer faktischer oder rechtlicher Auflagen muss in jedem einzelnen Fall von den nationalen Behörden jenes Staates überprüft werden, dessen Staatsbürgerschaft eine Person zu erwerben wünscht. Zum Beispiel kann von Flüchtlingen nicht generell erwartet werden, dass sie in ihr Herkunftsland zurückkehren oder von ihrer diplomatischen oder konsularischen Vertretung das Zurücklegen oder die Entlassung aus ihrer Staatsbürgerschaft verlangen.

### *3.1.3. Effektive Partizipation am öffentlichen und politischen Leben*

Ein wichtiges Element für die Integration von neuen Minderheiten ist das Recht auf Beteiligung am öffentlichen und politischen Leben der Aufnahmegesellschaft. Dieses Recht ist sowohl für neue Minderheiten zur Förderung ihrer Interessen und Werte als auch für die Schaffung einer integrierten, doch pluralistischen, auf Toleranz und Dialog beruhenden Gesellschaft grundlegend. Das "öffentliche Leben" umfasst unter anderem Rechte in Bezug auf aktives und passives Wahlrecht, den Zugang zu öffentlichen Ämtern und andere Bereiche von Politik und Verwaltung. Die Partizipation kann auf viele verschiedene Arten gesichert werden, unter anderem durch Selbstorganisationen von MigrantInnen und Mitgliedschaft in anderen Vereinigungen.

Die politische Integration von neuen Minderheiten bezieht sich sowohl auf die Anerkennung ihrer spezifischen Probleme, Bedürfnisse und Interessen durch

---

<sup>17</sup> Vgl. Art. 7 (1) (e) Verlust der Staatsangehörigkeit kraft Gesetzes oder auf Veranlassung eines Vertragsstaats - Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit.

<sup>18</sup> Vgl. Art. 16 - Beibehaltung der bisherigen Staatsangehörigkeit - Europäisches Übereinkommen über die Staatsangehörigkeit.

öffentliche Stellen und MitbürgerInnen als auch auf ihre Partizipation in öffentlichen Institutionen.

Die Gewährung des Wahlrechts für Nicht-StaatsbürgerInnen kann als ein grundlegender Weg zur Integration von Mitgliedern der neuen Minderheiten beizutragen bezeichnet werden. In diesem Kontext ist der Begriff der "Wohnbürgerschaft" (denizenship) geschaffen worden. Er umfasst all jene Personen, die im formalen Sinn ausländische StaatsbürgerInnen oder Fremde sind, nach vielen Jahren aber über zahlreiche Bindungen zum Einwanderungsland verfügen, so etwa aufgrund von Familie, Arbeit, Eigentum etc. Sie haben in diesem Land ihren Wohnsitz und ein unbefristetes Aufenthaltsrecht sowie umfassende soziale und wirtschaftliche Rechte, nicht aber volle politische Rechte.

Formen der Repräsentation sind besonders in den ersten Phasen der Integration notwendig, wenn der Integrationsprozess von MigrantInnen in die Aufnahmegesellschaften und deren Institutionen noch nicht abgeschlossen ist. Während dieses Prozesses sollte es möglich sein, die Kluft zwischen MigrantInnen und Einheimischen zu verringern. Andernfalls verhindert diese Distanz nämlich die Integration von MigrantInnen und unterstützt keinesfalls die bürgerliche und demokratische Entwicklung der Aufnahmegesellschaft.

Aufgrund der Unterschiede in Zusammensetzung, Bedürfnissen und Zielen der verschiedenen Gruppen von Drittstaatenangehörigen ist es notwendig, dass die jeweils besten Möglichkeiten für tatsächliche Partizipation in jedem einzelnen Fall identifiziert und angepasst werden. Die gewählten Mechanismen müssen auch berücksichtigen, ob MigrantInnen verstreut oder in kompakten Gruppen leben, und welche Größe die jeweiligen Gruppen haben.

Ein Dokument der OSZE, die sog. Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben,<sup>19</sup> stellt dazu fest: "States should ensure that opportunities exist for minorities to have an effective voice at the level of the central government, including through special arrangements as necessary. These may include, among the others, depending upon the circumstances: (...) special measures for minority participation in the

---

<sup>19</sup> OSZE - Lund-Empfehlungen über die wirksame Beteiligung nationaler Minderheiten am öffentlichen Leben, Participation and Decision-Making - Arrangements at the Level of the Central Government, September 1999.

civil service as well as the provision of public services in the language of the national minority.”<sup>20</sup> Gemäß dem Explanatory Report zu diesen Empfehlungen setzen sinnvolle Möglichkeiten zur Ausübung aller Minderheitenrechte spezifische Schritte im öffentlichen Dienst voraus, etwa die Sicherstellung eines „gleichberechtigten Zugang zum öffentlichen Dienst“ gemäß Artikel 5(c) ICERD.<sup>21</sup>

Betreffend die Rechtssituation auf europäischer Ebene ist das Übereinkommen über die Beteiligung von Ausländern am kommunalen öffentlichen Leben (ETS 144)<sup>22</sup> des Europarates hervorzuheben. Ziel dieser Konvention ist die Integration niedergelassener AusländerInnen in das Leben der Aufnahmegesellschaft. Sie findet auf alle Personen, die nicht StaatsbürgerInnen der Vertragsstaaten sind, aber sich dort rechtmäßig niedergelassen haben, Anwendung. Die Konvention stellt sicher, dass den niedergelassenen AusländerInnen die „klassischen“ Rechte der Meinungs-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit einschließlich des Rechtes, Gewerkschaften zu gründen, auf der gleichen Grundlage wie StaatsbürgerInnen garantiert werden und dass die Vertragsstaaten darüber hinaus Anstrengungen unternehmen, sie in Konsultationsprozesse über Angelegenheiten von lokaler Bedeutung einzubinden. Die Konvention eröffnet auch die Möglichkeit, beratende Gremien, die entweder direkt von den niedergelassenen AusländerInnen gewählt oder von Vereinigungen niedergelassener AusländerInnen bestellt werden, auf lokaler Ebene einzurichten. Die Konvention lässt es den Vertragsstaaten offen, einige dieser Bestimmungen nicht anzuwenden bzw. die Ratifikation zu verschieben. Italien hat beispielsweise die Konvention unter Ausschluss der Bestimmung über das Wahlrecht ratifiziert.

---

<sup>20</sup> Ebenda, Empfehlung 6.

<sup>21</sup> Art. 5 (c) des UN Übereinkommens zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung: „Im Einklang mit den in Art. 2 niedergelegten grundsätzlichen Verpflichtungen werden die Vertragsstaaten die Rassendiskriminierung in jeder Form verbieten und beseitigen und das Recht jedes einzelnen, ohne Unterschied der Rasse, der Hautfarbe, des nationalen Ursprungs oder des Volkstums, auf Gleichheit vor dem Gesetz gewährleisten; dies gilt insbesondere für folgende Rechte: (...) (c) die politischen Rechte, insbesondere das aktive und passive Wahlrecht auf der Grundlage allgemeiner und gleicher Wahlen, das Recht auf Beteiligung an der Regierung und an der Führung der öffentlichen Angelegenheiten auf jeder Ebene sowie das Recht auf gleichberechtigten Zugang zum öffentlichen Dienst“.

<sup>22</sup> Bis zum 01.08.2003 wurde die Konvention von 6 Staaten ratifiziert (Dänemark, Finnland, Italien, Niederlande, Norwegen und Schweden). Finnland, Italien und die Niederlande haben jedoch einschränkende Zusatzerklärungen abgegeben.

#### *3.1.4. Recht auf Achtung des Familienlebens*

Eine der ersten Initiativen der Europäischen Kommission im Bereich der Migration nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Amsterdam war eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung.<sup>23</sup> Das spiegelt die Sicht der Kommission, derzufolge die erfolgreiche Integration von neuen Minderheiten Voraussetzung für die Aufrechterhaltung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts ist und damit eine der größten Herausforderungen für die Migrationspolitik der EU darstellt, wider. Tatsächlich war die Zusammenführung von Familien in den letzten zwanzig Jahren einer der wichtigsten Gründe für Migration, und sie ist ein grundlegendes Element im Integrationsprozess der bereits aufgenommenen Personen. Des Weiteren stellt die Etablierung stabiler Familiengemeinschaften sicher, dass die Mitglieder neuer Minderheiten voll zu ihren neuen Gesellschaften beitragen können.

#### *3.1.5. Recht auf Identität*

Eine wichtige Voraussetzung für den Schutz sowohl "alter" als auch "neuer" Minderheiten ist das Prinzip der Nicht-Assimilation mit seinen Konsequenzen, also dem Schutz und der Förderung der Bedingungen für die Gruppenidentität von Minderheiten. In vielen völkerrechtlichen Instrumenten kommt der Begriff „Identität“ vor, was einen klaren Trend in Richtung Schutz und Förderung kultureller Diversität sowohl international als auch staatenintern zum Ausdruck bringt. Das Recht, anders zu sein, wird etwa von der UNESCO Erklärung über Rasse und Rassenvorurteile<sup>24</sup> aus dem Jahr 1978 zugestanden; Aufnahmestaaten sollten in der Entwicklung von Politiken zur Integration von Drittstaatenangehörigen die Bewahrung der kulturellen Identität von MigrantInnen als Ausdruck ihres Rechtes, anders zu sein, garantieren, auch wenn sie Subjekt der Gesetzgebung des Aufnahmestaates sind.

Das Recht auf Identität kann als das wesentliche kulturelle Erbe einer Person definiert werden, dass sich aus einer Vielzahl unterschiedlicher Aspekte - unter

---

<sup>23</sup> KOM(2002)225 endgültig, 02.05.2002. Geänderter Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend das Recht auf Familienzusammenführung, Abl. C 203 E, 27/08/2002, S. 136-141.

<sup>24</sup> UNESCO Erklärung über Rasse und Rassenvorurteile, 27.11.1978, Art. 1 (2).

anderem etwa Herkunftsidentität, Familienidentität, und intellektuelle, politische, religiöse, soziale und berufliche Identität - zusammensetzt.

Identität verlangt nicht nur Toleranz, sondern auch eine positive Einstellung zu kulturellem Pluralismus von Seiten des Staates und der Gesellschaft. Verlangt wird nicht nur Akzeptanz, sondern auch Respekt für die unterschiedlichen Charakteristika und den Beitrag der Minderheiten zum Leben der Gesellschaft als Ganzes. Schutz der Identität bedeutet nicht nur, dass der Staat selbst auf eine Politik verzichten soll, deren Ziel oder Auswirkung es ist, Minderheiten in die dominante Kultur zu assimilieren, sondern dass er sie auch vor Aktivitäten Dritter schützen soll, die assimilatorische Effekte haben.

Entscheidend in dieser Frage sind die Sprach- und Bildungspolitik des betreffenden Staates. Minderheiten die Möglichkeit zu verwehren, ihre eigene Sprache zu lernen, ihnen keinen Unterricht in ihrer eigenen Sprache zu ermöglichen oder im Unterricht für Minderheiten die Vermittlung von Wissen über ihre eigene Kultur, Geschichte, Tradition und Sprache auszuschließen, wäre eine Verletzung der Verpflichtung, ihre Identität zu schützen.

### 3.2. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

#### 3.2.1. Beschäftigung

Im Bereich der Beschäftigung gibt es zwei bedeutende internationale Rechtsinstrumente, die sicherstellen sollen, dass die Rechte der neuen Minderheiten geschützt und respektiert werden: das Europäische Übereinkommen über die Rechtsstellung des Wanderarbeitnehmers (ETS 093) des Europarats aus dem Jahre 1977, die 1983 in Kraft trat und bislang nur von acht Staaten ratifiziert wurde,<sup>25</sup> und das Internationale Übereinkommen zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen der Vereinten Nationen aus dem Jahre 1990, welches am 01.07.2003 in Kraft trat und nur von zwei Mitgliedstaaten des Europarates ratifiziert wurde.<sup>26</sup> Der Zweck der beiden

---

<sup>25</sup> Bis zum 01.08.2003 war die Konvention von Frankreich, Italien, den Niederlanden, Norwegen, Portugal, Spanien, Schweden and der Türkei ratifiziert worden. Frankreich, die Niederlande und Norwegen haben im Zuge der Ratifikation entweder einen Vorbehalt oder eine einschränkende Erklärung abgegeben.

<sup>26</sup> Aserbeidschan und Bosnien-Herzegowina. Die Türkei hat lediglich unterzeichnet. Die meisten Vertragsstaaten sind lateinamerikanische und afrikanische Staaten.

Konventionen ist es vor allem, die Mitglieder der ausländischen Gemeinschaften in die Länder, in denen sie leben und arbeiten, zu integrieren. Diese Instrumente spiegeln den Versuch der internationalen Gemeinschaft wider, Minimalstandards für die Behandlung von ArbeitsmigrantInnen und ihren Familien zu etablieren, da allgemein anerkannt ist, dass diese Personen oftmals Diskriminierungen ausgesetzt sind und Probleme bei der Integration haben.

Zusätzlich wurden die Rechte von ArbeitsmigrantInnen in verschiedenen Instrumenten der ILO (International Labour Organisation) spezifiziert. Die wichtigsten Instrumente sind das Übereinkommen über Wanderarbeitnehmer 1949 (Nr. 97), ergänzt durch die Empfehlung 1949 (Nr. 86) und das Übereinkommen über Wanderarbeitnehmer 1975 (Nr. 143). Die erstgenannte Konvention konzentriert sich auf Anwerbung und Arbeitsbedingungen von ArbeitsmigrantInnen und setzt das Prinzip der Gleichbehandlung als wesentliches Prinzip, das der Arbeit der ILO auf dem Gebiet der Förderung von Standards für ArbeitsmigrantInnen zugrundeliegt, fest. In bestimmten Bereichen müssen ArbeitsmigrantInnen die gleiche Behandlung wie StaatsbürgerInnen erfahren. Die zweite Konvention verpflichtet die ratifizierenden Staaten, die grundlegenden Menschenrechte aller MigrantInnen am Arbeitsmarkt zu respektieren und Schritte gegen die illegale Beschäftigung von MigrantInnen zu unternehmen.

Im Europarecht stellt neben der Antirassismus-Richtlinie<sup>27</sup> im Speziellen auch die Gleichstellungsrahmen-Richtlinie<sup>28</sup> einen allgemeinen Rahmen für den Kampf gegen Diskriminierung am Arbeitsplatz dar, allerdings nur bei Diskriminierung aufgrund von Religion oder Weltanschauung, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung.<sup>29</sup> Sie gilt also nicht bei Diskriminierung auf Grund von Rasse, ethnischer Zugehörigkeit oder Geschlecht. Des Weiteren wird ebenso wie in der Antirassismus-Richtlinie festgehalten, dass Unterschiede in der Behandlung aufgrund von Staatsbürgerschaft vom Geltungsbereich der Richtlinie nicht erfasst

---

<sup>27</sup> Vgl. dazu den Abschnitt über "Gleichberechtigung und Nicht-Diskriminierung".

<sup>28</sup> Richtlinie 2000/78/EG des Rates vom 27.11.2000 zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Verwirklichung der Gleichbehandlung in Beschäftigung und Beruf - ABl. L 303 02/12/2000 S. 16-22. Vgl. auch KOM (2001) 386 endgültig - 11/07/2001. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen zur Ausübung einer unselbständigen oder selbständigen Erwerbstätigkeit. Abl. C 332 E, 27/11/2001, S. 248-256.

<sup>29</sup> Art. 1 der Gleichstellungsrahmen-Richtlinie.

sind und dass es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, Regelungen und Bedingungen im Zusammenhang mit der Einreise und dem Aufenthalt von Drittstaatenangehörigen und Staatenlosen sowie deren Behandlung aufgrund ihres rechtlichen Status selbst zu bestimmen.<sup>30</sup>

Hinsichtlich der positiven Diskriminierung am Arbeitsmarkt können zwei Arten von fördernden Maßnahmen unterschieden werden: Die, die Minderheiten zusätzliche Unterstützung bis hin zur Wahl der Beschäftigung bieten, wobei die Wahl selbst allerdings rein aufgrund von Verdiensten getroffen wird, und jene Formen, die spezifische Vorteile beim Auswahlverfahren selbst bieten sollen. Ein Beispiel für letztere wäre etwa eine Beschäftigungsquote, die vorschreibt, dass eine bestimmte Anzahl an Arbeitsstellen Minderheiten vorbehalten ist. Die USA haben sich einer solchen Politik bedient, dem europäischen Arbeitsrecht ist sie aber eher nicht vertraut. Die bisher eingeführten Förderungsprogramme, z.B. in einigen deutschen Bundesländern, beziehen sich für gewöhnlich auf die Beseitigung der Diskriminierung von Frauen am Arbeitsplatz.

Ein erschwerender Faktor bei der Durch- und Umsetzung fördernder Maßnahmen in Beschäftigungsfragen war über längere Zeit die Unsicherheit hinsichtlich der europarechtlichen Zulässigkeit solcher Maßnahmen. Die Entscheidung des EUGH im Fall Kalanke<sup>31</sup> hat klargestellt, dass automatische Quotenpläne den Prinzipien der EU-Gleichbehandlungsgesetzgebung widersprechen; gleichzeitig deutet aber die Entscheidung im Fall Marschall<sup>32</sup> an, dass viele andere Arten von Förderungsmaßnahmen nach EU-Recht durchaus zulässig sind.

### *3.2.2. Soziale Sicherheit*

Hinsichtlich der sozialen Sicherheit von Drittstaatenangehörigen muss festgehalten werden, dass die EU-Verordnung zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der

---

<sup>30</sup> Art. 3 (2) der Gleichstellungsrahmen-Richtlinie.

<sup>31</sup> Rs. C-450/93 Kalanke v Bremen, 17.10.1995, EuGH Slg. 1995 I-3051.

<sup>32</sup> Rs. C-409/95 Marschall v Land Nordrhein Westfalen, 11.11.1997, EuGH Slg. 1997 I-6363.

Gemeinschaft zu- und abwandern,<sup>33</sup> die die Grundlage für die Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit zwischen den Mitgliedstaaten darstellt, nur auf bestimmte Kategorien von Drittstaatenangehörigen Anwendung findet.<sup>34</sup>

Zur Förderung der Mobilität von nichteuropäischen Arbeitskräften und zur Unterstützung der Integration in die Aufnahmegesellschaften hat die Europäische Kommission kürzlich einen Vorschlag für eine Verordnung<sup>35</sup> vorgelegt, der zumindest gegen einige Formen der Diskriminierung von Drittstaatenangehörige, die derzeit bei einem Umzug innerhalb der Gemeinschaft ihre Sozialversicherungsansprüche verlieren, Abhilfe schaffen soll. Diesem Vorschlag zu Folge behalten Drittstaatenangehörige, die rechtmäßig in einem Mitgliedstaat niedergelassen sind und ein temporäres oder dauerhaftes Aufenthaltsrecht haben, ihre Sozialversicherungsansprüche bei Übersiedlung in andere EU-Staaten.

### *3.2.3. Wohnen*

Die Wohnungspolitik spielt im Integrationsprozess eine entscheidende Rolle. Die Bedeutung des Wohnraums für die Hebung des Selbstwertgefühls und die Würde von MigrantInnen ist offensichtlich, insbesondere wenn man einen anderen wesentlichen Integrationsfaktor, die Familienzusammenführung, mit berücksichtigt. Diese beiden Aspekte sind auch aus einem rechtlichen Blickwinkel eng miteinander verknüpft, da in Verfahren zur Familienzusammenführung für gewöhnlich zusätzlich zum Einkommen auch die Wohnsituation überprüft wird.

Der Zugang zum Wohnungsmarkt wird für MigrantInnen nicht nur durch den unsicheren rechtlichen Status und ein eher schwaches soziales Netzwerk erschwert, sondern auch durch ethnische, kulturelle und rassistische Vorurteile. Das verhindert einen wirklichen Integrationsprozess und hält

---

<sup>33</sup> Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14.06.1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, ABl. L 149, 05.07.1971.

<sup>34</sup> Das sind im Einzelnen Staatenlose und Flüchtlinge im Gebiet eines Mitgliedstaats, sowie deren Familienangehörige und Hinterbliebene und Hinterbliebene von EU-BürgerInnen, wie durch diese Regelung definiert.

<sup>35</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Erweiterung der Bestimmungen der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 auf Staatsangehörige aus Drittländern, die ausschließlich wegen ihrer Nationalität nicht bereits von den Bestimmungen dieser Verordnung abgedeckt sind. 06.02.2002, KOM/2002/0059 endg. - CNS 2002/0039.



Drittstaatenangehörige, selbst wenn sie gut am Arbeitsmarkt integriert sind und damit eine "wirtschaftliche" Integration erreicht haben, von echter "sozialer" Integration ab.

Im Kontext der sozialen Integration besonders relevant ist die Beschaffenheit des Wohnraums. Die Verfügbarkeit einer eigenen Wohnung (egal ob Eigentum oder gemietet) erleichtert im Vergleich zu Wohnheimen oder ähnlichen Unterbringungen die Integration in die Aufnahmegesellschaft beträchtlich.

Für gewöhnlich ist der Zugang zu den unterschiedlichen Formen von Wohnbeihilfen oder zum von der öffentlichen Hand finanzierten Wohnbau gesetzlich zwar nicht ausdrücklich ausgeschlossen, es ist jedoch für Drittstaatenangehörige meist schwierig, die notwendigen Voraussetzungen, vor allem hinsichtlich der Aufenthaltsdauer, auf deren Grundlage derartige Beihilfen oder Wohnungen häufig vergeben werden, zu erfüllen. Das führt dazu, dass Drittstaatenangehörige auf den privaten Wohnungsmarkt angewiesen sind, der für sie oft aufgrund der Zurückhaltung bzw. der Diskriminierung seitens der Wohnungseigentümer sehr beschränkt ist.



## 4. Methodischer Hintergrund des LISI-Projekts

### 4.1. Zugänglichkeitsindikatoren versus Ausgrenzungsindikatoren

Indikatoren werden in den Sozial- und Politikwissenschaften häufig verwendet, wohingegen sie in den Rechtswissenschaften ein relativ neues Konzept darstellen. Während der Umsetzung des LISI-Projektes wurden verschiedene Quellen, wie etwa das Europäische System sozialer Indikatoren (EUSI), der Bericht über Indikatoren im Bereich Armut und soziale Ausgrenzung der Europäischen Kommission, der UNDP Index für menschliche Entwicklung und die Freedom-House-Studien, genau analysiert.

Als bislang einziges Beispiel eines tatsächlich rechtlichen Indizes wurde der vom IAS veröffentlichte Index der rechtlichen Diskriminierung<sup>1</sup> näher untersucht. Der IAS-Index ist so konstruiert, dass er das Ausmaß der rechtlichen Diskriminierung, der ArbeitsmigrantInnen und ihre Familien im Vergleich mit StaatsbürgerInnen des jeweils betrachteten Landes ausgesetzt sind, misst und quantifiziert. Aufgrund der Komplexität dieser Aufgabe konzentriert sich die IAS-Studie auf fünf Lebensbereiche (life domains): Aufenthalt, Beschäftigung, soziale Rechte, bürgerliche und politische Rechte und Staatsbürgerschaft. In all diesen Lebensbereichen wird davon ausgegangen, dass einige der eingesetzten Indikatoren wichtiger als andere sind; diesem Umstand wird durch ein komplexes Gewichtungsverfahren<sup>2</sup> Rechnung getragen. Jeder Indikator kann einen Wert

---

<sup>1</sup> Siehe Waldrauch, Harald: Ein Index der rechtlichen Diskriminierung (IAS) 2001.

<sup>2</sup> Ebenda, S. 94. Dieses Verfahren ist verhältnismäßig kompliziert und folgt der Formel  $I_s = 1 - (I_r + I_{mw}) / (n - 2)$ , wobei  $I_s$ =Gewicht eines bestimmten Indikators,  $I_r$ =Gewicht des Indikators „Rechtsanspruch“,  $I_{mw}$ =Gewicht des Indikators „Mindestwartefrist“ und  $n(-2)$ =Anzahl der Indikatoren (-2). Zur Erklärung: Grundsätzlich wird davon ausgegangen, dass alle Indikatoren außer den Indikatoren „Rechtsanspruch“ und „Mindestwartefrist“, die von besonderer Bedeutung für das Alltagsleben von MigrantInnen sind, gleich gewichtet werden. Diese beiden Indikatoren erhalten daher ein höheres Gewicht (je zwischen 10% und 20%), während der Rest gleichmäßig auf die anderen Indikatoren aufgeteilt wird.

zwischen eins und null annehmen, wobei null völlige Offenheit für Integration und eins extrem hohe Hindernisse bedeutet.

#### 4.2. Der Aufbau der LISI-Indikatoren

Da die Quantifizierung qualitativen Datenmaterials, wie es im Hinblick auf den rechtlichen Status von MigrantInnen großteils zur Verfügung steht, eine Reihe von Schwierigkeiten mit sich bringt, folgt das LISI-Projekt einem anderen Ansatz als der IAS-Index. Das Projekt betont die soziale Inklusion, weshalb Zugänglichkeitsindikatoren gegenüber Indikatoren für Hindernisse präferiert werden; gemessen werden daher Mittel und Wege der Inklusion in den für die Zielgruppen relevanten nationalen Rechtsvorschriften. Die LISI-Indikatoren konzentrieren sich auf rechtliche Gleichstellung ebenso wie auf Minderheitenrechte als die zwei wesentlichsten Komponenten der rechtlichen Integration, die selbst wiederum eine notwendige Vorbedingung der sozialen Inklusion darstellt.

Damit die Indikatorenreihe von verschiedenen BenutzerInnen möglichst problemlos angewandt werden kann, folgt sie überwiegend einem dichotomen Schema von mit Ja oder Nein zu beantwortenden Fragen. In Fällen wo dieses dichotome Schema nicht ausreichend erscheint werden detailliertere Antwortmöglichkeiten in Form von Checklisten geboten. Für die Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung wurden daher Fragen formuliert, die bei Beantwortung mit Ja eine positive Einstellung zur Inklusion anzeigen, bei Beantwortung mit Nein eine negative. Die Indikatoren zu den Minderheitenrechten sind leicht abweichend aufgebaut, da sie sich mit oftmals hochgradig umstrittenen Themenbereichen beschäftigen, bei denen nicht mit absoluter Sicherheit gesagt werden kann, ob eine Ja- oder eine Neinantwort eine positive Einstellung zur Integration widerspiegelt.

Aus offensichtlichen Gründen sind einige der Zielgruppen aus dem Anwendungsbereich mancher Indikatoren per definitionem ausgeschlossen, so etwa das Wahlrecht bei Wahlen auf nationaler Ebene oder der Anspruch auf Staatsbürgerschaft für Saisonarbeitskräfte.

Aufgrund der Komplexität einiger Indikatoren der rechtlichen Integration Inklusion besteht die Möglichkeit, erklärende Kommentare hinzuzufügen, wann immer einfache Ja- oder Neinantworten nicht ausreichen, um die tatsächliche Situation in einem Land wiederzugeben. Der Vorteil dieses Systems liegt in der

Miteinbeziehung nichtrechtlicher Überlegungen in die Indikatorenreihe, ohne dadurch ihre grundsätzlich rechtlichen Charakteristika zu beeinträchtigen. Darüber hinaus können auf diesem Weg relevante Informationen über die rechtlichen Bestimmungen selbst ebenso wie über Politik und Anwendungspraxis gewonnen werden. Eingeführt wurde diese Möglichkeit, da es nahezu immer einen Unterschied zwischen dem Wortlaut einer Norm und ihrer Umsetzung in der Praxis gibt. Der Wortlaut allein ist daher für die Konstruktion eines Indikators nicht unbedingt ausreichend, da er die soziale Wirklichkeit nicht vollständig widerspiegelt - dennoch muss sich ein rechtlicher Indikator auf rechtliche Aspekte konzentrieren. Durch die Möglichkeit, Kommentare hinzuzufügen, kann dieses Problem auf plausible Weise begrenzt werden, da bestimmte Aspekte der Umsetzung, Überwachung und Vollständigkeit berücksichtigt werden können wann immer notwendig, womit der Tatsache Rechnung getragen wird, dass rechtliche Indikatoren allein die tatsächliche Inklusion nicht messen können.

Da es ein klar definiertes Ziel des LISI-Projekts ist, einer möglichst großen Bandbreite von AnwenderInnen, von NGO- bis hin zu RegierungsvertreterInnen, von Nutzen zu sein, können die erklärenden Kommentare darüber hinaus ein nützliches Mittel zum Ausdruck unterschiedlicher Auffassungen über Probleme der Inklusionspolitik sein. Damit bleibt die Möglichkeit, spezifische Probleme von Rechtsvorschriften aufzuzeigen, obwohl die Indikatoren selbst, die lediglich die Existenz oder Nichtexistenz inklusionsfreundlicher Bestimmungen messen, in einem Land konsistent beantwortet werden sollten.

#### 4.3. Zielgruppen

Die LISI-Indikatoren wurden ausgearbeitet, um die beiden Hauptelemente der rechtlichen Integration neuer Minderheiten abzudecken: Rechtliche Gleichstellung und Minderheitenrechte.

Die Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung zielen auf die Messung des Zugangs von Drittstaatenangehörigen zur Rechten, Ressourcen, Dienstleistungen und Gütern ab, und ob dieser Zugang auf gleicher Basis wie für Staatsbürger des Aufnahmelandes gewährt wird, wodurch nicht nur die Neutralität der Gesetzgebung sondern auch das Vorhandensein von Förderungsmaßnahmen in Betracht gezogen wird. Die Indikatoren zur Messung der rechtlichen Gleichstellung behandeln unterschiedlicher Beschränkungen des gleichen Zugangs für Drittstaatenangehörige: Zusätzliche individuelle Erfordernisse (z.B.

Aufenthaltsdauer), schwächere rechtliche Titel (z.B. Ermessen vs. Anspruch), zahlenmäßige Beschränkungen (z.B. auf Nationalität oder Ethnizität beruhende Quoten). Diese Art von Indikatoren sind auf Drittstaatenangehörige als Untergliederung der größeren Kategorie der neuen Minderheiten anwendbar; im Rahmen des LISI-Projekts schließt der Begriff Drittstaatenangehörige ArbeitsmigrantInnen und ihre nächsten Angehörigen, AsylwerberInnen, Flüchtlinge, Saisonarbeitskräfte und ko-ethnische MigrantInnen ein, wobei der Schwerpunkt auf der ersten Generation liegt.

Minderheitenrechte reichen von Anti-Diskriminierungsvorschriften, Anerkennung und Förderung der Kultur, Sprache, Religion und Schulwesen bis hin zur Vertretung in politischen Entscheidungsprozessen. Viele dieser Bestimmungen sind typischerweise auf alte Minderheiten, also ethnische, religiöse, linguistische oder kulturelle Minderheiten mit historischem Siedlungsgebiet im jeweiligen Land, anwendbar. Der Ansatz des LISI-Projekts war es, Indikatoren zur Erfassung des Vorhandenseins von und des Zugangs zu kulturellen, linguistischen und religiösen Rechten zu entwickeln, die auf neue Minderheiten anwendbar und den Rechten von alten Minderheiten vergleichbar sind. Eine systematischere Analyse des Zusammenhangs zwischen den Rechten von alten und neuen Minderheiten und die Erforschung der Frage, wie ein etabliertes Rahmenwerk von Schutzbestimmungen für alte Minderheiten die rechtliche Eingliederung neuer Minderheiten beeinflusst, lag allerdings außerhalb des Rahmens dieses Projekts und bleibt zukünftiger Forschung vorbehalten. Die LISI-Indikatoren zu Minderheitenrechten sind auf die größere Kategorie der neuen Minderheiten unabhängig von der Staatsbürgerschaft anwendbar. Obwohl der Erwerb der Staatsbürgerschaft bestimmte, auf der Nationalität beruhende Formen der Diskriminierung eliminiert, ist er keine Garantie dafür, dass kulturelle, religiöse, linguistische und ethnische Rechte ausreichend geschützt werden. Wie auch in Bezug auf die rechtliche Gleichstellung können drei Arten von Beschränkungen für den Zugang zu Minderheitenrechten unterschieden werden: Individuelle Erfordernisse (z.B. Staatsbürgerschaft, Aufenthaltsdauer), Gruppenerfordernisse (z.B. historische Wurzeln, ethnische, religiöse, linguistische Identität) und zahlenmäßige Beschränkungen (z.B. Mindestschülerzahl für muttersprachlichen Unterricht).

Auf einige der Hauptproblembereiche findet lediglich eine der obengenannten Kategorien Anwendung. Das ist abhängig davon, ob die betrachteten

Bestimmungen primär nach Nationalität oder nach linguistischer, kultureller oder ethnischer Diversität differenzieren.

Da das Ziel der Indikatoren die Analyse des allgemeinen rechtlichen Rahmens ist, werden bilaterale Abkommen, die den Zugang zu bestimmten bürgerlichen oder wirtschaftlichen Rechten für einige Kategorien von Drittstaatenangehörigen erleichtern, nicht ausdrücklich berücksichtigt; sie können jedoch, falls notwendig, in den erklärenden Kommentaren Erwähnung finden. Außerdem sind einige Indikatoren für bestimmte Gruppen von Drittstaatenangehörigen nicht anwendbar (z.B. Staatsbürgerschaft und Saisonarbeitskräfte). Daher wurden einige Zielgruppen *a priori* vom Anwendungsbereich bestimmter Indikatoren ausgeschlossen.

Trotz der erhöhten methodischen Komplexität erscheint die Evaluierung des rechtlichen Rahmens der Inklusion und Exklusion für eine große Bandbreite an Zielgruppen insofern als notwendig, als sie der einzige Weg zur Wiedergabe sozialer Realitäten ist: Obgleich langfristige Arbeitsmigration ein wichtiger Faktor ist, ist in den meisten europäischen Ländern die Anzahl der AsylwerberInnen und der temporären Arbeitskräfte mittlerweile signifikant gestiegen.

Die gegenwärtigen Migrationsmuster in Europa zeigen, dass AsylwerberInnen für gewöhnlich eine verhältnismäßig lange Zeit im Aufnahmeland verbringen, selbst wenn ihr Asylantrag letztendlich abgelehnt wird. Die Dauer eines durchschnittlichen Asylverfahrens kann leicht zwei Jahre übersteigen,<sup>3</sup> und es gibt Fälle mit signifikant längeren Wartezeiten. Die Migrationspolitik sollte diese Tatsache berücksichtigen und Ausgrenzungen vermeiden. Obwohl argumentiert werden kann, dass völlige Integration hier kein Ziel sein kann, scheint ein Minimum an sozialer Inklusion als vernünftiges Ziel, das sowohl für die AsylwerberInnen als auch für die Aufnahmeländer Vorteile verspricht. Faire Zugangsbedingungen zum Arbeitsmarkt würden beispielsweise dabei helfen, Schwarzarbeit zu vermeiden, Arbeitsengpässen abzuwehren und berufliche Fähigkeiten von AsylwerberInnen zu verbessern, welche diese dann im Falle einer

---

<sup>3</sup> In Österreich beträgt beispielsweise die Mindestdauer sowohl für die Entscheidung über das Asylgesuch als auch für das Rechtsmittelverfahren zwischen sechs und zwölf Monaten; Siehe Unabhängiger Bundesasylsenat: Tätigkeitsbericht für die Jahre 2000 und 2001, Wien 2001, S. 14.

Rückkehr in ihr Heimatland verwerten können. Da ähnliche Effekte auch beim Spracherwerb, der Ausbildung usw. existieren, können Indikatoren der sozialen Inklusion dabei helfen, Unzulänglichkeiten gegenwärtiger Politiken zu identifizieren, belassen jedoch die Entscheidung über das gewünschte Ausmaß der Inklusion jedem einzelnen Staat.

Flüchtlinge sehen sich mit anderen Problemen konfrontiert, da ihr Anspruch auf soziale Inklusion allgemein anerkannt wird - für gewöhnlich mehr als der von ArbeitsmigrantInnen. Unterschieden werden muss allerdings zwischen nach der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 anerkannten Flüchtlingen und jenen, die aus humanitären Gründen (Non-Refoulement) nur vorübergehend nicht ausgewiesen werden. Nur die erste Gruppe ist StaatsbürgerInnen des Aufnahmelandes rechtlich nahezu gleichgestellt, während der Status der zweiten Gruppe wesentlich unsicherer ist. Die LISI-Indikatoren fassen beide Gruppen unter dem Begriff "Flüchtlinge" zusammen, aber falls notwendig, können unterschiedliche Behandlungsweisen auf Grund des unterschiedlichen Status in den erklärenden Kommentaren näher ausgeführt werden. Da die rechtlichen Rahmenbedingungen die oftmals eher politische Entscheidung über einen bevorzugten rechtlichen Status für Flüchtlinge verglichen mit anderen Gruppen von Drittstaatenangehörigen nicht unbedingt widerspiegeln, sind Indikatoren zur Bewertung der Bestimmungen in bestimmten wichtigen Bereichen hinsichtlich sozialer Inklusion oder Exklusion nützlich.

Saisonarbeitskräfte - und, bis zu einem gewissen Grad, Grenzgänger - können als ArbeitsmigrantInnen im weiteren Sinn gesehen werden; der wesentliche Unterschied liegt jedoch nicht im Motiv für die Einreise in den Aufnahmestaat, sondern in der impliziten Restriktion der Aufenthaltsdauer. Selbst wenn engere Verbindungen zur Aufnahmegesellschaft geknüpft werden, bleibt der Integrationsprozess für Zeitarbeitskräfte extrem schwierig. Es scheint, dass manche Länder Saisonarbeitskräften den Vorzug vor anderen Arten der Arbeitsmigration geben, um so ihre Grenzen für dringend benötigte Arbeitskräfte zu öffnen, ohne Verpflichtungen hinsichtlich deren sozialer Inklusion zu übernehmen. Es ist wichtig, dieses Phänomen wahrzunehmen und adäquate rechtliche und politische Instrumente zu finden. Die im LISI-Projekt entwickelte Indikatorenreihe könnte sich als ein nützliches Instrument zur näheren Beleuchtung dieses Trends erweisen, eine volle Analyse würde jedoch über seinen Aufgabenbereich hinausgehen.



Ko-ethnische MigrantInnen<sup>4</sup> sind Personen, die weder im Staatsgebiet des Landes geboren sind, zu dem sie sich auf Grund von Sprache, Kultur und ethnischer Abstammung ethnisch zugehörig fühlen, noch dessen Staatsbürgerschaft besitzen.<sup>5</sup> In der Gesetzgebung zahlreicher europäischer Länder werden ethnische „MitbürgerInnen“ von anderen Gruppen von MigrantInnen unterschieden, und es werden ihnen privilegierte Einwanderungskonditionen zuerkannt. In einigen Fällen können ko-ethnische MigrantInnen die Staatsbürgerschaft ihres historischen Heimatlandes sehr einfach erhalten, in anderen sind für sie spezielle Einwanderungsquoten vorgesehen, und sie haben sofortigen Zugang zum Arbeitsmarkt, zu sozialen Beihilfen und zu speziellen Integrationsbeihilfen, z.B. ausführliche Sprach- und berufliche Fortbildungskurse. Trotzdem ist die Integration im „Heimatland der Vorfahren“ im Allgemeinen relativ schwierig, da ko-ethnische MigrantInnen von ihren „MitbürgerInnen“ oft als AusländerInnen angesehen werden und sich bei der Integration in die Aufnahmegesellschaft mit ähnlichen Problemen wie andere MigrantInnen auch konfrontiert sehen. Zusätzlich sind die für ihre Integration zur Verfügung stehenden Mittel, etwa für Schule oder Sprachkurse, im Allgemeinen sehr unsicher und können bei unvorhergesehenen wirtschaftlichen oder politischen Entwicklungen im Aufnahmeland jederzeit gekürzt bzw. gestrichen werden. Die Miteinbeziehung ko-ethnischer MigrantInnen in die LISI-Indikatoren hat den Vorteil, dass Unterschiede in der Behandlung einzelner Gruppen von MigrantInnen identifiziert und näher beleuchtet werden können, wodurch ein besseres Verständnis der nationalen Einwanderungsgesetzgebung erreicht wird.

#### 4.4. Problembereiche

Wie im Vorhergehenden gezeigt, wird der Integrationsprozess aller Zielgruppen von Rechtsvorschriften, die eine große Bandbreite unterschiedlicher

---

<sup>4</sup> Im Rahmen des LISI-Projekts wird dem Begriff „ko-ethnische Migranten“ der Vorzug vor dem Begriff „ethnische Migranten“ gegeben, da auf diesem Weg Verwechslungen mit der aus dem anglo-amerikanischen Forschungsbereich stammenden Terminologie im Hinblick auf ethnische Gemeinschaften vermieden werden können.

<sup>5</sup> R.Münz, R.Ohlinger, Immigration of German People to Germany: Shedding Light on the German Concept of Identity, in *The International Scope Review*, Vol.3 (2001), Issue 6 (Winter), p. 60.

Lebensbereiche regeln, determiniert. Diese Bereiche sind Beschäftigung, Wohnen, soziale Sicherheit, Aus- und Weiterbildung und Medien genauso wie effektive Partizipation am öffentlichen Leben, Justiz, Staatsbürgerschaft, Aufenthalt und Recht auf Achtung des Familienlebens. Die LISI-Indikatoren sind unterteilt in bürgerliche und politische sowie wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte, reihen jedoch die einzelnen Problembereiche innerhalb dieser zwei Gebiete nicht weiter, da jede Reihung nach Wichtigkeit notwendigerweise ein hochgradig subjektives Element enthalten würde, denn welche Faktoren zu welchem Zeitpunkt im individuellen Integrationsprozess tatsächlich den größten Einfluss haben, kann nicht präzise bewertet werden. Zusätzlich wurden einige Querschnittsmaterien wie Interkulturalismus, Förderungsmaßnahmen und Gender-Sensibilität berücksichtigt. Obwohl es sich dabei nicht um Lebensbereiche im engeren Sinn handelt, stellen sie wichtige Elemente zur Messung der rechtlichen Integration von neuen Minderheiten dar.

Gender-Fragen werden im gesamten Projekt besonders berücksichtigt. Die Immigrationsmuster in Europa zeigen, dass Migrantinnen sich bei der Integration größeren Hindernissen gegenübersehen als Migranten, was zum Teil daran liegt, dass sie oftmals aus stark patriarchalisch geprägten Gesellschaften stammen. Das Vorhandensein gender-sensibler Förderungsmaßnahmen kann daher als ein wichtiges Element der Integration in fast allen Hauptproblembereichen gesehen werden. Insbesondere Bestimmungen im Zusammenhang mit der Familienzusammenführung und den Möglichkeiten, eine von den Eltern/vom Ehemann unabhängige Aufenthaltsgenehmigung zu erhalten spielen eine besondere Rolle. Auch am Arbeitsmarkt laufen Migrantinnen Gefahr, doppelt diskriminiert zu werden; um diesem Problem zu begegnen ist das Vorhandensein von Förderungsmaßnahmen seitens der Regierung besonders wichtig für die Integration. Die Bedeutung von gender-sensiblen Förderungsmaßnahmen ist auch in den meisten anderen Problembereichen gegeben; da Diskriminierung aufgrund des Geschlechts sich jedoch meistens in sozialen, nicht rechtlichen, Realitäten widerspiegelt, liegt es an den EvaluatorInnen, spezifische Probleme eines Landes in diesem Bereich in einem erklärenden Kommentar näher auszuführen.

Die verhältnismäßig große Anzahl berücksichtigter Bereiche ist insofern von methodischem Vorteil, als dadurch die Struktur der Indikatoren flexibel und offen für Anpassungen in der Praxis bleibt.<sup>6</sup>

Alle Indikatoren, die sich auf Zeitperioden beziehen – beispielsweise maximale Wartezeiten für Aufenthalt oder Arbeitsgenehmigungen, Anträge auf Staatsbürgerschaft und Familienzusammenführung – basieren auf den verfügbaren empirischen Daten aus EU-Mitgliedstaaten, wobei der Schwerpunkt auf den Daten aus den drei untersuchten Regionen (Südtirol, Steiermark, London) liegt.

Das Ergebnis der vollständigen LISI-Indikatorenreihe soll einen kohärenten Länderbericht liefern, der Stärken, Schwächen und Best Practices innerhalb des gesetzlichen Rahmenwerks für die Migration im jeweils betrachteten Land identifiziert. Darüber hinaus stellen die LISI-Indikatoren ein nützliches Instrument für den systematischen Vergleich spezifischer Politikbereiche in verschiedenen Ländern dar und dienen der Entwicklung induktiver Typologien oder Gruppierungen von Ländern, die in ihren Ansätzen zur rechtlichen Integration neuer Minderheiten ähnliche Eigenschaften aufweisen. Diese Zielsetzungen sind für die EU von beachtlicher Bedeutung, da sie bei der Identifizierung gemeinsamer Standards ebenso wie bei jener von Hindernissen für die Harmonisierung in spezifischen Politikbereichen helfen können.

---

<sup>6</sup> Es muss allerdings zugegeben werden, dass ein völliger Mangel subjektiver Elemente unmöglich ist. Bei der Ausarbeitung der LISI-Indikatoren wurden subjektive Entscheidungen implizit beim Auswahlverfahren für die Indikatoren getroffen, die zumindest teilweise Meinungen darüber, wie eine wünschenswerte Migrationspolitik aussehen sollte, widerspiegeln; so gehen beispielsweise alle Fragen über Zeitlimits oder Wartezeiten von der für die Drittstaatenangehörigen am wenigsten belastenden Möglichkeit aus.



## Teil II: Die LISI-Indikatoren



# 1. Bürgerliche und politische Rechte

## 1.1. Aufenthalt

### *Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung*

Frage 1: Innerhalb welchen Zeitraums können Drittstaatenangehörige, die sich zu Arbeitszwecken im Aufnahmeland befinden, um eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung ansuchen?

- weniger als 3 Jahre
- 3-5 Jahre
- mehr als 5 Jahre

KOMMENTAR: Eine dauerhafte Aufenthaltsgenehmigung kann in Österreich, Belgien, Deutschland, Irland, Luxemburg, den Niederlanden und Spanien nach 5 Jahren, in Dänemark und Frankreich nach 3 Jahren (in Frankreich allerdings nur in bestimmten Fällen, sonst bis zu 10 Jahre), in Finnland nach 2 Jahren, in Griechenland nach 15 Jahren, in Italien nach 6 Jahren, in Portugal nach 10 Jahren und in Schweden und Großbritannien nach 4 Jahren erworben werden.

Frage 2: Welcher der folgenden Gründe kann zum Verlust einer dauerhaften Aufenthaltsgenehmigung führen?

- Kleinere Vergehen
- Abwesenheit vom Staatsgebiet
- Andere Gründe (Bitte näher ausführen)

KOMMENTAR: In den meisten europäischen Ländern ist selbst ein dauerhafter Aufenthaltsstatus keine Garantie für das Nichterfolgen einer Aufenthaltsbeendigung. Unter bestimmten Umständen, mitunter selbst bei kleineren Vergehen die mit weniger als zwei Jahren Strafe bedroht sind oder

Verwaltungsübertretungen, kann der Entzug der Aufenthaltserlaubnis durch die Behörden gerechtfertigt sein.

- Frage 3: Ist die Aufenthaltsgenehmigung unabhängig von der Arbeitsgenehmigung?
- Frage 4: Sind die rechtlichen Voraussetzungen für die Aufenthaltsgenehmigung (z.B. Mindesteinkommen und -wohnraum, keine Vorstrafen) genau determiniert und feststellbar?
- Frage 5: Gibt es ein Rechtsmittel, um die Verweigerung der Behörden, eine Aufenthaltsgenehmigung zu verleihen, anzufechten?
- Frage 6: Gibt es eine Möglichkeit für abgewiesene AsylwerberInnen, die nicht in ihr Heimatland abgeschoben werden können, einen regulären Aufenthaltsstatus zu erlangen?

KOMMENTAR: Auch wenn ein/e AsylwerberIn daran gescheitert ist, die Behörden von der Angemessenheit der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus zu überzeugen, kann es nichtsdestotrotz vorkommen, dass der/die AsylwerberIn auf Grund von praktischen Erwägungen, fehlenden Reisedokumenten oder der Situation im Herkunftsland nicht ausgewiesen werden kann. Das ist für zahlreiche abgelehnte Asylwerber in europäischen Ländern der Fall. Oftmals müssen diese AsylwerberInnen dann mit einem unklaren Status, der ihnen keinen Zugang zu staatlichen Unterstützungen oder zum Arbeitsmarkt gewährt, leben. Diese Frage versucht zu klären, ob solche Asylwerber die Möglichkeit haben, irgendeine Art von Aufenthaltsgenehmigung, die ihre soziale Inklusion sicherstellt, zu erhalten.

- Frage 7: Gibt es Grenzen für die Ermessenentscheidungen der Behörden über Aufenthaltsgenehmigungen?
- Frage 8: Müssen Entscheidungen über Aufenthaltsgenehmigungen innerhalb eines bestimmten Zeitraums getroffen werden?



Tabelle 1: Aufenthalt

		Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung				
Drittstaatenangehörige		ArbeitsmigrantInnen	Saisonarbeitskräfte	Flüchtlinge	AsylwerberInnen	Ko-ethnische MigrantInnen
1: Mindestwartezeit für dauerhaften Aufenthalt	weniger als 3 Jahre					
	3-5 Jahre					
	mehr als 5 Jahre					
2: Verlustgründe	Kleinere Vergehen					
	Abwesenheit					
	Andere					
3: Unabhängigkeit von Arbeitsgenehmigungen						
4: Klare Definition der rechtlichen Voraussetzungen						
5: Rechtsmittel bei Verweigerung der Aufenthaltsgenehmigung						
6: Aufenthalt für abgewiesene AsylwerberInnen, die nicht abgeschoben werden können						
7: Grenzen bei Ermessensentscheidungen						
8: Entscheidungen innerhalb eines bestimmten Zeitraums						

## 1.2. Effektive Partizipation am öffentlichen und politischen Leben

### 1.2.1. Wahlrechte

#### *Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung*

Frage 1: Welche der folgenden Gruppen von Drittstaatenangehörigen haben Wahlrechte?

- ArbeitsmigrantInnen
- Saisonarbeitskräfte
- Flüchtlinge
- AsylwerberInnen
- Ko-ethnische MigrantInnen

Frage 2: Auf welcher der folgenden Ebenen haben die jeweiligen Gruppen das aktive Wahlrecht? (Bitte hinsichtlich jeder Gruppe ausarbeiten)

- Europäische Ebene
- Nationale Ebene
- Regionale Ebene bzw. Bundesländerebene
- Lokale Ebene
- Referenda/Petitionen
- Betriebsratswahlen

Frage 2: Auf welcher der folgenden Ebenen haben die jeweiligen Gruppen das passive Wahlrecht? (Bitte hinsichtlich jeder Gruppe ausarbeiten)

- Europäische Ebene
- Nationale Ebene
- Regionale Ebene bzw. Bundesländer
- Lokale Ebene
- Referenda/Petitionen
- Betriebsratswahlen

Frage 2.1: Innerhalb welchen Zeitraums kann das Wahlrecht erlangt werden?

- weniger als 3 Jahre
- 3-5Jahre
- mehr als 5 Jahre

KOMMENTAR: Das Wahlrecht für Drittstaatenangehörige ist in Europa nach wie vor nicht sehr verbreitet. Nur wenige Länder - Dänemark (3-jähriger Aufenthalt, Wahlen auf Gemeindeebene), Finnland (dauerhafter Aufenthalt, Wahlen auf Gemeindeebene und Referenda), Schweden (3-jähriger Aufenthalt, lokale und Bezirkswahlen, lokale Referenda), die Niederlande (5-jähriger Aufenthalt, Wahlen auf Gemeindeebene) und Irland (lokale Wahlen) - haben Gesetze, die es Drittstaatenangehörigen ermöglichen, sich aktiv an politischen Entscheidungsprozessen - zumindest auf lokaler Ebene - zu beteiligen. In Österreich hat die Stadt Wien im April 2003 entschieden, allen seit mehr als 5 Jahren rechtmäßig Niedergelassenen das Wahlrecht auf Bezirksebene zu verleihen; diese Entscheidung ist jedoch innenpolitisch heftig umstritten. Wie empirische Daten zeigen, scheint ein 3-jähriger Aufenthalt eine verbreitete Mindestvoraussetzung für die Verleihung des Wahlrechts zu sein.

Tabelle 2: Wahlrechte

Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung

Drittstaaten-angehörige		Arbeits-migrantInnen		Saisonarbeits-kräfte		Flüchtlinge		AsylwerberInnen		Ko-ethnische MigrantInnen	
		aktiv	passiv	aktiv	passiv	aktiv	passiv	aktiv	passiv	aktiv	passiv
1, 2, 3 : Wahlen											
EU											
National											
Regional											
Lokal											
Referenda/ Petitionen											
Betriebsräte											
4: Mindest-warte-zeit	Weniger als 3 Jahre										
	3-5 Jahre										
	Mehr als 5 Jahre										

*1.2.2. Politische Gremien*

*Indikatoren zu Minderheitenrechten*

Frage 1: Gibt es politische Gremien oder politische Vereinigungen mit dem ausdrücklichen Ziel des Schutzes und der Förderung der Interessen von neuen Minderheiten?

KOMMENTAR: Für die Einhaltung der dem Projekt zugrunde liegenden Struktur war es notwendig, das Thema der politischen Vereinigungen von dem der Vereine zu trennen. Der Begriff des politischen Gremiums/ der Vereinigung umfasst all jene institutionalisierten und offiziell repräsentativen Formen der Artikulation der Interessen von Drittstaatenangehörigen mit beratender oder sogar Entscheidungsfunktion innerhalb der offiziellen institutionellen Strukturen, die vom Staat anerkannt werden. Politische Gremien, beispielsweise Beiräte, Ausschüsse oder Versammlungen innerhalb von nationalen Körperschaften gibt es in allen drei untersuchten Gebieten (Steiermark, Südtirol, London). Es scheint, dass ihre Rolle zunehmend an Bedeutung gewinnt und neuen Minderheiten auf diesem Weg eine Möglichkeit geboten wird, sich auch ohne explizites Wahlrecht an politischen Prozessen zu beteiligen.

Frage 2: Gibt es eine verbindliche rechtliche Regelung, die die Gründung derartiger Gremien/Vereinigungen vorsieht?

Frage 3: Auf welcher Ebene sind derartige Gremien/Vereinigungen eingerichtet?

- lokaler Ebene
- regionaler/Bundesländerebene
- nationaler Ebene

Frage 4: Setzt sich das Gremium/ die Vereinigung aus Mitgliedern neuer Minderheiten zusammen?

KOMMENTAR: Bei dieser Frage geht es um die aktive Beteiligung von Mitgliedern neuer Minderheiten am öffentlichen Leben, da ein Gremium, das die Mitgliedschaft von neuen Minderheiten ausschließt, zur Erreichung einer derartigen Beteiligung nicht geeignet scheint.

Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

Frage 5: Mittels welcher der folgenden Mechanismen werden die Vertreter derartiger Gremien/Vereinigungen bestellt?

- Wahl durch die Mitglieder neue Minderheiten
- Bestellung durch Interessensvertretungen u.ä.
- Ernennung durch die Behörden

Frage 6: Haben derartige Gremien/Vereinigungen zusätzlich zu beratenden Funktionen ko-dezisionale Kompetenzen?

Tabelle 3: Politische Gremien

Indikatoren zu Minderheitenrechten

Neue Minderheiten	Drittstaatenangehörige	Eingebürgerte Personen neuerer Immigration
7: Vorhandensein von politischen Gremien oder politischen Vereinigungen		
2: Verpflichtende Einrichtung		
3: Vorhanden auf		
lokaler Ebene		
regionaler/ Bundesländer-ebene		
nationaler Ebene		
4: Beteiligung in diesen Gremien/Vereinigungen		
5: Bestellungsmechanismen		
Wahl		
Bestellung durch Vertretungen		
Ernennung durch Behörden		
6: Ko-dezisionale Kompetenzen		

1.2.3. Partizipation am öffentlichen Leben

Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung

Frage 1: In welchen der folgenden Bereiche des öffentlichen Dienstes oder der Verwaltung haben Drittstaatenangehörige das Recht zu arbeiten?

- Öffentlicher Dienst oder Verwaltung mit Ausübung von Hoheitsgewalt
- Öffentlicher Dienst oder Verwaltung ohne Ausübung von Hoheitsgewalt
- Weder noch

KOMMENTAR: In mehreren Urteilen hat der EuGH festgehalten (z.B. Rs. 149/79 *Kommission v. Belgien* (1980), Rs. 149/79 *Kommission v. Belgien II* (1982), Rs. 66/85 *Lawrie-Blum v. Land Baden-Württemberg* (1986), Rs. 225/85 *Kommission v. Italien* (1987)), wie der Begriff der Hoheitsgewalt im Zusammenhang mit der in Artikel 39 (4) (ex-Artikel 48 (4)) EG gemachten Einschränkung für die Beschäftigung von EU-Arbeitskräften in der öffentlichen Verwaltung definiert ist. Bereiche, ausgenommen von der Freizügigkeit der Arbeitnehmer sind: *„die Streitkräfte, die Polizei und sonstige Ordnungskräfte; die Rechtspflege; die Steuerverwaltung und die Diplomatie. [...] Stellen, die in die Zuständigkeit der staatlichen Ministerien, der Regionalregierungen, der Gebietskörperschaften und sonstiger gleichgestellter Organe sowie der Zentralbanken fallen, sofern es sich um Personal handelt (Beamte und sonstige Bedienstete), das Tätigkeiten im Zusammenhang mit hoheitlichen Befugnissen des Staates oder einer sonstigen juristischen Person des öffentlichen Rechts wie die Ausarbeitung von Rechtsakten, die Durchführung dieser Rechtsakte, die Überwachung ihrer Anwendung und die Beaufsichtigung der nachgeordneten Stellen ausübt.“* Staaten hinterfragen in zunehmenden Maße die Notwendigkeit der Staatsbürgerschaft als Voraussetzung für die Ausübung einiger dieser Funktion, z.B. hinsichtlich der Polizei. Andere Bereiche, in denen die Beschäftigung von Drittstaatenangehörigen möglich scheint, sind *„Einrichtungen, die mit der Verwaltung und Erbringung kommerzieller Dienstleistungen betraut sind, Einrichtungen des öffentlichen Gesundheitswesens, der Unterricht an staatlichen Bildungseinrichtungen, zivile Forschung in staatlichen Forschungsanstalten“*; (Europäische Kommission: Mitteilung vom 18.03.1988).

Frage 2: In welchen der folgenden Bereiche des öffentlichen Dienstes oder der Verwaltung existieren spezifische Beschränkungen (z.B. im Hinblick auf die Aufenthaltsgenehmigung) für die Beschäftigung von Drittstaatenangehörigen?

- Öffentlicher Dienst oder Verwaltung mit Ausübung von Hoheitsgewalt
- Öffentlicher Dienst oder Verwaltung ohne Ausübung von Hoheitsgewalt

○ Weder noch

Frage 3: Hinsichtlich der Form der Beschäftigung, sind dauerhafte Arbeitsverträge - anstatt befristeter Zeitarbeitsverträge - nicht nur für StaatsbürgerInnen, sondern auch für Drittstaatenangehörige erlangbar?

KOMMENTAR: Zeitlich befristete Verträge bieten nicht die gleichen Konditionen wie dauerhafte Beschäftigungsverhältnisse und machen daher die Integration und den aktiven Beitrag zu einer interkulturellen Umgebung schwieriger.

*Indikatoren zu Minderheitenrechten*

Frage 4: Wird die Beschäftigung von Mitgliedern neuer Minderheiten im öffentlichen Dienst im Sinne durch Förderungsmaßnahmen aktiv unterstützt, um die interkulturelle Öffnung zu fördern?

KOMMENTAR: Der Umgang mit Diversität und Interkulturalität ist erst seit kurzem ein Thema im öffentlichen Dienst. Das Konzept zielt auf die Nutzung synergetischer Effekte aus kultureller Diversität, die durch die Beschäftigung von Mitgliedern neuer Minderheiten entstehen, um so den öffentlichen Dienst sowohl in sprachlicher als auch in kultureller Hinsicht zugänglicher zu machen.

Frage 5: Gibt es Rechtsvorschriften, die die Verfügbarkeit von vor allem muttersprachlicher Information und Beratung seitens öffentlicher Stellen über den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen als AntragstellerIn sicherstellen?

KOMMENTAR: Diese Frage bezieht sich auf den Zugang zum öffentlichen Dienst als NutznießerIn öffentlicher Dienstleistungen, nicht als Beschäftigte/r. Beide Bereiche sind allerdings eng miteinander verknüpft: Die Öffnung des öffentlichen Diensts für Beschäftigte mit unterschiedlichem kulturellen, linguistischen und ethnischen Hintergrund verstärkt interkulturelle Tendenzen, was zu einem besseren Sprach- und Kulturverständnis beiträgt und somit die Qualität des Service für andere Mitglieder neuer Minderheiten erhöht.

Bürgerliche und politische Rechte

Frage 6: Haben Mitglieder neuer Minderheiten die Möglichkeit, ihren ethnischen, linguistischen oder nationalen Hintergrund im Zensus und bei anderen offiziellen/statistischen Erhebungen anzugeben?

Tabelle 4: Partizipation am öffentlichen Leben

4a: Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung

Drittstaatenangehörige		ArbeitsmigrantInnen	Saisonarbeitskräfte	Flüchtlinge	AsylwerberInnen	Ko-ethnische MigrantInnen
1: Möglichkeit der Beschäftigung im öffentlichen Dienst	Hoheitsgewalt					
	Ohne Hoheitsgewalt					
	Weder noch					
2: Spezifische Beschränkungen	Hoheitsgewalt					
	Ohne Hoheitsgewalt					
	Weder noch					
3: Verfügbarkeit dauerhafter Beschäftigungsverhältnisse						



## Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

### 4b: Indikatoren zu Minderheitenrechten

Neue Minderheiten	Drittstaatenangehörige	Eingebürgerte Personen neuerer Immigration
4: Förderung der Beschäftigung		
5: Verfügbarkeit von Information und Beratung über den Zugang zu öffentlichen Dienstleistungen		
6: Recht auf Nennung des ethnischen/linguistischen/ nationalen Hintergrundes im Zensus		

#### 1.2.4. Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit

##### *Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung*

Frage 1: Können Drittstaatenangehörige unter denselben Bedingungen wie StaatsbürgerInnen Vereine gründen?

##### *Indikatoren zu Minderheitenrechten*

Frage 2: Unterstützt die Regierung des Aufnahmelandes Vereine neuer Minderheiten durch Förderungsmaßnahmen, beispielsweise durch finanzielle Beihilfen?

Frage 3: Beinhalten solche Förderungsmaßnahmen gender-spezifische Programme?

Frage 4: Wird die Zusammenarbeit zwischen Vereinen neuer Minderheiten und lokalen öffentlichen Stellen gefördert?

## Bürgerliche und politische Rechte

---

**Tabelle 5: Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit**

### 5a: Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung

Drittstaaten- angehörige	Arbeits- migrantInnen	Saisonarbeits- kräfte	Flüchtlinge	AsylwerberInnen	Ko-ethnische MigrantInnen
1: Gleichheit der Voraussetzungen					

### 5b: Indikatoren zu Minderheitenrechten

Neue Minderheiten	Drittstaatenangehörige	Eingebürgerte Personen neuerer Immigration
2: Förderungsmaßnahmen von öffentlichen Stellen		
3: Gender-spezifische Programme		
4: Förderung der Zusammenarbeit		

### 1.3. Justiz

#### 1.3.1. Effektiver Zugang zur Justiz

##### *Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung*

Frage 1: Können Drittstaatenangehörige die Voraussetzungen für Rechts- und Verfahrenshilfe in der gleichen Weise erfüllen wie StaatsbürgerInnen?

KOMMENTAR: Das rechtliche Rahmenwerk berücksichtigt nur selten die praktischen Probleme, denen sich Drittstaatenangehörige gegenüber sehen. Verlangt das Gesetz etwa einen Nachweis der Bedürftigkeit, scheint das auf den ersten Blick nicht diskriminierend, doch wenn dieser Beweis vom Heimatland ausgestellt werden muss, kann das ein unüberwindbares Hindernis darstellen und den Zugang zu Rechts- und Verfahrenshilfe unmöglich machen. Diese Frage wurde deshalb in einer Art gestellt, die die Berücksichtigung einer derartigen indirekten Diskriminierung erlaubt.

## Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

---

- Frage 2: Werden ausländische Entscheidungen/Urteile im Aufnahmeland anerkannt?
- Frage 3: Ist das Anerkennungsverfahren angemessen einfach, transparent und nachvollziehbar?
- Frage 4: Gibt es ein Rechtsmittel, um die Verweigerung von ausländischen Entscheidungen/ Urteilen durch Behörden anzufechten?
- Frage 5: Gibt es nationale Mechanismen für die Umsetzung von Entscheidungen nationaler oder internationaler Gerichtshöfe, die besagen, dass eine Ausweisung oder ein Aufenthaltsverbot Völkerrecht verletzen würde?
- Frage 6: Kann die Exekutive auf eine solche Entscheidung unmittelbar durch die Ausstellung einer Aufenthaltsgenehmigung oder die Aufhebung des Aufenthaltsverbotes reagieren, ohne dass dafür weitere gerichtliche Schritte notwendig sind?

### *Indikatoren zu Minderheitenrechten*

- Frage 7: Gibt es spezifische Rechtsvorschriften, die das Recht auf ein faires Verfahren für die Mitglieder neuer Minderheiten sicherstellen?

KOMMENTAR: Positive Diskriminierung kann sich hier als notwendig erweisen, da Mitglieder neuer Minderheiten sich im Vergleich zu StaatsbürgerInnen oftmals einer Reihe zusätzlicher Probleme gegenüber sehen, z.B. sprachlichen und kulturellen Barrieren, die adäquater Lösungsstrategien bedürfen.

- Frage 8: Können die Gerichtshöfe des Aufnahmelandes ausländisches Recht - vor allem in Fragen des persönlichen Status und des Familienrechts - anwenden?

Bürgerliche und politische Rechte

Tabelle 6: Effektiver Zugang zur Justiz

6a: Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung

Drittstaaten-angehörige	Arbeits-migrantInnen	Saisonarbeitskräfte	Flüchtlinge	AsylwerberInnen	Ko-ethnische MigrantInnen
1: Gleiche Möglichkeit, Anspruchsvoraussetzung für Rechtshilfe zu erfüllen					
2: Anerkennung von ausländischen Entscheidungen/ Urteilen					
3: Klare Rechtsvorschriften für die Anerkennungsverfahren					
4: Rechtsmittel für die Verweigerung der Anerkennung von ausländischen Entscheidungen/ Urteilen					
5: Nationale Umsetzungsmechanismen					
6 Möglichkeit der Exekutive, eine Aufenthaltsgenehmigung auszustellen bzw. ein Aufenthaltsverbot aufzuheben					

**6b: Indikatoren zu Minderheitenrechten**

Neue Minderheiten	Drittstaatenangehörige	Eingebürgerte Personen neuerer Immigration
7: Spezifische Rechtsvorschriften zur Sicherung eines fairen Verfahrens		
8: Anwendung ausländischen Rechts		

*1.3.2. Anti-Diskriminierungsgesetzgebung*

*Indikatoren zu Minderheitenrechten*

Frage 1: Gibt es innerhalb des gesetzlichen Rahmenwerks eine kohärente Anti-Diskriminierungsgesetzgebung betreffend neue Minderheiten?

KOMMENTAR: Einige europäische Länder verfügen bislang nicht über eine kohärente Anti-Diskriminierungsgesetzgebung. Verschiedene Regelungen finden sich im gesamten rechtlichen Regelwerk verstreut, und zwar sowohl auf nationaler als auch auf regionaler oder lokaler Ebene. Die Richtlinie 2000/43/EG des Rates vom 29.06.2000 zur Anwendung des Gleichbehandlungsgrundsatzes ohne Unterschied der Rasse oder der ethnischen Herkunft sieht kohärentere rechtliche Konzepte vor. Solange sie allerdings nicht vollständig umgesetzt ist, bleiben unzureichende rechtliche Mittel gegen Diskriminierung ein wichtiges Hindernis auf dem Weg zur Integration.

Frage 2: Auf welcher Ebene ist diese Gesetzgebung in Kraft?

- lokale Ebene
- regionale/Bundesländerebene
- nationale Ebene

KOMMENTAR: Im Allgemeinen sollte eine derartige Gesetzgebung auf nationaler Ebene erlassen werden, um gleiche Standards sicherzustellen; in einigen Fällen kann es allerdings vorteilhaft sein, wenn zusätzliche Kompetenzen auf der regionalen oder lokalen Ebene verbleiben, da so effizienter auf

spezifische Probleme, die in bestimmten Regionen oder Gemeinden auftreten, reagiert werden kann.

Frage 3: Welcher der folgenden Tatbestände wird von der Anti-Diskriminierungs gesetzgebung erfasst?

- Rasse
- Religion
- Ethnizität
- Sprache
- Hautfarbe
- Nationale Herkunft
- Andere

Frage 4: Umfasst die Gesetzgebung auch private Akte zwischen nichtstaatlichen Handelnden?

Frage 5: Wurde das 12. Protokoll zur EMRK (allgemeines Diskriminierungsverbot) ratifiziert?

Frage 6: Gibt es zusätzlich zum Gerichtssystem ein spezifisches Monitoringsystem für Diskriminierung und die Umsetzung der relevanten Rechtsvorschriften?

**Tabelle 7: Anti-Diskriminierungsgesetzgebung**  
**Indikatoren zu Minderheitenrechten**

Neue Minderheiten	Drittstaatenangehörige	Eingebürgerte Personen neuerer Immigration
1: Vorhandensein einer kohärenten Anti-Diskriminierungs-gesetzgebung		
2: Gesetzgebung auf		
lokaler Ebene		
regionaler/ Bundesländerebene		
nationaler Ebene		
3: Tatbestände		
Rasse		
Religion		
Ethnizität		
Sprache		
Hautfarbe		
nationale Herkunft		
Andere		
4: Miteinbeziehung privater Akteure		
5 Ratifikation des 12. Protokolls zur EMRK		
6: Spezifisches Monitoring-system		

### 1.3.3. Anhaltesituationen

#### *Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung*

Frage 1: Haben Drittstaatenangehörige, die wegen eines strafrechtliche relevanten Tatbestandes angeklagt oder verurteilt sind, den gleichen Zugang zu alternativen Formen der Anhaltung bzw. zu alternativen Formen der Bestrafung wie StaatsbürgerInnen?

KOMMENTAR: Es muss in diesem Zusammenhang festgehalten werden, dass dieser Indikator nur Informationen über das rechtliche Rahmenwerk liefert, dass es jedoch sehr wichtig ist, das hohe Maß an Ermessen, das staatlichen Stellen hier bei der Festlegung alternativer Strafmaßnahmen zukommt, zu berücksichtigen. Obwohl nämlich Drittstaatenangehörige in kaum einem Staat

## Bürgerliche und politische Rechte

---

explizit ausgeschlossen sind, tendieren RichterInnen allem Anschein nach dazu, die Fluchtgefahr weit höher einzustufen als die von StaatsbürgerInnen und sprechen sich daher weniger oft für alternative Strafmaßnahmen aus.

### *Indikatoren zu Minderheitenrechten*

Frage 2: Gibt es Rechtsvorschriften, die für angehaltene Mitglieder neuer Minderheiten die Respektierung ihrer religiöser und kultureller Diversität sicherstellen?

**Tabelle 8: Anhaltesituationen**  
**8a: Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung**

Drittstaatenangehörige	ArbeitsmigrantInnen	Saisonarbeitskräfte	Flüchtlinge	AsylwerberInnen	Ko-ethnische MigrantInnen
1: Gleicher Zugang zu alternativen Strafmaßnahmen					

### 8b: Indikatoren zu Minderheitenrechten

Neue Minderheiten	Drittstaatenangehörige	Eingebürgerte Personen neuerer Immigration
2: Respekt vor religiösen und kulturellen Diversitäten		

### 1.4. Recht auf Staatsbürgerschaft

Frage 1: Innerhalb welchen Zeitraums können Drittstaatenangehörige erstmals auf Grundlage ihrer Aufenthaltsdauer um Staatsbürgerschaft ansuchen?

- weniger als 5 Jahre
- 5-8 Jahre
- mehr als 8 Jahre



KOMMENTAR: Diese Frage bezieht sich nur auf Fälle der Einbürgerung nach länger dauerndem Aufenthalt, wohingegen die Fälle der Heirat mit einer Staatsbürgerin/ einem Staatsbürger und andere Familienbande sowie die Einbürgerung aufgrund besonderer Verdienste ausgeschlossen bleiben. Vergleicht man die Regelungen in verschiedenen europäischen Ländern fällt auf, dass die Mindestwartezeiten für die Beantragung der Staatsbürgerschaft je nach Begründung für den Antrag sehr stark variieren; fünf Jahre wurden jedoch als sinnvolle Durchschnittszeit festgelegt - anwendbar etwa in Großbritannien - nach der dieser wichtige Schritt zur sozialen Inklusion getan werden kann. Die derzeitigen Wartezeiten für die Einbürgerung in den EU-Mitgliedstaaten betragen: 6 Jahre in Österreich bei Vorliegen bestimmter Bedingungen, sonst 10 Jahre; ebenfalls 10 Jahre in Griechenland, Italien, Luxemburg, Portugal und Spanien; 3 Jahre in Belgien; 7 Jahre in Dänemark; 5 Jahre in Finnland, Frankreich, Irland, den Niederlanden, Schweden und Großbritannien; 8 Jahre in Deutschland.

Frage 2: Welches der folgenden Konzepte für den Erwerb einer Staatsbürgerschaft bei der Geburt wird im Aufnahmeland angewandt?

- Jus sanguinis
- Jus soli
- Beide (Bitte näher ausführen)

Frage 3: Werden Angehörige der zweiten Generation von MigrantInnen, die die Staatsbürgerschaft des Aufnahmelandes erwerben wollen, bei der Antragstellung bevorzugt behandelt?

Frage 4: Welche der folgenden Voraussetzungen müssen für die Einbürgerung erfüllt werden?

- Erfüllung eines bestimmten Einkommensniveaus
- Ausreichender Wohnraum
- Sprachkenntnisse
- Vorstrafenfreiheit
- Andere (Bitte näher ausführen)

## Bürgerliche und politische Rechte

---

Frage 5: Wenn diese Voraussetzungen erfüllt werden, entsteht dann ein Rechtsanspruch auf Einbürgerung ohne weitere Ermessensentscheidungen der Behörden?

Frage 6: Gibt es ein Rechtsmittel, um die Verweigerung der Behörden, die Staatsbürgerschaft zu verleihen, anzufechten?

Frage 7: Erlaubt das Aufnahmeland eingebürgerten Personen doppelte Staatsbürgerschaften?

KOMMENTAR: Es gibt verschiedene Auffassungen darüber, ob sich doppelte Staatsbürgerschaften positiv auf die soziale Inklusion auswirken. Sie haben aber jedenfalls den Vorteil, Drittstaatenangehörige nicht zu einer Entscheidung zwischen ihrem Herkunftsland und dem Aufnahmeland zu zwingen.

Frage 8: Sind die Kosten des Einbürgerungsverfahrens niedriger als das monatliche Durchschnittseinkommen im Aufnahmeland?

**Tabelle 9: Staatsbürgerschaft**  
**Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung**

Drittstaaten-angehörige		Arbeits-migrantInnen	Saisonarbeits-kräfte	Flüchtlinge	Asyl-werberInnen	Ko-ethnische MigrantInnen
1: Mindest-warte-zeit	Weniger als 5 Jahre					
	5-8 Jahre					
	Mehr als 8 Jahre					
2: Konzept des Staats-bürger-schafts-erwerbs	ius san-guinis					
	ius soli					
	both					
3: Einfacheres Verfahren für Angehörige der zweiten Generation						
4: Voraus-setz-ungen	Ein-kommen					
	Wohn-raum					
	Sprache					
	Vor-strafen-freiheit					
	Andere					
5: Kein zusätzlicher Ermessensspielraum						
6: Rechtsmittel bei Verweigerung der Staatsbürgerschaft						
7: Doppelte Staatsbürgerschaft						
8: Angemessene Verfahrenskosten						

### 1.5. Recht auf Achtung des Familienlebens

#### *Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung*

Frage 1: Welche der folgenden Beschränkungen der Familienzusammenführung gibt es im Aufnahmeland?

- Quoten
- Mindestaufenthaltsdauer
- Art der Aufenthaltsgenehmigung
- Mindestwohnraum
- Vorstrafenfreiheit
- Erfüllung eines bestimmten Einkommensniveaus
- Andere (Bitte näher ausführen)

KOMMENTAR: Die Fragen in diesem Abschnitt beziehen sich auf jene Mechanismen, die die Zusammenführung von legal niedergelassenen Drittstaatenangehörigen mit Familienmitgliedern, welche sich nicht gewöhnlich im Aufnahmeland aufhalten, regeln.

Frage 2: Ist die Zusammenführung von erst nach der Auswanderung gegründeten Familien gesetzlich geregelt?

Frage 3: Fallen Kinder bis zum Erreichen der Volljährigkeit unter die Bestimmungen der Familienzusammenführung?

KOMMENTAR: Die rechtliche Definition der Minderjährigkeit variiert in den einzelnen Staaten. Im Hinblick auf die Familienzusammenführung sollte die Definition des Aufnahmelandes Anwendung finden.

Frage 4: Fallen Kinder unter die Bestimmungen der Familienzusammenführung, wenn sie nicht mehr minderjährig, aber noch abhängig von der Unterstützung ihrer Eltern sind?

Frage 5: Fallen andere Angehörige als Kinder und EhepartnerInnen unter die Familienzusammenführung (etwa unverheiratete LebenspartnerInnen)?

Frage 6: Gibt es ein Rechtsmittel, um die Verweigerung einer Familienzusammenführung durch die Behörden anzufechten?

Frage 7: Dürfen die unter dem Titel der Familienzusammenführung eingereisten Personen im Aufnahmeland arbeiten, sobald sie legal niedergelassen sind?

Frage 8: Dürfen die unter dem Titel der Familienzusammenführung eingereisten Personen nach einjährigem legalen Aufenthalt im Aufnahmeland arbeiten?

KOMMENTAR: Obwohl der sofortige Zugang zum Arbeitsmarkt die besten Möglichkeiten für eine soziale Inklusion eröffnet, können Mindestwartezeiten im Interesse des Aufnahmelandes zur Regulierung des Arbeitsmarktes liegen. Solange diese Wartezeit ein Jahr nicht übersteigt - eine Zeit, die der allgemeinen Orientierung im Aufnahmeland dienen kann - bleiben die negativen Auswirkungen auf die Integration gering.

Frage 9: Ist der einmal erhaltene Aufenthaltsstatus der Familienmitglieder unabhängig von dem der Antragstellerin/ des Antragstellers?

Frage 10: Haben Drittstaatenangehörige Anspruch auf Familienbeihilfen?

Frage 11: Sind die Anspruchsvoraussetzungen für Familienbeihilfen die gleichen wie für StaatsbürgerInnen?

## Bürgerliche und politische Rechte

**Tabelle 10: Recht auf Achtung des Familienlebens**

Drittstaatenangehörige		ArbeitsmigrantInnen	Saisonarbeitskräfte	Flüchtlinge	AsylwerberInnen	Ko-Ethnische MigrantInnen
1: Beschränkungen	Quote					
	Aufenthaltsdauer					
	Art der Aufenthaltsgenehmigung					
	Wohnraum					
	Vorstrafenfreiheit					
	Einkommen					
	Andere					
2: Recht auf Familienzusammenführung für erst nach der Auswanderung gegründete Familien						
3: Recht auf Familienzusammenführung für Minderjährige						
4: Recht auf Familienzusammenführung für volljährige Kinder bei Abhängigkeit von der Unterstützung der Eltern						
5: Recht auf Familienzusammenführung für andere Angehörige						
6: Rechtsmittel bei Verweigerung der Familienzusammenführung						
7: Sofortiger Zugang zum Arbeitsmarkt für zusammengeführte Familienmitglieder						

## Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

---

8: Zugang zum Arbeitsmarkt für zusammengeführte Familienmitglieder innerhalb eines Jahres					
9: Unabhängigkeit des Aufenthaltsstatus von dem der Antragstellerin/ des Antragstellers					
10: Anspruch auf Familienbeihilfen					
11: Gleiche Anspruchsvoraussetzungen für Familienbeihilfen					





## 2. Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

### 2.1. Beschäftigung

#### 2.1.1. Zugang zum Arbeitsmarkt und Arbeitsbedingungen

##### *Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung*

Frage 1: Ist der Zugang zum Arbeitsmarkt unabhängig von Zuwanderungsquoten geregelt?

Frage 2: Kann die nach der nationalen Gesetzgebung am wenigsten eingeschränkte Arbeitsgenehmigung innerhalb der ersten 5 Aufenthaltsjahre erworben werden?

KOMMENTAR: Die vorgeschlagene maximale Wartezeit von 5 Jahren für die nach der nationalen Gesetzgebung am wenigsten eingeschränkte Arbeitsgenehmigung basiert auf empirischen Daten aus der derzeitigen rechtlichen Praxis der meisten europäischen Länder im Hinblick auf ArbeitsmigrantInnen. Für andere Drittstaatenangehörige, vor allem Flüchtlinge, kann sich die Situation anders darstellen. Darüber hinaus ist der Zugang zum Arbeitsmarkt in vielen Ländern nicht mehr beschränkt und eine Arbeitsgenehmigung nicht mehr erforderlich, sobald ein dauerhafter Aufenthaltsstatus erreicht ist. In diesem Fall ist der Begriff „am wenigsten eingeschränkte Arbeitsgenehmigung“ gleichzusetzen mit „freiem Zugang zum Arbeitsmarkt ohne Arbeitsgenehmigung“. Was die drei im Projekt untersuchten Regionen (Steiermark, Südtirol, London) betrifft, stellt sich die Situation folgendermaßen dar: Die Wartezeit für die am wenigsten beschränkte Arbeitsgenehmigung in Österreich beträgt 5 Jahre. Die Genehmigung (der so genannte Befreiungsschein) muss aber alle fünf Jahre erneuert werden. In Großbritannien kann die Genehmigung nach 4 Jahren erlangt werden, allerdings

nur auf der Basis einer Ermessensentscheidung. In Italien wurde die Wartezeit, die nach der ursprünglichen Rechtslage 5 Jahre betrug, im Jahr 2002 auf 6 Jahre hinaufgesetzt. In anderen europäischen Ländern gelten folgende Wartezeiten: 2 Jahre (Finnland), 3 Jahre (Dänemark, Frankreich), 4 Jahre (Schweden), 5 Jahre (Belgien, Deutschland, Irland, Luxemburg, Niederlande, Spanien), 10 Jahre (Portugal), 15 Jahre (Griechenland).

- Frage 3: Ist der Zugang zum Arbeitsmarkt, der durch die am wenigsten beschränkte Arbeitsgenehmigung gewährt wird, jenem von StaatsbürgerInnen gleichgestellt?
- Frage 4: Gelten für Angehörige der zweiten Generation von MigrantInnen erleichterte Zugangsbedingungen zum Arbeitsmarkt?
- Frage 5: Haben Asylwerber während des Asylverfahrens Zugang zum Arbeitsmarkt?
- Frage 6: Mit welcher Genehmigung haben Drittstaatenangehörige das Recht, auch bei Arbeitslosigkeit für eine bestimmte Zeit im Aufnahmeland zu verbleiben?
- Befristete Genehmigung
  - Unbefristete Genehmigung
- Frage 7: Bei der Entscheidung über welche der folgenden Genehmigungen haben die Behörden Ermessensspielräume?
- Befristete Genehmigung
  - Unbefristete Genehmigung
- Frage 8: Muss der Entscheidungsprozess innerhalb einer bestimmten Zeit abgeschlossen sein?

*Indikatoren zu Minderheitenrechten*

- Frage 9: Ist zusätzlich zum traditionellen Gerichtssystem und zu den Gewerkschaften die Errichtung einer spezifischen Beschwerdestelle mit der Aufgabe, Drittstaatenangehörigen bei Diskriminierung am Arbeitsmarkt zu beraten, vorgesehen?

Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

- Frage 10: Gibt es ein spezifisches Monitoringsystem zur Evaluierung möglicher Diskriminierung von Drittstaatenangehörigen am Arbeitsmarkt?
- Frage 11: Gibt es Rechtsvorschriften, die die Anerkennung von in Drittstaaten erworbenen Qualifikationen regeln?
- Frage 12: Basieren derartige Anerkennungsverfahren für verschiedene Befähigungen und Berufe auf genauen und feststellbaren Rechtsvorschriften?
- Frage 13: Berücksichtigt das Arbeitsrecht die kulturelle und religiöse Diversität von ArbeitnehmerInnen, die zu einer neuen Minderheit gehören (z.B. Feiertage, Gebetszeiten, Beachtung von Speise- und Kleidungsvorschriften)?

Tabelle 11: Beschäftigung

11a: Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung

Drittstaatenangehörige		Arbeits- migrantInnen	Saisonarbeits- kräfte	Flüchtlinge	AsylwerberInnen	Ko-ethnische MigrantInnen
1: Arbeitsgenehmigung unabhängig von Quoten						
2: Erlangung der am wenigsten beschränkten Arbeitsgenehmigung innerhalb von 5 Jahren						
3: Gleicher Zugang						
4: Erleichterter Zugang für Angehörige der zweiten Generation						
5: Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylwerber						
6. Bleibe- recht bei Arbeits- losigkeit	Befristete Genehmigung					
	Unbe-fristete Genehmigung					
7. Grenzen von Ermessens- entscheid- ungen	Befristete Genehmigung					
	Unbe-fristete Genehmigung					
8. Zeitgrenzen						

## Wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte

---

### 11b: Indikatoren zu Minderheitenrechten

Neue Minderheiten	Drittstaatenangehörige	Eingebürgerte Personen neuerer Immigration
9: Beschwerdestelle		
10: Monitoringsystem		
11: Anerkennung von Qualifikationen		
12: Genaue und feststellbare Rechtsvorschriften für Anerkennungsverfahren		
13: Anerkennung kultureller und religiöser Diversität im Arbeitsrecht		

#### *2.1.2. Förderung der Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit*

##### *Indikatoren zu Minderheitenrechten*

- Frage 1: Gibt es Rechtsvorschriften, die die Beteiligung von Mitgliedern neuer Minderheiten an von staatlicher Seite angebotenen Aus- und Weiterbildungsprogrammen sicherstellen?
- Frage 2: Berücksichtigen diese Regelungen Gender-Aspekte und nehmen auf die unterschiedlichen Bedürfnisse und Situationen von weiblichen und männlichen Mitgliedern neuer Minderheiten Bedacht?
- Frage 3: Gibt es ein Monitoringsystem für die Umsetzung dieser Regelungen?
- Frage 4: Gibt es ein staatliches Anreizsystem für ArbeitgeberInnen, um in Aus- und Weiterbildung sowie Sprachkurse für Beschäftigte, die zu neuen Minderheiten gehören, zu investieren?

Table 12: Förderung der Beschäftigungs- und Anpassungsfähigkeit

Indikatoren zu Minderheitenrechten

Neue Minderheitens	Drittstaatenangehörige	Eingebürgerte Personen neuerer Immigration
1: Staatliche Unterstützung für die Aus- und Weiterbildung von Drittstaatenangehörigen		
2: Gender-Mainstreaming		
3: Monitoring-system		
4: Anreize für ArbeitgeberInnen		

2.1.3. Selbständige Tätigkeit

Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung

Frage 1: Sind die Bedingungen, die Drittstaatenangehörige für die Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit zu erfüllen haben, die selben wie für StaatsbürgerInnen?

Frage 2: Gibt es für Drittstaatenangehörige, die eine selbständige Tätigkeit aufnehmen, finanzielle Unterstützungen?

Tabelle 13: Selbständigkeit

Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung

Drittstaaten-angehörige	Arbeits-migrantInnen	Saisonarbeitskräfte	Flüchtlinge	Asyl-werberInnen	Ko-ethnische MigrantInnen
1: Gleiche Bedingungen wie für StaatsbürgerInnen					
2: Verfügbarkeit von finanziellen Unterstützungen					

*2.1.4. Soziale Sicherheit und Beschäftigung*

*Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung*

- Frage 1: Haben Drittstaatenangehörige unter den gleichen Voraussetzungen wie StaatsbürgerInnen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung?
- Frage 2: Können Arbeitslosenunterstützungen in das Heimatland des Drittstaatenangehörigen transferiert werden?
- Frage 3: Haben Drittstaatenangehörige unter den gleichen Voraussetzungen wie StaatsbürgerInnen Anspruch auf finanzielle Unterstützungen im Zusammenhang mit Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten?
- Frage 4: Können Unterstützungen im Zusammenhang mit Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten in das Heimatland des Drittstaatenangehörigen transferiert werden?
- Frage 5: Haben Drittstaatenangehörige unter den gleichen Voraussetzungen wie StaatsbürgerInnen Anspruch auf sämtliche Alterspensionen?
- Frage 6: Werden Versicherungszeiten für Alterspensionen, die in anderen Ländern erworben wurden, angerechnet?
- Frage 7: Können Alterspensionszahlungen in das Heimatland des Drittstaatenangehörigen transferiert werden?
- Frage 8: In welchen der folgenden Bereiche gibt es bilaterale Abkommen zwischen dem Aufnahmeland und den meisten Herkunftsländern?
- Arbeitslosenunterstützung
  - finanzielle Unterstützungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten
  - Alterspensionen

Tabelle 14: Soziale Sicherheit und Beschäftigung

Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung

Drittstaatenangehörige	Arbeits-migrantInnen	Saisonarbeits-kräfte	Flüchtlinge	AsylwerberInnen	Ko-ethnische MigrantInnen
1: Anspruch auf Arbeitslosen-unterstützung					
2: Transferierbarkeit der Arbeitslosen-unterstützung					
3: Anspruch auf finanzielle Unterstützungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten					
4: Transferierbarkeit von Unterstützungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten					
5: Anspruch auf Alterspensionen					
6: Anrechnung von Versicherungszeiten für Alterspensionen					
7: Transferierbarkeit von Alterspensionen					
8: Rati-fikation bi-lateraler Ab-kommen	Arbeits-losen-unter-stützung				
	Arbeits-unfälle und Berufs-krank-heiten				
	Alters-pensionen				

2.2. Wohnen

*Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung*

Frage 1: Auf welcher Ebene wird soziale Wohnbaupolitik im Aufnahmeland umgesetzt?

- Nationale Ebene
- Regionale/Bundesländerebene

○ Lokale Ebene

Frage 2: Gelten für Drittstaatenangehörige dieselben Anspruchsvoraussetzungen für Wohnungen in sozialen Wohnbauten wie für StaatsbürgerInnen?

Frage 3: Haben Drittstaatenangehörige den gleichen Zugang zu staatlich finanzierten Wohnbauten wie StaatsbürgerInnen?

KOMMENTAR: Obwohl Drittstaatenangehörige für das Wohnen in staatlich finanzierten Wohnbauten nicht notwendigerweise andere Anspruchsvoraussetzungen als StaatsbürgerInnen zu erfüllen haben, haben sie nicht unbedingt den gleichen Zugang wie StaatsbürgerInnen. So wird beispielsweise bei der Wohnungsvergabe in manchen staatlichen finanzierten Wohnbauten nur eine bestimmte Maximalanzahl an Drittstaatenangehörigen berücksichtigt, unabhängig davon, wie viele Drittstaatenangehörige die Anspruchsvoraussetzungen tatsächlich erfüllen würden.

Frage 4: Haben Drittstaatenangehörige Anspruch auf Wohnbeihilfen?

Frage 5: Gelten dabei für Drittstaatenangehörige die gleichen Anspruchsvoraussetzungen wie für StaatsbürgerInnen?



Tabelle 15: Wohnen

Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung

Drittstaaten-angehörige		Arbeits-migrantInnen	Saisonarbeits-kräfte	Flüchtlinge	AsylwerberInnen	Ko-ethnische MigrantInnen
1: Sozialer Wohnbau	National					
	Regional					
	Lokal					
2: Gleiche Anspruchsvoraussetzungen wie StaatsbürgerInnen						
3: Gleicher Zugang						
4.: Anspruch auf Wohnbeihilfen						
5: Gleiche Anspruchsvoraussetzungen wie StaatsbürgerInnen						

2.3. Gesundheit

*Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung*

- Frage 1: Haben Drittstaatenangehörige den gleichen Zugang zum staatlichen Gesundheitssystem wie StaatsbürgerInnen?
- Frage 2: Fallen Familienmitglieder des/ der Drittstaatenangehörigen in den Deckungsbereich der Gesundheitsversicherung?
- Frage 3: Haben Drittstaatenangehörige zu den gleichen Bedingungen wie StaatsbürgerInnen Anspruch auf Mutterschaftsbeihilfen?
- Frage 23: Haben Drittstaatenangehörige zu den gleichen Bedingungen wie StaatsbürgerInnen Anspruch auf finanzielle Unterstützungen bei Behinderungen?

*Indikatoren zu Minderheitenrechten*

Frage 5: Gibt es Rechtsvorschriften, die die kulturelle und/oder religiöse Diversität der PatientInnen im medizinischen Bereich berücksichtigen?

KOMMENTAR: Kulturelle Sensibilität von Regelungen im Gesundheitsbereich ist ein wichtiger Faktor und bestimmt wesentlich, wie neue Minderheiten in das Gesundheitssystem der Aufnahmegesellschaft integriert werden. Wenn diese Sensibilität nicht vorhanden ist, kann das in der Praxis zum Ausschluss bestimmter Gruppen von Mitgliedern neuer Minderheiten führen, obwohl sie Anspruch auf die Leistung hätten.

Tabelle 16: Gesundheit

**16a: Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung**

Drittstaatenangehörige	ArbeitsmigrantInnen	Saisonarbeitskräfte	Flüchtlinge	AsylwerberInnen	Ko-Ethnische MigrantInnen
1: Gleicher Zugang zum Gesundheitssystem					
2: Anspruch von Familienmitgliedern					
3: Anspruch auf Mutterschaftsbeihilfen					
4: Anspruch auf finanzielle Unterstützungen bei Behinderungen					

**16b: Indikatoren zu Minderheitenrechten**

Neue Minderheiten	Drittstaatenangehörige	Eingebürgerte Personen neuerer Immigration
5: Vorhandensein von Rechtsvorschriften, die kulturelle Diversität im medizinischen Bereich berücksichtigen		

## 2.4. Sozialhilfe

### *Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung*

Frage 1: Haben Drittstaatenangehörige Anspruch auf sämtliche Sozialhilfeleistungen im Aufnahmeland?

KOMMENTAR: Auf Leistungen der Sozialversicherung besteht ein Anspruch in rechtlich *a priori* genau definierten Situationen (Krankheit, Tod, Arbeitslosigkeit, Schwangerschaft etc.), und auch die Höhe und/oder Berechnung ist gesetzlich festgesetzt, wohingegen Sozialhilfeleistungen von der Bedürftigkeit abhängen und im Ermessen der Behörden liegen. Im Allgemeinen ist die Sozialhilfe subsidiär bzw. ergänzend zu Leistungen der Sozialversicherung. Der EGMR hat im Fall *Gaygusuz v. Österreich* entschieden, dass die Verweigerung von Sozialhilfeleistungen an einen rechtmäßig niedergelassenen Drittstaatenangehörigen eine Verletzung der EMRK darstellt.

Frage 2: Gelten für Drittstaatenangehörige die gleichen Anspruchsvoraussetzungen für Sozialhilfeleistungen wie für StaatsbürgerInnen?

Frage 3: Haben Drittstaatenangehörige sofortigen Zugang zu Sozialhilfeleistungen, ohne davor eine bestimmte Mindestzeit im Aufnahmeland niedergelassen gewesen zu sein?

Tabelle 7: Sozialhilfe

Drittstaatenangehörige	ArbeitsmigrantInnen	Saisonarbeitskräfte	Flüchtlinge	AsylwerberInnen	Ko-ethnische MigrantInnen
1: Zugang zu Sozialhilfeleistungen					
2: Gleiche Anspruchsvoraussetzungen					
3: Zugang ohne vorherige Mindestaufenthaltszeit					

## 2.5. Aus- und Weiterbildung

### 2.5.1. Schulwesen

#### *Indikatoren zu Minderheitenrechten*

- Frage 1: Sind im Schulsystem spezielle Sprach- und andere Kurse für neu zugezogene Kinder, die zu neuen Minderheiten gehören, vorgesehen?
- Frage 2: Gibt es Regelungen, die der Entstehung separater Klassen für Kinder, die zu neuen Minderheiten gehören, vorbeugen?
- Frage 3: Gibt es Regelungen, die die Förderung der Bewusstseinsbildung hinsichtlich kultureller und/oder religiöser Diversität für alle Kinder im Lehrplan vorsehen?
- Frage 4: Gibt es eine Regelung, die es den Schulen vorschreibt, optionale Kurse in der Muttersprache für Kinder, die zu neuen Minderheiten gehören, anzubieten?

KOMMENTAR: Es wird darüber diskutiert, ob das Angebot von Kursen in der Zweit- oder Muttersprache die soziale Integration von Kindern, die zu neuen Minderheiten gehören, fördert oder eher zu einer größeren Trennung zwischen neuen Minderheiten und dem Rest der Bevölkerung führt. Eine EU-Richtlinie vom 25.07.1977 verpflichtet die Mitgliedstaaten, den muttersprachlichen Unterricht der Kinder von ArbeitsmigrantInnen zu fördern (Richtlinie 77/486/EWG des Rates). Einerseits können solche Kurse SchülerInnen, die zu neuen Minderheiten gehören, helfen, die Sprache ihrer Verwandten zu erlernen, ihre eigene Identität zu entwickeln und letztendlich auch dazu beitragen, sich besser in die Aufnahmegesellschaft zu integrieren. Andererseits könnte der getrennte Unterricht von Kindern, die zu neuen Minderheiten gehören, die Integration insofern erschweren, als dadurch der Unterschied zwischen „einheimischen“ und „ausländischen“ Kindern noch klarer betont wird.

- Frage 5: Gibt ein Monitoringsystems für die Evaluierung der Umsetzung der oben genannten Bestimmungen?
- Frage 6: Können private Erziehungsinstitutionen mit anderem kulturellen, religiösen oder linguistischen Hintergrund den gleichen Status wie öffentliche Schulen erhalten?

Frage 7: Werden private Erziehungsinstitutionen mit anderem kulturellen, religiösen oder linguistischen Hintergrund von der öffentlichen Hand unterstützt?

Tabelle 18: Schulwesen  
Indikatoren zu Minderheitenrechten

Neue Minderheiten	Drittstaatenangehörige	Eingebürgerte Personen neuerer Immigration
1: Spezielle Sprachkurse bei Neuzuwanderung		
2: Vorbeugung gegen die Bildung separater Klassen		
3: Berücksichtigung kultureller Diversität im Lehrplan		
4: Optionale Kurse in der Muttersprache		
5: Monitoringsystem		
6: Gleicher Status für private Erziehungs-institutionen mit anderem kulturellen, religiösen oder linguistischen Hintergrund		
7: Unterstützung von privaten Erziehungs-institutionen mit anderem kulturellen, religiösen oder linguistischen Hintergrund		

### 2.5.2. Erwachsenenbildung

#### Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung

Frage 1: Bietet das Aufnahmeland genügend Plätze in kostenlosen Sprachkursen?

Frage 2: Wenn die Absolvierung verpflichtender Sprachkurse verlangt wird, sind diese kostenlos?

Frage 3: Ist das Aufenthaltsrecht unabhängig von der Absolvierung verpflichtender Sprachkurse?

**Tabelle 19: Erwachsenenbildung  
Indikatoren zur rechtlichen Gleichstellung**

Drittstaaten- angehörige	Arbeits- migrantInnen	Saisonarbeits- kräfte	Flüchtlinge	AsylwerberInnen	Ko-ethnische MigrantInnen
1: Ausreichend Plätze in kostenlosen Sprach- kursen					
2: Verpflichtende Sprachkurse kostenlos					
3: Unabhängigkeit des Aufenthaltsrecht von verpflichtenden Sprachkursen					

## 2.6. Medien

### *Indikatoren zu Minderheitenrechten*

Frage 1: Gibt es Verhaltenskodizes (sog. codes of conduct) betreffend die Berichterstattung über Minderheitenthemen für JournalistInnen?

KOMMENTAR: Einige Gruppen haben sich für eine positivere Berichterstattung über neue Minderheiten in den Medien eingesetzt, da sie davon ausgehen, dass das zu einer größeren sozialen Akzeptanz führen würde. Es wird angenommen, dass die Medien einen großen Einfluss auf die öffentliche Meinung haben und dass deshalb eine bessere Darstellung von Drittstaatenangehörigen zu einer weniger negativen Einstellung der Öffentlichkeit zur Idee der sozialen Inklusion führen könnte.

Frage 2: Gibt es ein Monitoringsystem für die Umsetzung derartiger Verhaltenskodizes vorsehen?

Frage 3: Gibt es Rechtsvorschriften, die die Vergabe von Frequenzen für TV/Radioprogramme von oder für neue Minderheiten vorsehen?

Frage 4: Gibt es Förderungen für TV/Radioprogramme über oder für neue Minderheiten?

Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

---

Frage 5: Gibt es Rechtsvorschriften, die öffentlich-rechtlichen TV/Radioanstalten die Verpflichtung zur Ausstrahlung von Programmen über oder für neue Minderheiten auferlegen?

Frage 6: Gibt es Regelungen zur Förderung jener Medien, die Mitglieder neuer Minderheiten beschäftigen oder sich auf Minderheitenthemen spezialisieren?

**Tabelle 19: Medien**  
**Indikatoren zu Minderheitenrechten**

Neue Minderheiten	Drittstaatenangehörige	Eingebürgerte Personen neuerer Immigration
1: Vorhandensein von codes of conduct		
2: Monitoring -system		
3: Allokation von Radio/TV-Frequenzen		
4: Förderungen für Programme über oder für neue Minderheiten		
5: Verpflichtung zur Ausstrahlung von Programmen über oder für neue Minderheiten		
6: Förderungen für die Beschäftigung oder die Berichterstattung		





## Parte I: Quadro analitico



# 1. Introduzione

Negli ultimi decenni la maggior parte degli stati dell'Unione Europea ha registrato un notevole incremento del numero di cittadini provenienti da paesi terzi residenti nel proprio territorio. Ragioni politiche, umanitarie ed economiche, unite alla libertà di circolazione risultante dalla crescente integrazione europea, hanno infatti spinto un numero sempre crescente di persone a stabilirsi, seppur con periodi di soggiorno molto differenziati, in Paesi diversi dal proprio.

Da questa situazione è sorta, per i governi e per le autorità pubbliche la necessità di integrare i cittadini stranieri che vivono nelle loro comunità. Le politiche di integrazione sono essenziali nella lotta contro la discriminazione ed il razzismo e per accrescere la coesione sociale ed economica nel paese ospitante. L'inclusione sociale è una componente fondamentale nelle politiche volte al riconoscimento di pari diritti e doveri per i cittadini dei paesi terzi nelle società nelle quali risiedono.

La Commissione europea ha ravvisato la rilevanza di questo tema fin dagli anni '90. Secondo le conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Tampere<sup>1</sup> sull'equo trattamento di cittadini di Paesi terzi, lo status giuridico dei cittadini di paesi terzi dovrebbe avvicinarsi a quello dei cittadini degli stati membri :

*Alle persone, che hanno soggiornato legalmente in uno Stato membro per un periodo di tempo da definire e che sono in possesso di un permesso di soggiorno di lunga durata, dovrebbe essere garantita, in tale Stato membro, una serie di diritti uniformi il più possibile simili a quelli di cui beneficiano i cittadini dell'UE, ad esempio il diritto a ottenere la residenza, ricevere un'istruzione, esercitare un'attività in qualità di lavoratore dipendente o autonomo; va, inoltre, riconosciuto il principio di anti-discriminazione rispetto ai cittadini dello Stato di soggiorno. Il Consiglio europeo approva l'obiettivo di offrire ai cittadini dei paesi terzi*

---

<sup>1</sup> Consiglio europeo di Tampere, 15 -16 ottobre 1999.

*che soggiornano legalmente in maniera prolungata, l'opportunità di ottenere la cittadinanza dello stato membro in cui risiedono.*<sup>2</sup>

Il Consiglio d'Europa se da una parte sollecita una protezione più incisiva dei diritti delle minoranze, riconosce altresì un chiaro legame fra i migranti e le minoranze. L'Assemblea Parlamentare di questa istituzione europea ha dichiarato:

*L'Assemblea riconosce che le popolazioni immigrate i cui membri sono cittadini dello stato nel quale risiedono costituiscono speciali categorie di minoranze e raccomanda che uno specifico strumento del Consiglio d'Europa trovi applicazione nei loro confronti.*<sup>3</sup>

Successivamente l'Assemblea ha richiesto al proprio Comitato per gli Affari Giuridici e i Diritti Umani di preparare un rapporto e al proprio Comitato sulla Migrazione, Rifugiati e Demografia di preparare un parere per studiare la situazione e i diritti delle nuove minoranze originate dall'immigrazione.<sup>4</sup>

Sebbene i componenti delle nuove minoranze originate dall'immigrazione possiedano caratteristiche etniche, religiose, culturali e/o linguistiche diverse da quelle del resto della popolazione della comunità di accoglienza, essi sono generalmente esclusi dalle tradizionali definizioni di "minoranze".<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 5, para. 21.

<sup>3</sup> Assemblea Parlamentare - Consiglio d'Europa, Raccomandazione n. 1492 (2001) sui Diritti delle Minoranze Nazionali, 23 gennaio 2001 (*traduzione degli AA*).

<sup>4</sup> Assemblea Parlamentare - Consiglio d'Europa, Ordine n. 568 (2001) sui Diritti delle Minoranze Nazionali, 23 gennaio 2001 (*traduzione degli AA*).

<sup>5</sup> L'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa nella sua Raccomandazione 1201(1993) sul Protocollo Aggiuntivo sui Diritti delle Minoranze Nazionali alla Convenzione europea sui Diritti dell'Uomo, ha proposto la seguente definizione: "... l'espressione 'minoranza nazionale fa riferimento ad un gruppo di individui presenti in uno stato i quali a) risiedono sul territorio di questo stato e ne sono cittadini (enfasi aggiunta dagli AA); b) mantengono dei legami memorabili, stabili e durevoli con questo stato; c) presentano delle caratteristiche etniche, culturali, religiose o linguistiche; d) sono sufficientemente rappresentativi, sebbene siano numericamente inferiori rispetto al resto della popolazione di questo stato o di una regione di questo stato; e) intendono mantenere ciò che costituisce la propria identità comune, inclusa la propria cultura, tradizioni, religione o lingua." (*traduzione degli AA*).

Il Comitato Consultivo della Convenzione Quadro per la Protezione delle Minoranze Nazionali (in seguito, "Convenzione Quadro") ha sempre ribadito che la Convenzione Quadro non contiene una definizione del termine minoranze nazionali e che ogni stato contraente gode di un certo margine di discrezionalità nello stabilire nei confronti di quali gruppi trova applicazione la Convenzione Quadro.

In occasione dell'esame di alcuni recenti rapporti statali<sup>6</sup>, il Comitato Consultivo ha preso in esame la possibilità di estendere l'ambito di applicazione della Convenzione Quadro a nuovi gruppi minoritari. A causa del numero considerevole di persone, inclusi i lavoratori migranti, che non posseggono la cittadinanza degli stati presi in esame, il Comitato Consultivo ha ritenuto possibile estendere l'applicazione di singoli articoli della Convenzione Quadro agli individui che appartengono a questi nuovi gruppi e ha raccomandato che, ad un momento opportuno nel futuro, le autorità degli stati membri esaminino questa possibilità di concerto con le persone interessate.<sup>7</sup>

Sebbene a livello internazionale non ci sia accordo su una comune definizione del termine minoranza, le definizioni di minoranza più comunemente impiegate possono essere divise in due gruppi: quelle secondo cui le minoranze sono composte esclusivamente dai cittadini dello stato in cui risiedono, hanno dei

---

<sup>6</sup> Comitato Consultivo della Convenzione Quadro, Parere sull'Austria, adottato il 16 maggio 2001, ACFC/INF/OP/I/009, paras. 19-20, 34; ACFC, Parere sulla Germania, adottato il 1 marzo 2002, ACFC/INF/OP/I/008, paras. 17-18, 40; ACFC, Parere sull'Ucraina, adottato il 1 marzo 2002, ACFC/INF/OP/I/010, para. 18.

<sup>7</sup> A questo proposito è interessante riportare la risposta data dalla Germania al Comitato Consultivo: "L'obiettivo della Convenzione Quadro è proteggere le minoranze nazionali; esso non è uno strumento globale sui diritti umani per tutti i gruppi della popolazione che differiscono per uno o più elementi dalla maggioranza (legami ereditari, razza, lingua, cultura, patria, origini, nazionalità, appartenenze religiose o politiche, preferenze sessuali, etc.). Coloro che appartengono a questi gruppi godono della protezione dei diritti umani in generale, e se sono cittadini, da una serie di diritti civili garantiti... L'applicazione di singoli articoli non solo diluirebbe l'obiettivo specifico dell'Convenzione Quadro, cioè la protezione delle minoranze nazionali, ma rischierebbe di creare minoranze nazionali di prima e seconda categoria - in altre parole, si creerebbero minoranze che potrebbero godere della protezione di tutti i diritti, ed altre che avrebbero diritto solo ad una parte limitata di essi" (*traduzione degli AA*). GVT/COM/INF/OP/I(2002)008, no. 73.

legami storici, ben fondati e durevoli con questo stato e posseggono delle caratteristiche minoritarie (le cd. "vecchie" o "storiche" minoranze nazionali) e quelle secondo cui la cittadinanza dello stato in cui tali individui risiedono non è un requisito per la costituzione di una minoranza (le c.d. "nuove" minoranze").

La differenza non è ovviamente solo terminologica poiché attualmente la principale causa dell'emersione di minoranze sono proprio i movimenti in larga scala fra diversi paesi di popolazioni dovuti a guerre, persecuzioni o difficoltà economiche. Tali movimenti di persone, forzati o volontari, che conducono nuovi gruppi di individui a risiedere in stati diversi da quello di origine, costituiscono oggi la fonte principale della creazione di (nuove) minoranze nel mondo.

## 2. Definizioni e concetti principali

### 2.1. “Vecchie” contro “Nuove” Minoranze

Nella redazione di strumenti internazionali, gli sforzi compiuti per definire il termine minoranza sono generalmente rimasti vani. Nonostante i numerosi tentativi compiuti negli ultimi decenni volti ad elaborare tale concetto, a tutt’oggi, a livello internazionale, non esiste una definizione comunemente accettata del termine minoranza nazionale, così come di minoranza etnica, religiosa o linguistica. Negli ultimi cinquant’anni svariate organizzazioni internazionali, soprattutto per esigenze di codificazione, hanno dedicato tempo ed energia alla ricerca di una definizione del termine minoranza che potesse essere generalmente riconosciuta, ma, finora, non si è giunti ad alcun risultato definitivo. Nel caso della *Dichiarazione ONU sui Diritti della Persona Appartenente a Minoranze Nazionali, Etniche, Religiose e Linguistiche* come pure nel caso della Convenzione Quadro, si è esplicitamente evitato di dare una definizione del termine minoranze, lasciando tale compito ai tribunali, autorità governative o ad altri organismi preposti all’interpretazione di queste convenzioni.

I motivi di questi fallimenti sono molteplici. Innanzitutto, sulla questione non vi è consenso né in seno alle Nazioni Unite, né in altre organizzazioni regionali. In secondo luogo, la questione non si può risolvere in astratto, poiché alcune categorie di “non-citizen”, cioè di individui non aventi la cittadinanza dello stato in cui risiedono, dovrebbero evidentemente godere di molti dei diritti riservati alle tradizionali minoranze nazionali ed elencati negli strumenti ad essi dedicati, ma ad essi non dovrebbero essere estesi necessariamente tutti i diritti relativi a tali minoranze.

La definizione di minoranza più citata è quella, risalente al 1977, contenuta nel rapporto di Francesco Capotorti, Rapporteur speciale della Sotto-Commissione ONU sulla Prevenzione della Discriminazione e Protezione delle Minoranze. Nel 1977 Capotorti preparò uno studio nel quale propose la seguente

definizione del termine minoranza, così come citata nell'art. 27 dal Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici: <sup>1</sup>

*Gruppo numericamente inferiore al resto della popolazione di uno Stato, in una posizione non dominante, i cui membri, essendo cittadini dello stato (passo enfatizzato dagli AA), possiedono caratteristiche etniche, religiose o linguistiche, che differiscono da quelle del resto della popolazione e mostrano, quanto meno implicitamente, un senso di solidarietà inteso a preservare la propria cultura, le tradizioni religiose o la lingua.* <sup>2</sup>

Uno degli elementi della definizione risulta, pertanto, la cittadinanza o nazionalità. La Commissione ONU dei Diritti Umani, tuttavia, è andata ben oltre questa definizione affermando:

*L'articolo 27 conferisce diritti a persone appartenenti a minoranze "esistenti" nel territorio di uno Stato membro. Considerata la natura e la portata dei diritti previsti dall'articolo, non è rilevante determinare il grado di permanenza sotteso al termine "esistente". Si tratta di una serie di diritti in base ai quali, gli individui, che appartengono a tali minoranze non devono essere privati del diritto di godere della propria cultura, di praticare la propria religione e di parlare la propria lingua insieme al resto della loro comunità. Così come non è necessario che siano cittadini (passo enfatizzato dagli AA), allo stesso modo non è necessario che abbiano un permesso di soggiorno permanente. In tal modo ai lavoratori migranti e perfino ai turisti che si trovano nel territorio di uno Stato membro e che costituiscono una minoranza non può essere negato*

---

<sup>1</sup> L'articolo 27 del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici (ONU, 1966) costituisce la norma fondamentale nel diritto internazionale in materia di diritti delle minoranze: "In quegli stati nei quali esistono minoranze etniche, religiose o linguistiche, agli individui che appartengono a tali minoranze non dev'essere negato il diritto, in comunione con gli altri membri del loro gruppo, di godere della propria cultura, di professare e praticare la propria religione, o di usare la propria lingua" (*traduzione degli AA*). Da notare che l'articolo 27 fa riferimento alle "minoranze etniche, religiose e linguistiche", mentre la Convenzione Quadro del Consiglio d'Europa si riferisce alle "minoranze nazionali".

<sup>2</sup> Francesco Capotorti, *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, UN doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev. 1, 1977, para.568.



*l'esercizio di tali diritti. Per lo stesso motivo, ogni altro individuo, che si trova nel territorio di uno Stato membro godrebbe dei diritti fondamentali, come per es. il diritto di libertà di associazione, di assemblea e di espressione. L'esistenza di una minoranza etnica, religiosa o linguistica in uno Stato membro non dipende da una decisione dello Stato in questione, ma da una serie di criteri oggettivi da stabilire.*<sup>3</sup>

Alla luce delle considerazioni espresse dalla Commissione dei Diritti Umani, si può affermare che le persone, che non sono (ancora) cittadini dello Stato in cui risiedono, possono appartenere ad una minoranza di quel determinato Paese.

*A questo riguardo, il Presidente del Gruppo di Lavoro ONU sulle Minoranze, Asbjorn Eide, ha dichiarato: "Il miglior approccio sembra essere quello di evitare una distinzione assoluta tra minoranze "nuove" e "vecchie", in cui si escludano le prime ed includano le seconde, riconoscendo, piuttosto, che nell'applicazione della Dichiarazione ONU (sui Diritti delle Persone Appartenenti a Minoranze Nazionali o Etniche, Religiose e Linguistiche) le "vecchie" minoranze hanno maggiori diritti acquisiti rispetto alle "nuove".*<sup>4</sup>

Proseguendo, egli afferma:

*Mentre la cittadinanza in quanto tale non deve rappresentare un criterio distintivo che esclude alcune persone o gruppi dal godimento di diritti riservati alle minoranze, in base alla Dichiarazione ONU, altri fattori possono essere rilevanti nella distinzione delle categorie di diritti di cui possono godere le diverse minoranze. A differenza di coloro che vivono dispersi nel territorio di uno Stato, coloro che vivono in modo compatto in una parte di questo territorio possono godere di una serie di diritti sull'uso della lingua, la toponomastica e, in alcuni casi, possono anche godere di un certo grado di autonomia. Coloro che risiedono da*

---

<sup>3</sup> Comitato per i Diritti Umani (50ma sessione, 1994), Parere Generale 23, paras. 5.1-5.2.

<sup>4</sup> Commentary to the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, Documento di lavoro presentato da Asbjørn Eide - Commissione dei Diritti Umani, Sotto-Commissione sulla Promozione e Protezione dei Diritti Umani, Gruppo di Lavoro sulle Minoranze, 6a sessione, 22-26 maggio 2000 (E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1).

*lungo tempo nel territorio possono inoltre godere di maggiori diritti rispetto a coloro che sono, invece, arrivati più recentemente.*<sup>5</sup>

Val la pena ricordare che nel 1999, nel corso della sua 5ª sessione, il Gruppo di Lavoro ONU sulle Minoranze, ha discusso la possibilità di definire il concetto di minoranza in modo conciso, piuttosto che inclusivo di una serie di criteri e caratteristiche e che fosse accettabile dal maggior numero di stati. Questo, secondo alcuni, doveva essere il primo passo verso una convenzione universale sulla tutela di tutti i soggetti membri di una minoranza. Le opinioni a tal riguardo furono molto divise, sia all'interno del Gruppo che tra gli osservatori. Si obiettò che le possibilità di giungere ad una definizione erano molto ridotte, dato che negli ultimi cinquant'anni ciò non era stato possibile né a livello globale, né a livello regionale. Inoltre, osservatori e accademici furono concordi nel sostenere che, per progredire nel campo della tutela delle minoranze, non vi era alcun bisogno specifico di definire il concetto di minoranza, né di inquadrarlo in una determinata categoria.

Oltre a generali considerazioni di natura giuridica, nel dibattito sulla questione della definizione di minoranza, devono essere considerati anche aspetti politici di ordine pratico. Attualmente gli stati europei ricorrono a definizioni ad hoc di minoranza molto diversificate fra loro, il cui campo di applicazione varia da molto ampio e generoso a estremamente restrittivo. Pertanto, l'introduzione di una definizione di minoranza comunemente accettata significherebbe, inevitabilmente, allinearsi su un minimo comune denominatore.

Se nel diritto internazionale non esiste una definizione universalmente valida del termine minoranza, lo stesso può dirsi per i termini nuove minoranze e migranti. Secondo il Rapporteur speciale dell'ONU per i diritti umani dei migranti, Gabriela Rodríguez Pizarro, poiché il termine generico di migrante non è ancora stato specificamente definito nel diritto o nella prassi internazionale, è necessario trovare una definizione ad hoc che renda possibile individuare le fattispecie in cui i diritti di questi individui sono tutelati nell'ambito di un sistema giuridico, sociale o politico.

Secondo quanto indicato dalla Pizarro<sup>6</sup>, una definizione di base del termine migrante potrebbe includere i seguenti elementi:

---

<sup>5</sup> *Ibidem*

- (a) individui che si trovano al di fuori del territorio del proprio Stato di cittadinanza, di cui non godono protezione giuridica, e che si trovano nel territorio di un altro Stato;
- (b) individui che non godono del riconoscimento giuridico inerente allo status di rifugiato, siano essi in possesso di un permesso di soggiorno temporaneo, naturalizzati o aventi un qualsiasi altro status garantito dal Paese ospitante;
- (c) individui, i cui diritti, ugualmente, non sono garantiti in virtù di accordi diplomatici, di visti o di altri accordi.

Il gruppo oggetto di analisi del progetto LISI sono le nuove minoranze create dall'immigrazione.<sup>7</sup> I membri delle nuove minoranze sono individui che risiedono fuori dal proprio paese di origine e posseggono delle caratteristiche etniche, culturali, linguistiche o religiose che differiscono da quelle della popolazione ospitante. Essi possono aver conservato la cittadinanza del proprio paese di origine o possono aver acquisito quella del paese ospitante. A differenza delle vecchie minoranze, essi non hanno dei legami storici con lo stato in cui risiedono e spesso non godono della tutela minoritaria. L'integrazione delle nuove minoranze dipende dall'equità giuridica, cioè da pari diritti e doveri rispetto ai cittadini del paese ospitante, e dal riconoscimento dei loro diritti culturali, linguistici e religiosi. Gli indicatori LISI sono stati elaborati allo scopo di coprire entrambi gli elementi che determinano l'integrazione legale.

---

<sup>6</sup> Durante la 55ma sessione, la Commissione sui Diritti Umani ha adottato la risoluzione 1999/44 in quale alla base si é deciso di nominare, per un periodo di tre anni, un Rapporteur Speciale per i Diritti Umani dei Migranti con il compito di esaminare concreti mezzi per superare gli ostacoli e le difficoltà esistenti per la protezione piena ed effettiva dei diritti umani di questo gruppo vulnerabile, inclusi gli ostacoli e le difficoltà per il rimpatrio dei migranti privi di documenti o che si trovano in situazioni di irregolarità. Il Rapporteur Speciale dovrebbe formulare delle strategie e delle raccomandazioni per la promozione e l'attuazione di politiche volte alla protezione dei diritti umani dei migranti e stabilire dei criteri in base ai quali tali politiche dovrebbero basarsi.

<sup>7</sup> Per ulteriori dettagli sul gruppo di studio del progetto LISI, si veda il capitolo "Metodologia del Progetto LISI".

## 2.2. Concetti fondamentali delle politiche sull'immigrazione

Con riferimento alle definizioni di altri concetti chiave oggetto della ricerca, è importante notare che anche in questo ambito non esistono delle definizioni comunemente accettate di concetti quali inclusione, esclusione, integrazione, assimilazione o segregazione<sup>8</sup>. Analisi comparate sono pertanto ostacolate dal fatto che finora non esiste un linguaggio comune per discutere i temi in oggetto. Il termine integrazione, ad esempio, non è un termine accettato in alcuni paesi dove si impiegano espressioni più neutrali quali inserimento o incorporazione<sup>9</sup> o coesistenza<sup>10</sup> sono le espressioni maggiormente utilizzate.

Il termine integrazione esprime un concetto complesso il cui significato differisce a seconda dello specifico contesto spazio-temporale dello specifico stato considerato così come delle circostanze storico politiche. Il concetto di integrazione varia da multiculturalismo a piena assimilazione e persino alla segregazione.<sup>11</sup> Generalmente il termine integrazione fa riferimento al vasto ambito dell'accesso a risorse, diritti, beni e servizi, mentre inclusione sociale si riferisce anche alla scelta individuale dello straniero di far parte della vita sociale della comunità ospitante.

Sviluppare una definizione del termine integrazione è alquanto problematico poiché integrazione è esso stesso un concetto dinamico: può far riferimento al

---

<sup>8</sup> Per maggiori dettagli si veda, Joseph Marko *Autonomie und Integration. Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich* (Graz, Wien, Köln, 1995).

<sup>9</sup> Rainer Bauböck, "The Integration of Immigrants", Rapporto della 7a riunione del Gruppo di Specialisti sulla Migrazione, Demografia e Impiego, Consiglio d'Europa, Strasburgo, 15-17 marzo 1994, CDMG(94) 25, para. 1.3.

<sup>10</sup> Beate Winkler, Discorso tenuto alla Conferenza sull'Immigrazione: Il Ruolo della Società Civile nella Promozione dell'Integrazione (ESC), 9-10 settembre 2002, Brussels.

<sup>11</sup> Stephen Castles, "The process of Integration of Migrant Communities", Riunione del Gruppo di Esperti sulla Distribuzione della Popolazione e la Migrazione, Santa Cruz, Bolivia, UN/UNFPA, 1993; Miroslav Macura, David Coleman, "International Migration: Regional Processes and Responses", ONU Commissione Economica per l'Europa, Fondo per i Popoli delle Nazioni Unite, Economic Studies no. 7, New York e Geneva, 1994, 41-76.

processo di inclusione o allo status raggiunto tramite l'inclusione.<sup>12</sup> Inoltre, integrazione, quale sistema interattivo di rapporti fra due entità, può essere analizzato dal punto di vista degli immigrati e della società ospitante. Esso può anche coinvolgere problematiche legate a scelte e bisogni: dal punto di vista delle scelte, si intende la libertà di vivere in un luogo determinato, di cercare liberamente un lavoro e di godere dei diritti e libertà civili; dal punto di vista delle esigenze, esso implica un più o meno esplicito convincimento da parte delle persone coinvolte.<sup>13</sup>

Esclusione sociale, quale concetto corrispondente a quello d'inclusione sociale, è stato definito come quello stato in cui "alcuni individui non godono pienamente della vita economica, sociale e civile, o hanno un salario limitato o altre circostanze (personali, familiari, sociali o culturali) che impediscono loro di raggiungere quello standard e qualità di vita considerato come accettabile dalla società. Gli individui che si trovano in queste situazioni sono spesso incapaci di godere pienamente dei propri diritti fondamentali" (*traduzione degli AA*).<sup>14</sup>

Nel progetto LISI i termini inclusione e integrazione debbono essere intesi come riferentesi a quei processi di mutuo adattamento fra immigrati e popolazione maggioritaria, implicanti un processo di scambio e adattamento, asimmetrico e reciproco allo stesso tempo, attraverso il quale i gruppi minoritari e quelli maggioritari imparano l'uno dall'altro e traggono arricchimento dalla cultura dell'altro gruppo.<sup>15</sup> L'asimmetria del processo deriva dal fatto che i nuovi venuti affrontano la necessità di dover adottare alcune caratteristiche della comunità ospitante specialmente in campo linguistico. In base a questo modello, l'inclusione di nuovi individui nella società ospitante implica rispetto per le

---

<sup>12</sup> Stephen Castles, "The process of Integration of Migrant Communities", Dipartimento degli Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite, Divisione sulle Popolazioni, Distribuzione della Popolazione e la Migrazione, New York, 1998, 247-65.

<sup>13</sup> Raimondo Cagiano de Azevedo, Barbara Sannino, "A European Research project on Migrants' Integration", in Consiglio d'Europa, *Measurement and Indicators of Integration*, Direzione degli Affari Sociale ed Economici (Strasburgo, 1997).

<sup>14</sup> Dec.12, 2001 Joint Report of the European Union 13926/01 SOC447 on social inclusion.

<sup>15</sup> Stephen Castles, "The process of Integration ...".

## Definizioni e concetti principali

---

identità dei migranti e della popolazione ospitante, interazione positiva e pacifica coabitazione fra le varie comunità interessate.<sup>16</sup>

In tale prospettiva, integrazione possiede una connotazione positiva. Tuttavia integrazione può anche esistere in forme negative allorquando l'inclusione di nuovi elementi in una data unità ha effetti disintegranti. Questo accade, ad esempio, quando gli immigrati sono coinvolti in attività di micro criminalità o sono semplicemente entrati nel territorio dello stato ospitante in modo irregolare o lavoravano senza permesso: tutto può condurre a forme di partecipazione sociale ma allo stesso tempo mettono a rischio le regole del diritto della società ricevente.<sup>17</sup>

Il concetto di integrazione come politica sull'immigrazione è stata sviluppata come un'opzione alternativa all'assimilazione e alla segregazione. Assimilazione può essere definita come un processo univoco di adattamento allo stile di vita e al sistema di valori della società ospitante. In base a tale modello, gli immigrati rinunciano alle loro caratteristiche linguistiche, culturali e sociali per divenire parti indistinte della popolazione maggioritaria.<sup>18</sup> Assimilazione è stata anche definita come "l'idea della superiorità della cultura dominante (tesa) a produrre una società omogenea spingendo i vari gruppi a scartare la propria cultura in favore di quella dominante" (*traduzione degli AA*).<sup>19</sup> La fusione ha invece un significato diverso poiché essa viene intesa come la combinazione di due o più culture tese a produrne un'altra, diversa dalle culture di origine. In questo caso, la fusione riflette l'eguaglianza delle varie culture coinvolte come processo e come risultato.<sup>20</sup> Tuttavia, è utile ricordare che studi recenti condotti

---

<sup>16</sup> Giovanna Zincone (ed.), Secondo Rapporto sull'integrazione degli immigrati in Italia, Commissione per le politiche di integrazione degli immigrati, Dipartimento per gli Affari Sociali, Presidenza del Consiglio dei Ministri (Bologna, 2000), 88.

<sup>17</sup> Raimondo Cagiano de Azevedo, *International Migrations as a Factor of Security and Cooperation in Europe and in the Mediterranean Region*, Rome, Università degli Studi di Roma, 'la Sapienza', 1993.

<sup>18</sup> Stephen Castles, "The process of Integration ...".

<sup>19</sup> Patrick Thornberry, *International Law and the Rights of Minorities* (Oxford, 1992), 4.

<sup>20</sup> *Ibid.*, 4.

principalmente negli Stati Uniti, cercano di riabilitare il concetto di assimilazione e dimostrare la sua rilevanza attraverso un uso più adeguato.<sup>21</sup>

I processi di integrazione e assimilazione possono interagire fra di loro e questo legame conduce spesso a delle tensioni. Ad esempio, le seconde generazioni di immigrati pur essendo più vicini alla cultura della società ospitante rispetto ai propri genitori, hanno spesso vissuto un processo di assimilazione senza tuttavia aver raggiunto un grado soddisfacente di integrazione da un punto di vista socio-economico. Tale situazione può evidentemente creare delle difficoltà fra gli immigrati e la società ospitante ma anche fra la prima e la seconda generazione di immigrati.<sup>22</sup>

I processi di segregazione si riferiscono alla separazione di un gruppo minoritario dal resto della popolazione in una o più aree principali della vita sociale quotidiana. Da un punto di vista socio-economico, gli immigrati che si trovano in una posizione di segregazione vengono assunti in lavori che richiedono basse qualifiche, vivono in disagiate condizioni abitative e non hanno accesso ai servizi pubblici.<sup>23</sup>

L'obiettivo di una completa e durevole politica di integrazione dovrebbe assicurare che gli immigrati abbiano la possibilità di prendere parte in modo equo alla vita della società nella quale vivono: partecipazione e pari opportunità sono pertanto gli elementi chiave di tali politiche. In tale prospettiva è vitale promuovere tutte le varie aree attinenti all'integrazione, sia separatamente e sia in modo interattivo, incluso il mercato del lavoro, l'educazione, il linguaggio, la cultura, così come l'integrazione sociale e legale. Un altro aspetto cruciale da tener in considerazione è la partecipazione alla vita pubblica sulla base di una serie di diritti e doveri civici.

Da un punto di vista culturale, le politiche di integrazione tendono ad inserire gli immigrati nei principali canali della società garantendo loro la possibilità di sviluppare ed esprimere le proprie caratteristiche socio-culturali.<sup>24</sup> Tale concetto

---

<sup>21</sup> Si veda, Richard Alba, Victor Nee, *Remaking the American Mainstream - Assimilation and Contemporary Immigration* (Harvard, 2003).

<sup>22</sup> Raimondo Cagiano de Azevedo, Barbara Sannino, "A European Research Project ...", 46.

<sup>23</sup> *Ibid.*, 45.

<sup>24</sup> Consiglio d'Europa, *Diversity and Cohesion: New Challenges for the Integration of Immigrants and Minorities* (Strasburgo, 2000), 36-8.

## Definizioni e concetti principali

---

si basa su due elementi: reciprocità e diversità socio-culturale. L'enfasi in questo modello è pertanto l'integrazione interculturale: preservare l'identità individuale degli immigrati e delle comunità riceventi e scambiare aspetti fra diverse culture. In tale prospettiva l'interculturalismo si pone oltre il multiculturalismo, che fa riferimento allo sviluppo della popolazione immigrata per quanto riguarda la lingua, la cultura e il comportamento sociale, rimanendo pur tuttavia separata e distinguibile dalla popolazione ospitante.<sup>25</sup>

Il concetto di integrazione adottato dal progetto LISI è quello di integrazione civica basata sull'idea che i diritti e i doveri degli immigrati oltre che l'accesso ai beni e servizi e i mezzi di partecipazione civica dovrebbero progressivamente porsi sullo stesso piano di quelli dei cittadini dello stato ospitante come pari opportunità e trattamento. In questa prospettiva, l'integrazione può essere misurata in termini di diritti di cittadinanza piuttosto che di status di cittadinanza nominale.<sup>26</sup>

Il concetto d'integrazione civica è in linea con la Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione europea<sup>27</sup> che si muove verso il concetto di cittadinanza civica tesa specificatamente a porre i cittadini dei paesi membri e i cittadini di paesi terzi residenti da lungo tempo sullo stesso piano legale. L'idea della cittadinanza civica fu introdotto per la prima volta dalla Commissione europea nella sua Comunicazione sulla Politica sull'Immigrazione della Comunità<sup>28</sup> con la quale si è dato seguito alle conclusioni del Consiglio di

---

<sup>25</sup> Stephen Castles, "The process of Integration ...".

<sup>26</sup> Rainer Bauböck, "The Integration of Immigrants ...", para.3.1.

<sup>27</sup> GU L 364 del 18 dicembre 2000, 1. L'articolo 5(1) (Diritti Fondamentali) della Bozza di Trattato che stabilisce la Costituzione europea prevede : "La Carta dei Diritti Fondamentali sarà parte integrante della Costituzione. La Carta si trova [nella seconda parte di/in un Protocollo allegato a] questa Costituzione." (*traduzione degli AA*). CONV/528/03 - Bozza degli articoli da 1 a 16 del Trattato Costituzionale, 6 febbraio 2003.

<sup>28</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo su una Politica Comunitaria sull'Immigrazione - COM(2000)757. Si veda altresì, Commissione europea, Proposta di una Direttiva del Consiglio concernente lo status dei cittadini di paesi terzi che sono residenti di lunga durata - COM(2001)127; Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato Europeo Economico e



Tampere sullo status giuridico dei cittadini dei paesi terzi. Tale status verrebbe acquisito dopo cinque anni di residenza in un paese membro dell'Unione europea e darebbe luogo a diritti comparabili a quelli dei cittadini dell'Unione, incluso il diritto di movimento e di stabilimento all'interno dell'Unione europea.

Vale la pena di notare che i diritti conferiti dalla Carta dei Diritti Fondamentali nei capitoli dedicati alla Dignità, Libertà, Uguaglianza, Solidarietà e Giustizia sono già applicabili ad ogni individuo indipendentemente dalla cittadinanza. Questi includono, ad esempio, il diritto alla libertà di associazione a tutti i livelli, in particolare, a livello politico, sindacale e in materie civiche. Il principio dell'universale applicazione della Carta si trova applicato anche alla maggior parte dei diritti della Carta sotto il capitolo Diritti dei Cittadini. Il diritto alla buona amministrazione viene esteso ad "ogni persona", mentre il diritto di accesso ai documenti e alle petizioni di fronte al Parlamento europeo o all'ombudsman europeo è stato esteso agli immigrati residenti in uno stato membro. Esistono tuttavia delle importanti eccezioni al principio di universalità, come ad esempio il diritto al voto e a candidarsi al Parlamento europeo ed alle elezioni locali che sono diritti riservati ai cittadini degli stati membri

### 2.3. Limiti degli indicatori giuridici

In base ad una classificazione proposta dal Consiglio d'Europa, gli indicatori possono essere suddivisi in tre categorie:<sup>29</sup>

A/ Indicatori di accessibilità: essi si riferiscono al quadro giuridico nel quale le nuove minoranze vivono. Le norme giuridiche riflettono la volontà politica di un determinato paese in materia d'integrazione e determinano fino a che punto le nuove minoranze hanno accesso a settori cruciali di uno stato ospitante. La legislazione di uno stato definisce altresì lo status dei membri delle nuove minoranze o la loro protezione contro la discriminazione. Misurare tale tipo di indicatori, in particolare allorquando vengono condotti studi comparativi, è piuttosto difficile, a causa delle diverse tradizioni giuridiche dei vari paesi ospitanti e poiché non è chiaro fino a che punto le norme giuridiche sono attuate nella pratica.

---

Sociale e al Comitato delle Regioni sull'Immigrazione, Integrazione e Impiego - COM(2003)336, p. 30.

<sup>29</sup> Measurement and indicators of integration (1997), Consiglio d'Europa, p.190.

- B/ Indicatori sociali: questo secondo tipo di indicatori descrive la situazione attuale dei membri delle nuove minoranze nel paese ricevente. Questa categoria di indicatori comprende indicatori classici forniti dagli uffici nazionali di statistica in materia di impiego, istruzione, dipendenza dal sistema sociale, situazione abitativa, etc. Osservando attentamente questa categoria è evidente che essa fornisce preziose informazioni su come il quadro normativo fornito dagli indicatori menzionati nel paragrafo precedente trova effettivamente applicazione, cioè come le norme giuridiche concernenti i cittadini di paesi terzi vengono attuate nella pratica. Il grado di reperibilità di tali indicatori è un fattore indispensabile per valutare con un certo grado di precisione la situazione attuale delle nuove minoranze e comprendere le tendenze delle politiche in materia di immigrazione ed integrazione.
- C/ Il terzo gruppo d'indicatori fornisce dati sulla percezione che hanno i membri delle nuove minoranze nei confronti del paese ospitante; le loro aspettative personali e il grado di partecipazione nei vari processi politico-sociali. Poiché l'integrazione coinvolge anche la società ospitante, particolare attenzione deve essere posta anche alla percezione e agli atteggiamenti della popolazione maggioritaria. Le opinioni, i meccanismi comportamentali e gli atteggiamenti della popolazione dello stato ospitante costituiscono infatti degli elementi decisivi per l'integrazione delle nuove minoranze. Un esempio può chiarire tale concetto: l'integrazione delle nuove minoranze nel mercato del lavoro e degli alloggi può essere facilitato da un certo multiculturalismo che permea la società ospitante o, al contrario, può essere resa più difficoltosa da una crescente xenofobia. Oppure, se la società ospitante risulta ostile nei riguardi delle nuove minoranze questi ultimi ridurranno al minimo i propri contatti con la società ospitante e, conseguentemente, renderanno vani ogni tentativo volto alla loro integrazione. Essi vivranno pertanto all'interno di un sistema sociale separato e parallelo rispetto a quello della comunità ospitante. Le fonti per analizzare tali indicatori sono le indagini demoscopiche e i sondaggi. Nonostante i difetti, tali indicatori sono tuttavia indispensabili per comprendere un determinato fenomeno sociale.

Il primo gruppo di indicatori (A) vengono anche definiti indicatori giuridici, mentre il secondo (B) e il terzo (C) gruppo come indicatori sociali. Giungendo ad una suddivisione analoga a quella operata dal Consiglio d'Europa, gli indicatori

sociali (B-C) vengono suddivisi in indicatori oggettivi (B) e soggettivi (C). Gli indicatori sociali oggettivi vengono forniti da dati statistici che rappresentano i vari fenomeni sociali indipendentemente da ogni valutazione personale, mentre gli indicatori sociali soggettivi forniscono indicazioni sulla percezione e valutazione individuale. Esempi di indicatori sociali oggettivi sono il tasso di disoccupazione, di povertà, le ore di lavoro settimanale, il tasso di mortalità infantile. Indicatori sociali soggettivi sono il grado di soddisfazione di vita e del lavoro, la percezione sulla distribuzione della giustizia, l'identificazione in una classe sociale. Nel campo della ricerca empirica gli indicatori sociali oggettivi sono stati impiegati soprattutto dai ricercatori statistici scandinavi che hanno dato particolare rilievo alle condizioni obiettive di vita per misurare il livello di benessere, mentre negli Stati Uniti si è posto maggiormente l'accento sulla qualità della vita percepita come benessere soggettivo. Nell'ambito della ricerca contemporanea esiste ormai un generale consenso sul fatto che entrambi i tipi di indicatori sociali devono trovare applicazione per poter misurare con maggior precisione le condizioni e la qualità della vita.

Come visto in precedenza, lo scopo principale del progetto LISI è quello di definire degli indicatori giuridici. Il presupposto di base è che l'integrazione delle nuove minoranze è largamente determinata dal sistema giuridico dello stato in cui risiedono. L'impatto della legislazione nazionale, regionale o locale sui processi d'integrazione è enorme poiché è proprio attraverso norme giuridiche che sono regolate le condizioni di ingresso e accesso a vari settori della comunità ospitante. La legislazione delle comunità riceventi può inoltre aggravare le differenze di trattamento e di opportunità esistenti fra i cittadini dello stato ospitante e di quelli dei paesi terzi rinforzando in tal modo fenomeni discriminatori contro questi ultimi. Per questo motivo l'integrazione giuridica è una delle condizioni necessarie per raggiungere l'inclusione sociale.<sup>30</sup>

Ciò vale anche per i membri delle nuove minoranze che hanno acquisito la cittadinanza dello stato ospitante; pertanto, l'integrazione giuridica non può essere intesa unicamente in termini di equità giuridica, ma anche come riconoscimento dei diritti delle minoranze. Gli indicatori LISI misurano entrambi

---

<sup>30</sup> Hofinger, Christoph: An index to measure legal integration (1997) in: Measurement and indicators of integration; Consiglio d'Europa, p.29.

gli elementi, ma mentre gli indicatori sull'equità giuridica trovano applicazione solo nei confronti dei cittadini di paesi terzi, gli indicatori sui diritti delle minoranze possono essere applicati a tutte le nuove minoranze indipendentemente dalla loro cittadinanza.

Sebbene lo sviluppo e l'applicazione d'indicatori giuridici sia estremamente utile per misurare l'inclusione sociale, bisogna immediatamente riconoscere che gli indicatori giuridici posseggono dei limiti poiché non possono descrivere interamente il processo di integrazione. Un esempio illuminante in questo contesto è dato dalle azioni positive. Gli indicatori giuridici possono mettere in evidenza le norme e le condizioni che regolano le azioni positive e che a loro volta promuovono l'integrazione dei membri delle nuove minoranze nella società ospitante. Le azioni positive svolgono infatti un ruolo fondamentale nel garantire pari opportunità e trattamento poiché correggono gli svantaggi di cui hanno sofferto o di cui soffrono le nuove minoranze. Tuttavia, gli indicatori giuridici possono solo fornire dei dati sull'esistenza di una base legale per la creazione di azioni positive, ma non possono monitorare l'attuazione di tali iniziative. Per misurare e valutare il livello d'attuazione di determinate politiche sono necessari altri tipi di indicatori.

Come visto in precedenza, un ulteriore problema legato agli indicatori giuridici è rappresentato dal divario esistente fra i vari sistemi giuridici. La metodologia seguita nel progetto LISI tenta di superare tale difficoltà: durante le varie fasi del progetto, sono stati enucleati ed esaminati gli specifici problemi che pongono degli ostacoli all'effettiva integrazione dei membri delle nuove minoranze afferenti il quadro giuridico in materia di immigrazione e integrazione delle tre aree geografiche prese in considerazione (Stiria, Londra e Alto Adige). I risultati in tal modo ottenuti sono stati raccolti nel *Rapporto sulle Problematiche Comuni e le Buone Prassi*. Questo Rapporto mette insieme le problematiche comuni emerse dall'analisi delle tre aree esaminate astraendole dallo specifico quadro giuridico nazionale o locale. Sulla base di tale analisi sono state identificate le condizioni e i limiti comuni ai tre diversi sistemi giuridici ed alla luce dei risultati così ottenuti sono stati messi a punto gli indicatori LISI.

Un commento conclusivo sull'elaborazione degli indicatori giuridici è d'obbligo. La formulazione degli indicatori giuridici non può essere ridotta ad una mera ricerca meccanica di norme giuridiche poiché spesso l'integrazione dei cittadini di paesi terzi è ostacolata da forme di discriminazione indiretta o, come

visto in precedenza, da atteggiamenti negativi della popolazione locale che sono difficili da misurare con il solo impiego di indicatori giuridici. Un esempio è dato dalle condizioni di accesso agli alloggi: pur non sussistendo particolari ostacoli legali per gli stranieri, di fatto l'accesso alle abitazioni per questi cittadini può essere enormemente limitato dai pregiudizi dei cittadini del paese ospitante. In questo caso gli indicatori giuridici dovranno essere formulati in modo da verificare, ad esempio, l'esistenza di un organismo che si occupa di casi di discriminazione contro i cittadini di paesi terzi o l'adozione di una legislazione omnicomprensiva anti-discriminazione. Un altro esempio può essere quello della conoscenza della lingua del paese ospitante fra i cittadini dei paesi terzi. In questo caso, gli indicatori giuridici potranno identificare quelle norme che prevedono degli specifici corsi di lingua per stranieri o che permettono lo stanziamento di fondi per organizzare tali corsi.

È evidente che per poter misurare l'effettiva attuazione delle norme giuridiche in materia d'immigrazione ed avere una visione completa e precisa dell'integrazione delle nuove minoranze saranno necessari, oltre agli indicatori giuridici, altri dati forniti ad esempio dagli indicatori sociali. Tuttavia né gli indicatori giuridici, né quelli sociali potranno descrivere e misurare da soli la complessità dei processi d'integrazione delle nuove minoranze. Identificando solamente una serie di indicatori giuridici, il progetto LISI ha perciò lo scopo di porsi quale complemento nel campo della ricerca condotta in materia di integrazione e immigrazione.

## Definizioni e concetti principali

---

## 3. Considerazioni generali sui principali ambiti esaminati

Il processo d'integrazione delle nuove minoranze è ostacolato a vari livelli: sono coinvolti diritti civili e politici così come diritti economici, sociali e culturali. Nel progetto LISI sono stati presi in considerazione i principali ambiti nei quali l'integrazione delle nuove minoranze è particolarmente ostacolata. Inoltre, è stato esaminato il quadro giuridico europeo ed internazionale concernente l'integrazione delle nuove minoranze. Nei seguenti paragrafi verranno illustrati gli aspetti principali degli ambiti esaminati seguiti da un sunto degli elementi relativi al quadro giuridico internazionale:<sup>1</sup>

### 3.1. Diritti civili e politici

#### 3.1.1. Uguaglianza e anti-discriminazione

Il principio di uguaglianza, da una parte, e la tutela di gruppi specifici come le minoranze, le donne, ecc., dall'altra, sono concetti distinti perché l'uguaglianza e l'anti-discriminazione implicano una garanzia formale di trattamento uniforme per tutti gli individui, mentre il concetto di tutela di gruppi particolari implica misure speciali a favore di un gruppo specifico. A questo riguardo la Corte europea per i Diritti dell'Uomo ha chiarito che il principio di anti-discriminazione viene violato non solo quando gli stati trattano in modo diverso individui che si trovano in situazioni analoghe, ma anche quando gli stati, senza un motivo obiettivo e ragionevole, non trattano in modo diverso individui che si trovano in situazioni che differiscono in modo significativo.<sup>2</sup>

La Commissione ONU dei Diritti Umani ha specificato:<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Per l'analisi completa degli ambiti esaminati nel progetto LISI, si veda Rapporto LISI sulle Problematiche Comuni e le Buone Prassi, [www.eurac.edu/minorities/LISI/documents](http://www.eurac.edu/minorities/LISI/documents).

<sup>2</sup> CEDU, Thlimmenos contro Grecia, No. 34369/97, sentenza del 6 aprile 2000, para. 44.

<sup>3</sup> Commissione dei Diritti Umani (50a sessione, 1994), Commento Generale 23, para 6.2.

*La protezione dell'identità di una minoranza e dei diritti dei suoi componenti di godere e sviluppare la loro cultura e la loro lingua e di praticare la loro religione all'interno del gruppo potrebbe richiedere l'adozione di misure positive da parte degli Stati. A tal proposito si osservi che tali misure positive devono rispettare le disposizioni degli artt. 2.1 e 26 del Patto Internazionale sui diritti civili e politici relativi al trattamento delle diverse minoranze e al trattamento dei loro componenti rispetto al resto della popolazione.<sup>4</sup> Comunque, fintanto che dette misure sono volte a migliorare condizioni che impediscono o limitano il godimento dei diritti garantiti dall'art. 27 (ICCPR), esse possono costituire una legittima differenziazione rispetto alla Convenzione, posto che si basino su criteri ragionevoli ed obiettivi.*

La Convenzione ONU sull'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione Razziale consente inoltre la cd. "discriminazione positiva", ovvero la diversità di trattamento a favore di un gruppo razziale, con l'obiettivo di compensare le conseguenze di un trattamento discriminatorio di cui sono stati vittime i componenti di un determinato gruppo, a condizione che dette misure non intacchino in modo sproporzionato i diritti di altri soggetti.<sup>5</sup> Il medesimo principio si ritrova nella Direttiva 2000/43/CE del Consiglio (Direttiva sull'Uguaglianza Razziale) che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.<sup>6</sup> L'articolo 5 della

---

<sup>4</sup> L'articolo 2 (1) prevede che ciascuno degli stati parti del Patto si impegna a rispettare ed a garantire a tutti gli individui che si trovano sul suo territorio e sono sottoposti alla sua giurisdizione, i diritti riconosciuti nel Patto, senza distinzione alcuna, sia essa fondata sulla razza, il colore, il sesso, la religione, l'opinione politica o qualsiasi altra opinione, l'origine nazionale o sociale, la condizione economica, la nascita o qualsiasi altra condizione. L'articolo 26 sancisce l'uguaglianza e la parità di tutela di fronte alla legge; proibisce inoltre qualsiasi forma di discriminazione e garantisce a tutti gli individui l'equa ed efficace protezione dalle forme di discriminazione fondata sulle ragioni di cui all'art. 2.

<sup>5</sup> Artt. 1(4) e 2(2) della Convenzione ONU sull'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione Razziale.

<sup>6</sup> Direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 Giugno 2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica - GU L 180 19/07/2000 p. 0022-0026.



Direttiva sancisce: "Allo scopo di assicurare l'effettiva e completa parità, il principio della parità di trattamento non osta a che uno Stato membro mantenga o adotti misure specifiche dirette a evitare o compensare svantaggi connessi con una determinata razza o origine etnica".

La distinzione, sulla quale si basa una determinata azione positiva, deve quindi essere in qualche modo giustificabile. È comunque importante notare che i redattori del Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici forniscono esempi di ciò che essi ritengono giustificabile; tra le tante compaiono le distinzioni basate sulla cittadinanza nell'ambito dell'immigrazione, dell'estradizione, dell'accesso alle cariche pubbliche o l'acquisto di proprietà. Agli occhi dei redattori, tale distinzione non costituisce un caso di discriminazione.

A livello regionale, il diritto comunitario prevede il principio di anti-discriminazione attraverso la garanzia della parità di trattamento per tutti gli individui, a prescindere dalla nazionalità, dal sesso, dalla razza o dall'origine etnica, dalla religione e dal credo, dagli handicap, dall'età o dall'orientamento sessuale. L'articolo 12 del Trattato UE (ex articolo 6) proibisce ogni discriminazione in base alla nazionalità.<sup>7</sup> I governi degli stati membri hanno tuttavia accettato che questo articolo trova applicazione solo limitatamente alla nazionalità di uno stato membro. Anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, che ha emendato il Trattato che istituiva la Comunità europea e il Trattato sull'UE, non è ben chiaro se l'articolo 12 sia estendibile anche all'ammissione, alla residenza e alla parità di trattamento di cittadini di Paesi terzi. Ricordando che l'articolo 12 è applicabile ai soli diritti previsti dal Trattato UE, sembrerebbe che l'articolo 12 significhi che la discriminazione tra i vari gruppi, provenienti da Paesi terzi, sia proibita e che alle persone, cui è stato riservato un trattamento meno favorevole, venga garantito un equo trattamento al pari dei cittadini di Paesi terzi, trattati più favorevolmente.<sup>8</sup>

Con il Trattato di Amsterdam è stato inserito, nel Trattato UE, un nuovo articolo 13, che rafforza la garanzia anti-discriminazione sancita nei Trattati.

---

<sup>7</sup> Articolo 12 (1) del Trattato UE: " *Nel campo di applicazione del presente trattato, e senza pregiudizio alle disposizioni particolari dallo stesso previste, è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità* ".

<sup>8</sup> Migrant Policy Group/Commission for Racial Equality " *The Starting Line and the Incorporation of the Racial Equality Directive into National Laws of the EU Members States and Accessions States* ", a cura di Isabelle Chopin e Jan Niessen, 2000, p. 9.

## Considerazioni generali sui principali ambiti esaminati

---

L'articolo 13 del Trattato UE conferisce alle istituzioni europee la facoltà di adottare i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, gli handicap, l'età e le tendenze sessuali. L'articolo 13 non include tuttavia la nazionalità come motivo di discriminazione; in altre parole, i cittadini di Paesi terzi non possono essere discriminati in base alla razza o all'origine etnica, alla religione o alle convinzioni personali, ma possono esserlo in base alla nazionalità.<sup>9</sup>

La Direttiva sull'Uguaglianza Razziale,<sup>10</sup> di cui sopra, proibisce qualsiasi forma di discriminazione, diretta o indiretta, basata sulla razza o l'origine etnica in una serie di ambiti, quali il lavoro e la formazione, la previdenza sociale e la sanità, l'istruzione, gli alloggi, ecc. L'art. 3 (2) della direttiva stabilisce tuttavia che: "La presente direttiva non riguarda le differenze di trattamento basate sulla nazionalità e non pregiudica le disposizioni e le condizioni relative all'ingresso e alla residenza di cittadini di paesi terzi e di apolidi nel territorio degli stati membri, né qualsiasi trattamento derivante dalla condizione giuridica dei cittadini dei paesi terzi o degli apolidi interessati". Questa disposizione mira a proteggere gli strumenti giuridici di cui dispongono gli stati membri in materia di immigrazione per regolare l'accesso al lavoro di cittadini di Paesi terzi; essa mantiene poi, in particolare, le differenze di trattamento basate sulla cittadinanza/residenza che in tal modo non possono essere considerate discriminatorie e contrarie alla legge.<sup>11</sup>

La Direttiva sull'Uguaglianza Razziale è entrata in vigore il 19 Luglio 2000; gli Stati membri avranno tempo fino al 19 Luglio 2003 per recepire la Direttiva nell'ordinamento nazionale.<sup>12</sup> A questa direttiva è poi seguita quella sulla parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro contro la discriminazione sul lavoro in base a religione o convinzione personale, handicap, età o tendenza sessuale.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>10</sup> Direttiva 2000/43/CE del Consiglio del 29 Giugno 2000 - GU L 180 19/07/2000 p. 22-26.

<sup>11</sup> Migrant Policy Group/Commission for Racial Equality, " *The Starting Line ...* ", p. 31.

<sup>12</sup> Si veda, art. 16, Direttiva 2000/43/CE.

<sup>13</sup> Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di lavoro - GU L

### *3.1.2. Cittadinanza*

Come già detto, la tutela dei diritti delle minoranze non può escludere gli stranieri, i quali non sono cittadini del Paese nel quale risiedono, basandosi su una mera definizione del termine minoranze. Dai primi dibattiti in seno alle Nazioni Unite sulla tutela delle minoranze, le opinioni sulla questione si sono profondamente divise: se nella definizione di minoranza debbano rientrare soltanto coloro che posseggono la cittadinanza del Paese in cui risiedono.

In riferimento ai diritti dei cittadini e degli stranieri, la Convenzione europea dei diritti dell'uomo (ETS 005), conformemente alla moderna legislazione sui diritti umani, sancisce l'obbligo degli stati contraenti di garantire la tutela dei diritti di tutti gli individui, che si trovano sotto la sua giurisdizione, indipendentemente dalla cittadinanza. Lo stesso principio si ritrova anche nel Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici delle Nazioni Unite. I diritti previsti da questi strumenti internazionali devono essere quindi garantiti a tutti coloro che si trovano nel territorio dello stato e sotto la sua giurisdizione. Nella Carta dei Diritti Fondamentali (UE), adottata nel dicembre 2000, sono enunciati una serie di principi che, per la valenza universale di alcuni diritti, si applicano anche ai cittadini di Paesi terzi. Ciò risulta particolarmente importante se riferito a tutta una serie di diritti sociali, come la tutela contro i licenziamenti ingiustificati e l'applicazione di leggi nazionali e comunitarie relative alle condizioni di lavoro. Sulla base delle condizioni definite nel Trattato di Amsterdam, la Carta prevede, inoltre, la libera circolazione e il diritto di soggiorno per i cittadini di Paesi terzi residenti in uno stato membro.

Se applicata rigorosamente, la legislazione sui diritti umani può ridurre in modo significativo le differenze esistenti tra i diritti dei cittadini e degli stranieri. A livello nazionale, tuttavia, la tutela dei diritti umani è spesso rivolta ai soli cittadini, e ciò in palese violazione della legislazione internazionale sui diritti umani. Conseguentemente, per chi non possiede la cittadinanza del Paese di residenza, il godimento di alcuni diritti è spesso incerto. Come già sottolineato, tra i diritti, il cui godimento risulta limitato, rientrano ad esempio i diritti politici. Un altro esempio è il diritto di rientro, più precario per coloro che

---

303 02/12/2000 p. 16-22. Per maggiori dettagli su questa Direttiva si rimanda al capitolo dedicato all'occupazione.

non posseggono la cittadinanza del Paese nel quale risiedono che non per i cittadini. Mentre i cittadini non possono essere espulsi dal loro Paese, gli stranieri sono a maggior rischio, nonostante non esista, per gli stati, una libertà assoluta di espellere gli stranieri; coloro, che hanno ottenuto una qualsiasi forma di residenza di natura temporanea o più duratura, possono essere espulsi solo in base a pressanti esigenze di natura sociale.

E' evidente che le procedure, la legislazione e le istituzioni, associate ai meccanismi per acquisire la cittadinanza, costituiscono un importante quadro generale di riferimento per l'integrazione degli immigrati. Tuttavia la cittadinanza non dovrebbe fungere da unico "principio-guida" per un'efficace ed effettiva politica d'integrazione; essa può, e dovrebbe, fungere da importante punto di riferimento e motivo di stimolo nello sviluppo ed attuazione delle politiche relative all'immigrazione.

Per quanto riguarda la cittadinanza, le principali differenze si basano sui cd. principi del *jus soli* e *jus sanguinis*. Questa differenza risulta fondamentale nell'analisi di immigrazione e integrazione, poiché definisce i modi, che consentono di appartenere ad una nuova comunità.

Numerosi stati applicano il principio del *jus soli*, in base al quale i bambini, nati sul proprio territorio, ottengono, in genere, la cittadinanza di quel Paese anche se i genitori non ne erano cittadini. Altri si limitano invece al *jus sanguinis*, che prevede che solo i figli, nati da cittadini, ottengano automaticamente (ex lege) la cittadinanza.

A seguito dell'evoluzione della legislazione sui diritti umani, anche gli stati che normalmente applicavano il solo principio dello *jus sanguinis*, hanno cominciato ad applicare il principio di *jus soli* ai bambini nati sul proprio territorio e che sarebbero altrimenti risultati apolidi. Tuttavia, la maggior parte degli immigrati possiede la cittadinanza del Paese d'origine ed i loro figli non possono quindi richiedere la cittadinanza per apolidia.

Per quanto riguarda la cittadinanza, alcune interessanti linee guida si possono trovare nella Convenzione europea sulla Cittadinanza (ETS 166), aperta alle firme il 6 novembre 1997 dal Consiglio d'Europa ed entrata in vigore il 1 marzo 2000.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Al 01.08.2003, gli stati membri dell'UE che hanno ratificato la Convenzione sono: l'Austria, la Danimarca, i Paesi Bassi, il Portogallo e la Svezia. Ad eccezione del

La Convenzione riflette i cambiamenti demografici e democratici avvenuti nell'Europa centro-orientale dal 1989 in poi, ponendo particolare attenzione ai nuovi assetti statali e al fenomeno della migrazione. Il testo si basa su due principi fondamentali: in primo luogo, l'anti-discriminazione, ovvero l'impegno da parte degli Stati di evitare qualsiasi forma di discriminazione sulla base del sesso, della religione, della razza, del colore, della cittadinanza o dell'origine etnica, ecc. in ambiti relativi alla regolamentazione della cittadinanza ed in secondo luogo, il rispetto dei diritti delle persone abitualmente residenti nei territori in questione.

La Convenzione sulla Cittadinanza contiene principi e regole relative a diversi aspetti della cittadinanza; la Convenzione è concepita per rendere più semplice sia l'acquisizione di una nuova cittadinanza, sia il recupero di una precedente, per garantire che la cittadinanza possa essere persa solo per validi motivi e non possa essere ritirata arbitrariamente, ed infine per garantire che le procedure, che regolano le richieste di cittadinanza, siano corrette, eque e soggette a ricorso.

Sulla questione della doppia o plurima cittadinanza, la Convenzione è neutrale in quanto riflette la posizione dei diversi stati europei, alcuni dei quali la riconoscono, mentre altri tendono ad escluderla. La Convenzione lascia, dunque, ai singoli stati la decisione se mantenere la cittadinanza di origine nei confronti di coloro, che ne acquisiscono volontariamente un'altra.<sup>15</sup> Negli stati, in cui vi è una larga maggioranza di persone, che desiderano acquisire o che hanno acquisito la cittadinanza, si teme generalmente che il mantenimento di un'altra cittadinanza potrebbe impedire la piena integrazione di queste persone. Altri stati considerano, invece, preferibile facilitare l'acquisizione della propria cittadinanza permettendo nel contempo ai richiedenti di mantenere la cittadinanza di origine e promuovere così la loro integrazione nella società ospitante (consentendo ad es. il mantenimento della cittadinanza di altri componenti della famiglia o agevolando il rientro nel Paese d'origine nel caso in

---

Portogallo, gli altri quattro Paesi hanno incluso, nel loro strumento di ratifica, una riserva o una dichiarazione. Altri Paesi, come l'Italia, la Francia e la Germania, al momento della redazione del presente Rapporto, hanno invece solo firmato tale Convenzione.

<sup>15</sup> Cfr. Relazione illustrativa della Convenzione europea sulla Cittadinanza.

cui ve ne fosse il desiderio). Secondo la Convenzione, gli stati dovrebbero rimanere liberi di valutare, alla luce della propria specifica situazione interna, se, ed in quale misura, riconoscere la doppia o plurima cittadinanza. In questo ambito, è importante, comunque, notare che da più parti si riconosce che la doppia cittadinanza sia un elemento, che favorisce l'integrazione poiché evita il rischio di perdere o svilire la cultura d'origine.

Nonostante la neutralità della Convenzione in tema di doppia o plurima cittadinanza, essa la raccomanda in due casi, che vengono normalmente accettati anche dagli stati che tendono ad escluderla.<sup>16</sup> I casi in questione ricorrono automaticamente nel caso in cui vengano applicate le leggi di due o più Paesi. Il primo caso riguarda il matrimonio tra cittadini di diversi stati, in cui prevale il principio dell'uguaglianza dei contraenti il matrimonio in relazione alla trasmissione ai figli della rispettiva cittadinanza. Il secondo caso riguarda i bambini che, al momento della nascita, acquisiscono automaticamente più cittadinanze. In questo caso, tuttavia, nel momento del raggiungimento della maggiore età, a coloro che risiedono all'estero possono essere applicate le disposizioni sulla perdita della cittadinanza per mancanza di un effettivo legame con lo stato contraente.<sup>17</sup>

La Convenzione prevede, inoltre, il divieto, per gli Stati contraenti, di condizionare l'acquisizione o il mantenimento della cittadinanza alla rinuncia o revoca della propria cittadinanza d'origine, laddove tale rinuncia o revoca non siano possibili o siano conseguibili solo difficilmente.<sup>18</sup> Per i rifugiati, ad esempio, non ci si può certo attendere che essi facciano ritorno al loro Paese d'origine o che si rivolgano alle proprie rappresentanze diplomatiche o consolari per rinunciare alla loro cittadinanza o per ottenerne la revoca.

### *3.1.3. Effettiva partecipazione alla vita pubblica e politica*

---

<sup>16</sup> Cfr. art. 14 - Casi di cittadinanza multipla ex lege - Convenzione europea sulla Cittadinanza.

<sup>17</sup> Cfr. art. 7(1) (e) Perdita di cittadinanza ex lege o su iniziativa della Parte - Convenzione europea sulla Cittadinanza.

<sup>18</sup> Cfr. art.16 - Mantenimento della precedente cittadinanza - Convenzione europea sulla Cittadinanza.

Un elemento particolarmente importante per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi è il diritto alla partecipazione ad alcuni aspetti della vita della più ampia società nazionale. Si tratta, infatti, di un diritto fondamentale, che consente ai cittadini dei paesi terzi di promuovere i propri interessi e valori, creando una società integrata e pluralista basata sulla tolleranza e sul dialogo. Nella 'vita pubblica' sono compresi, tra gli altri, il diritto ad eleggere ed essere eletti, a ricoprire cariche pubbliche e altri diritti in ambito politico ed amministrativo. La partecipazione può essere assicurata in molti modi, usufruendo di associazioni di migranti o di altri tipi di associazioni.

L'integrazione politica delle nuove minoranze si riferisce sia alla presa di coscienza dei problemi, delle esigenze e degli interessi specifici di una data minoranza da parte delle autorità locali e degli altri cittadini, e sia alla loro effettiva partecipazione alle istituzioni pubbliche.

Il riconoscimento del diritto di voto agli individui non cittadini dello stato nel quale risiedono è stato considerato un elemento fondamentale per l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi. In questo contesto è stata elaborata la nozione di "denizen"; essa si estende a tutti coloro che, pur essendo, dal punto di vista formale, cittadini stranieri, hanno con il Paese d'immigrazione una serie di vincoli, familiari, di lavoro, di proprietà, ecc, derivati dalla lunga permanenza. Si tratta di persone residenti nel Paese di accoglienza, che godono del diritto di stabilirsi permanentemente e di tanti altri diritti sociali ed economici, anche se non sono loro riconosciuti i pieni diritti politici.

Forme di rappresentanza sono necessarie per l'integrazione soprattutto nella sue prime fasi, quando il processo di integrazione dei cittadini dei paesi terzi all'interno delle società d'accoglienza e delle loro istituzioni non si è ancora completato; grazie a tale processo è possibile ridurre il divario tra cittadini dei paesi terzi e comunità locale. Tale distanza infatti impedisce l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi e ostacola lo sviluppo civile e democratico della società di accoglienza.

La varietà di composizione, di bisogni e di aspirazioni dei diversi tipi di cittadini dei paesi terzi richiede, di volta in volta, l'individuazione e l'adozione dei metodi più idonei per la creazione di condizioni di effettiva partecipazione. Nella scelta dei meccanismi di partecipazione si deve valutare se i cittadini dei paesi terzi vivono disperse o in gruppi compatti e se la comunità straniera è numericamente grande o piccola.

## Considerazioni generali sui principali ambiti esaminati

---

Per quanto riguarda la pubblica amministrazione, le Raccomandazioni di Lund sull'effettiva partecipazione delle minoranze nazionali alla vita pubblica<sup>19</sup> dispongono che: "Gli Stati dovrebbero garantire alle minoranze nazionali l'opportunità di avere voce effettiva a livello di governo centrale, anche a mezzo di disposizioni speciali, ove necessario. A seconda delle circostanze, ciò può comprendere: (...) misure speciali per la partecipazione delle minoranze all'amministrazione pubblica, nonché la disponibilità di servizi pubblici nella lingua della minoranza nazionale."<sup>20</sup> Secondo quanto contenuto nella Relazione Illustrativa sulle Raccomandazioni, per esercitare tutti i diritti riservati alle minoranze sono necessarie iniziative concrete da parte del servizio pubblico, ivi compreso "il diritto di accedere, a condizioni di parità alle cariche pubbliche" così come formulato all'Articolo 5(c) della Convenzione Internazionale sull'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione Razziale.<sup>21</sup>

Con riferimento alla legislazione europea, è importante citare la Convenzione del Consiglio d'Europa sulla Partecipazione degli Stranieri alla Vita Pubblica Locale (ETS 144).<sup>22</sup> La Convenzione mira ad un miglioramento dell'integrazione degli stranieri nella vita della società ospitante. Essa si estende a tutti gli individui, che non sono cittadini dello stato membro, ma che risiedono legalmente nel suo territorio. Oltre a garantire i "diritti classici" quali la libertà

---

<sup>19</sup> OSCE - Raccomandazioni di Lund sull'Effettiva Partecipazione delle Minoranze Nazionali alla Vita Pubblica e al Processo Decisionale - Accordi a livello di governo centrale, Settembre 1999.

<sup>20</sup> *Ibidem*, Raccomandazione 6.

<sup>21</sup> Articolo 5 (c) della Convenzione Internazionale dell'ONU sull'Eliminazione di Tutte le Forme di Discriminazione Razziale: "In base agli obblighi fondamentali di cui all'articolo 2 della presente Convenzione, gli Stati contraenti si impegnano a vietare e ad eliminare la discriminazione razziale in tutte le sue forme ed a garantire a ciascuno il diritto alla eguaglianza dinanzi alla legge senza distinzione di razza, colore od origine nazionale o etnica, nel pieno godimento dei seguenti diritti: (...) (c) Diritti politici, ed in particolare il diritto di partecipare alle elezioni, di votare e di presentarsi quale candidato in base al sistema del suffragio universale ed eguale per tutti, il diritto di partecipare al governo ed alla direzione degli affari pubblici, a tutti i livelli, nonché il diritto di accedere, a condizioni di parità, alle cariche pubbliche".

<sup>22</sup> Al 01.08.2003 la Convenzione era stata ratificata da 6 Stati (Danimarca, Finlandia, Italia, Paesi Bassi, Norvegia e Svezia). E' da notare comunque che Finlandia, Italia e Paesi Bassi hanno introdotto, nei loro strumenti di ratifica, delle dichiarazioni restrittive.



di espressione, di assemblea e di associazione, compreso il diritto alla costituzione di sindacati, diritti che vengono riconosciuti ai residenti stranieri nella stessa misura in cui lo sono ai cittadini dello stato di accoglienza, la Convenzione sancisce l'impegno degli stati membri di coinvolgere i residenti stranieri nei processi di consultazione sulle questioni locali. La Convenzione prevede, infatti, la possibilità di creare organi consultivi a livello locale eletti dagli stranieri nelle aree di competenza locale o nominati da associazioni di stranieri. La Convenzione ha lasciato alla discrezionalità delle Parti contraenti la facoltà di non adottare le disposizioni del secondo e del terzo capitolo o di posticiparne la ratifica. L'Italia, ad esempio, ha ratificato solo i primi due capitoli escludendo le disposizioni sul diritto di voto.

#### *3.1.4. Vita Familiare*

Dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, una delle prime iniziative della Commissione in questo campo è stata la Direttiva sul Diritto al Ricongiungimento Familiare.<sup>23</sup> La Commissione ritiene infatti che l'integrazione delle nuove minoranze sia essenziale per il mantenimento della coesione economica e sociale e rappresenti una delle principali sfide che l'UE dovrà affrontare in tema di immigrazione. In effetti, negli ultimi vent'anni, il ricongiungimento familiare è stato uno dei principali vettori di immigrazione e rappresenta inoltre un elemento essenziale per l'integrazione delle persone già ammesse. La creazione di comunità familiari stabili potenzia, inoltre, la capacità delle nuove minoranze di contribuire appieno al benessere della società di accoglienza.

#### *3.1.5. Diritto all'Identità*

Un elemento importante per la tutela delle nuove e delle vecchie minoranze è il principio di non-assimilazione con il suo corollario, ovvero la tutela e la promozione delle condizioni che garantiscono l'identità di gruppo. È tramite la tutela di tale diritto che si garantisce anche la protezione e la promozione della diversità culturale. Il diritto alla diversità viene, fra gli altri, sancito dalla

---

<sup>23</sup> COM(2002)225 finale - 02.05.2002. Proposta emendata per una direttiva del Consiglio sul diritto al ricongiungimento familiare, GU L 203 E, 27/08/2002, p. 139-141.

Dichiarazione dell'UNESCO del 1978 sulla Razza e i Pregiudizi Razziali<sup>24</sup>, secondo la quale, nelle politiche di sviluppo per l'integrazione dei cittadini di paesi terzi, gli stati di accoglienza dovrebbero garantire il mantenimento dell'identità culturale dei migranti quale riconoscimento del loro diritto ad essere diversi, anche se sottoposti alla legislazione dei Paesi ospitanti.

Il diritto all'identità può essere definito come il patrimonio culturale fondamentale di ogni individuo costituito da una molteplicità di aspetti quali, *inter alia*, l'identità di origine, l'identità familiare, intellettuale, politica, religiosa, sociale e professionale.

L'identità non presuppone solo tolleranza, ma anche un atteggiamento positivo dello stato e della società verso il pluralismo culturale. In altre parole, ciò che si richiede non è solo l'accettazione della diversità, ma anche il rispetto del diverso e il riconoscimento di quanto le minoranze hanno contribuito alla vita della società nazionale nel suo complesso. La tutela dell'identità non significa solamente l'astensione da parte dello stato da politiche volte all'assimilazione delle minoranze nella cultura dominante, ma anche la protezione delle stesse da atti di terzi che mirano alla loro assimilazione.

A tal fine risultano fondamentali la lingua e le politiche sull'istruzione. Negare alle minoranze la possibilità di apprendere la propria lingua o escludere dalla loro istruzione la trasmissione del sapere sulla propria cultura, storia, tradizione e lingua rappresenterebbe una violazione dell'obbligo di tutela dell'identità.

### **3.2. Diritti economici, sociali e culturali**

#### *3.2.1. Occupazione*

In ambito economico esistono due importanti strumenti giuridici internazionali tesi ad assicurare la tutela e il rispetto dei diritti dei cittadini dei paesi terzi: la Convenzione del Consiglio d'Europa del 1977 sullo Status Giuridico del Lavoratore Migrante (ETS 093), entrata in vigore nel 1983 e ratificata soltanto da otto stati,

---

<sup>24</sup> UNESCO, Dichiarazione sulla Razza e i Pregiudizi Razziali, art.1, par. 2.

<sup>25</sup> e la Convenzione Internazionale delle Nazioni Unite del 1990 sulla Protezione dei Diritti di tutti i Lavoratori Migranti e delle loro Famiglie, entrata in vigore recentemente, 1 luglio 2003, ratificata, al momento in cui si scrive, soltanto da due stati membri del Consiglio d'Europa.<sup>26</sup> Queste due convenzioni mirano principalmente all'integrazione dei membri di comunità straniere nel Paese in cui vivono e lavorano. Esse riflettono, inoltre, lo sforzo della comunità internazionale di stabilire degli standard minimi per il trattamento dei lavoratori migranti e delle loro famiglie, spesso afflitti da difficoltà d'integrazione e da atti discriminatori.

I diritti dei lavoratori migranti sono stati inoltre specificamente enunciati in vari documenti dell'OIL (Organizzazione Internazionale del Lavoro). I principali sono la Convenzione del 1949 relativa alla migrazione per l'occupazione (No. 97), la Raccomandazione relativa alla migrazione per l'occupazione del 1949 (No. 86) e la Convenzione concernente i lavoratori migranti del 1975 (No. 143). La prima convenzione riguarda l'assunzione e le condizioni di lavoro dei lavoratori migranti e stabilisce il principio di pari trattamento. Quest'ultimo è un principio fondamentale per la promozione dei diritti dei lavoratori migranti; ciò significa che, in alcuni settori specifici, i lavoratori migranti riceveranno lo stesso trattamento riservato alla popolazione locale. La seconda convenzione mira alla soppressione della migrazione clandestina e del lavoro illegale.

Nell'ambito del diritto comunitario, oltre alla Direttiva sull'Uguaglianza Razziale,<sup>27</sup> si fa riferimento alla Direttiva sulla Parità di Trattamento in Materia di Occupazione e di Condizioni di Lavoro<sup>28</sup> che delinea un quadro generale per

---

<sup>25</sup> Al 01.08.2003 la Convenzione era stata ratificata da: Francia, Italia, Paesi Bassi, Norvegia, Portogallo, Spagna, Svezia e Turchia. Si osservi che Francia, Paesi Bassi e Norvegia hanno inserito, nei loro documenti di ratifica, una riserva o una dichiarazione restrittiva.

<sup>26</sup> Azerbaijan e Bosnia-Erzegovina. La Turchia ha solo firmato la Convenzione. La maggior parte degli stati contraenti sono stati dell'America latina o del continente africano.

<sup>27</sup> Per maggiori dettagli si veda il paragrafo "Uguaglianza e Non-Discriminazione".

<sup>28</sup> Direttiva 2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000 che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro - GU L 303 02/12/2000 p. 16-22. Si veda, inoltre, COM (2001) 386 finale - 11/07/2001. Proposta per una Direttiva del Consiglio sulle condizioni d'ingresso e soggiorno dei

## Considerazioni generali sui principali ambiti esaminati

---

combattere la discriminazione sul lavoro, ma solo per motivi riguardanti la religione, la fede, l'invalidità, l'età e l'orientamento sessuale.<sup>29</sup> Questa direttiva non riguarda quindi la discriminazione basata sulla razza, sull'appartenenza etnica e sul sesso. Inoltre, come la Direttiva sull'Uguaglianza Razziale, essa specifica chiaramente di non disciplinare le differenze di trattamento relative alla cittadinanza e di non pregiudicare né disposizioni riguardanti l'ingresso e la residenza di cittadini di Paesi terzi e apolidi sul territorio degli stati membri, né qualsiasi tipo di trattamento scaturente dallo status giuridico dei cittadini di Paesi terzi e degli apolidi.<sup>30</sup>

In riferimento alla discriminazione all'occupazione, è importante ricordare due tipi di azioni positive: le azioni che mirano ad offrire alle minoranze etniche un sostegno in ambito lavorativo senza arrivare, però al momento della selezione e dell'assunzione di un determinato candidato (a questo punto la decisione viene presa in base al 'merito'); e le azioni positive che offrono vantaggi specifici proprio al momento della selezione e dell'assunzione di un determinato lavoratore per un determinato posto di lavoro. Un esempio di quest'ultimo caso potrebbe essere rappresentato dalle quote, che riservano un preciso numero di posti per le minoranze. Politiche di questo genere sono state adottate negli USA, ma sono meno conosciute in ambito europeo poiché la maggior parte delle azioni positive finora adottate, come nel caso di alcuni Länder tedeschi, sono generalmente mirate a ridurre la discriminazione tra uomini e donne.

Un fattore che ha reso più difficile la formulazione e la realizzazione di azioni positive è rappresentato dall'incertezza sulla legittimità di tali misure nell'ambito del diritto comunitario. La sentenza della Corte europea di Giustizia sul caso Kalanke<sup>31</sup> ha confermato che i sistemi automatici di quote sono contrari ai principi di diritto comunitario in materia di uguaglianza; tuttavia, allo stesso

---

cittadini di paesi terzi per motivi di lavoro retribuito e attività economiche autonome.  
GU L 332 E, 27/11/2001, p. 248-256.

<sup>29</sup> Direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro, art. 1.

<sup>30</sup> *Ibidem*, art. 3(2).

<sup>31</sup> C-450/93 Kalanke contro Brema [1995] ECR I-3051.

tempo la sentenza del caso Marschall<sup>32</sup> ha riconosciuto la compatibilità con il quadro normativo comunitario di molte altre forme di azioni positive.

### *3.2.2. Previdenza sociale*

In merito alla previdenza sociale per i cittadini di paesi terzi che lavorano all'interno della Comunità europea e delle loro famiglie, è importante ricordare che la legislazione comunitaria vigente,<sup>33</sup> che è alla base del coordinamento dei programmi di previdenza dei vari stati membri, trova applicazione soltanto nei riguardi di certe categorie di cittadini di paesi terzi.<sup>34</sup>

Per promuovere la mobilità dei lavoratori provenienti da stati terzi e per favorire la loro integrazione nelle comunità di accoglienza, la Commissione europea ha recentemente adottato una proposta di Regolamento del Consiglio<sup>35</sup> con l'obiettivo di correggere alcune forme di discriminazione nei confronti di cittadini di Paesi terzi che, attualmente, non riescono a far valere i loro diritti alla previdenza sociale quando si muovono all'interno della Comunità. In base a questa proposta i cittadini di Paesi terzi che risiedono legalmente nel territorio di uno stato membro e che possiedono un permesso di soggiorno provvisorio o permanente possono conservare i loro diritti alla previdenza sociale anche quando si muovono all'interno di altri Paesi membri dell'Unione europea.

### *3.2.3. Alloggi*

Nel processo d'integrazione, le politiche abitative svolgono un ruolo preponderante. Il ruolo della "casa" è fondamentale nel contribuire a migliorare il senso di autostima e di dignità dei cittadini immigrati anche in considerazione di un altro importante fattore di integrazione, ovvero il ricongiungimento familiare. I due aspetti sono, infatti, strettamente correlati anche da un punto di

---

<sup>32</sup> C-409/95 Marschall contro Land Nordrhein Westfalen, 11 novembre 1997.

<sup>33</sup> Regolamento N. 1408/71 del Consiglio del 14 Giugno 1971 sull'applicazione di Programmi di Previdenza sociale per le persone che lavorano all'interno della Comunità e delle loro famiglie, GU L 149, 5.7.1971.

<sup>34</sup> Si tratta di apolidi, rifugiati, membri di famiglie e superstiti di cittadini della Comunità così come vengono definiti dal citato Regolamento.

<sup>35</sup> Proposta della Commissione per un Regolamento del Consiglio, 06.02.2002 COM(2002) 59 finale 2002/0039 (CNS).

vista legislativo, giacché l'autorizzazione al ricongiungimento è vincolata, oltre che al reddito, ai requisiti abitativi.

L'accesso all'alloggio per gli immigrati è condizionato dal loro incerto status giuridico e dai deboli legami sociali, oltre che da barriere etniche, culturali e razziali. In questo ambito sono numerose le forme di sfruttamento, sovraffollamento, difficoltà di coabitazione e precarietà, che portano a un duplice modello di esclusione: da una parte, queste situazioni ostacolano un reale processo di integrazione e, dall'altra, impediscono che gli immigrati ottengano una vera cittadinanza "sociale", nonostante siano ben integrati nel mercato del lavoro e godano di una piena cittadinanza "economica".

Particolarmente importante nel contesto dell'integrazione sociale è la tipologia abitativa, poiché si è osservato come la disponibilità di un alloggio autonomo favorisca nettamente l'inserimento nella comunità di accoglienza.

Generalmente l'accesso ai vari tipi di sussidi per l'alloggio e alle case popolari non è vietato dalla legge ma, spesso, è difficile per i cittadini di paesi terzi possedere i requisiti necessari, primo fra tutti la durata della residenza. Di conseguenza i cittadini di paesi terzi si rivolgono al mercato privato che risulta spesso ostile e diffidente nei loro confronti.

## 4. Metodologia del progetto LISI

### 4.1. Indicatori di accessibilità versus indicatori di esclusione

Come visto in precedenza, i sistemi d'indicatori sono comunemente impiegati nelle scienze sociali e in parte nelle scienze politiche, mentre rappresentano un nuovo concetto nella ricerca in ambito giuridico. Durante l'attuazione del progetto LISI, sono stati esaminati diversi sistemi di indicatori, quali ad esempio, il Sistema europeo di Indicatori Sociali (EUSI), il Rapporto della Commissione europea sugli indicatori nel campo della povertà e dell'esclusione sociale, l'indice sullo sviluppo umano dell'UNDP e il Freedom House Survey.

In questa sede sarà utile dare quale cenno all'indice pubblicato dall'IAS sulla discriminazione giuridica poiché rappresenta l'unico vero esempio di un indice di indicatori giuridici.<sup>1</sup> L'indice IAS è costruito sulla base dei dati forniti dal livello di discriminazione giuridica sofferta dai lavoratori migranti e i membri delle loro famiglie così come emergono dal raffronto con i cittadini dei paesi ospitanti via via esaminati. A causa della complessità della materia, l'analisi IAS si concentra su cinque ambiti legati alla vita quotidiana: soggiorno, impiego, diritti sociali, diritti civili e politici, cittadinanza. In tutti questi ambiti alcuni degli indicatori impiegati per valutare le norme giuridiche si ritiene abbiano più importanza di altri; questo elemento viene preso in considerazione attraverso una complessa procedura di valutazione.<sup>2</sup> Ad ogni indicatore viene attribuito un valore da zero a

---

<sup>1</sup> Si veda, *Waldrauch, Harald*: Ein Index der rechtlichen Diskriminierung (IAS) 2001.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 94. Questa procedura è piuttosto complicata e segue la formula  $I_s = 1 - \frac{(I_r + I_{mw})}{n(-2)}$ , con  $I_s$ =Importanza di uno specifico indicatore,  $I_r$ =Importanza dell'indicatore "pretesa giuridica",  $I_{mw}$ =Importanza dell'indicatore "periodo minimo di attesa" e  $n(-2)$ =Numero di indicatori (-2). A stregua di breve spiegazione si può dire che in teoria tutti gli indicatori hanno la medesima importanza - ad eccezione dell'indicatore "pretesa giuridica" e dell'indicatore "periodo minimo di attesa", che hanno delle implicazioni estremamente importanti in quasi tutti gli ambiti della vita quotidiana dei migranti. Pertanto, ad essi viene data più importanza (ciascuno fra il 10 e il 20%), mentre le altre percentuali vengono equamente distribuite fra i rimanenti indicatori.

uno: zero significa completa apertura all'integrazione e uno estremi ostacoli all'integrazione.

#### 4.2. Elaborazione degli Indicatori LISI

Partendo dal presupposto che la valutazione quantitativa dei dati generalmente reperibili e qualitativamente validi sullo status giuridico dei cittadini di paesi terzi è particolarmente problematica, il progetto LISI ha seguito un approccio diverso da quello seguito dall'IAS. Il progetto pone infatti l'accento sull'inclusione sociale e pertanto si è data preferenza agli indicatori di accessibilità piuttosto che a quelli sugli ostacoli; gli indicatori di accessibilità misurano i mezzi di inclusione e integrazione esistenti nei vari sistemi giuridici nazionali che presentano una certa rilevanza per i gruppi oggetto di studio. Gli indicatori LISI danno rilevanza all'equità giuridica e ai diritti delle minoranze quali due componenti principali dell'integrazione legale che è essa stessa condizione necessaria dell'inclusione sociale.

Allo scopo di generare una serie di indicatori che possano essere facilmente impiegati da diversi operatori si è deciso che, generalmente, gli indicatori seguano la dicotomia schematica di risposte "si" "no". Nei casi in cui tale schema è parso non essere sufficiente si è deciso di offrire delle liste più dettagliate di possibili risposte. Per quanto riguarda gli indicatori sull'equità giuridica, le domande sono state formulate in modo da indicare un atteggiamento positivo verso l'inclusione se ad esse si risponde con un 'si' e, inversamente, un atteggiamento negativo se si risponde con un 'no'. Gli indicatori su diritti delle minoranze sono stati elaborati diversamente poiché essi riguardano problematiche estremamente controverse che non permettono di evidenziare in termini assoluti se un 'si' o un 'no' indichino un atteggiamento positivo verso l'inclusione.

Ovviamente alcune categorie di individui esaminati saranno esclusi per definizione dall'ambito di applicazione di certi indicatori, ad esempio il diritto di voto alle elezioni nazionali o alcune domande in tema di cittadinanza per i lavoratori stagionali.

A causa della complessità di alcuni indicatori, è data la possibilità di aggiungere dei commenti nei casi in cui le semplici risposte 'si' 'no' non siano sufficienti a riflettere la situazione esistente in un determinato paese. Il vantaggio di questo sistema è che in tal modo si possono integrare delle



considerazioni non giuridiche nel gruppo di indicatori LISI senza modificarne la natura principalmente giuridica. Inoltre, nei commenti aggiuntivi si possono inserire delle ulteriori informazioni sulle stesse norme giuridiche, sulle politiche delle autorità pubbliche o sulle prassi amministrative. Questa scelta è stata dettata dalla necessità di far emergere le differenze esistenti fra il testo di una norma giuridica e la sua effettiva attuazione. Il solo testo di una legge non è infatti spesso sufficiente a costruire un indicatore poiché non riflette pienamente la realtà sociale; pur tuttavia un indicatore giuridico deve ovviamente mettere in evidenza aspetti legali. Attraverso l'uso di commenti aggiuntivi il singolo operatore potrà dunque chiarire degli aspetti attinenti all'attuazione, monitoraggio o completezza di una norma che altrimenti il solo indicatore giuridico non potrebbe mettere in luce.

Inoltre, poiché lo scopo degli indicatori LISI è quello di poter essere impiegati da un'ampia varietà di operatori, dai rappresentanti di organizzazioni non governative ai funzionari governativi, i commenti aggiuntivi potranno essere utili per far emergere opinioni anche divergenti su diverse problematiche relative alle politiche di inclusione sebbene alle semplici domande relative alla mera esistenza o non esistenza di una determinata norma si è data la medesima risposta.

#### 4.3. Gruppi oggetto di analisi

Gli indicatori LISI sono stati formulati allo scopo di coprire i principali elementi dell'integrazione legale delle nuove minoranze : equità giuridica e diritti delle minoranze.

Gli indicatori sull'equità giuridica hanno lo scopo di valutare se i cittadini dei paesi terzi hanno accesso a diritti, risorse, servizi e beni, e se ciò viene ad essi garantito alle medesime condizioni rispetto ai cittadini del paese ospitante. Conseguentemente, viene presa in considerazione non solo la neutralità della normativa ma anche l'esistenza di azioni positive. Gli indicatori sull'equità giuridica esaminano l'esistenza di diversi tipi di restrizioni dell'equo accesso per i cittadini di paesi terzi: ulteriori requisiti individuali (ad es. periodi di residenza), pretese legali più deboli (discrezionalità o prerogative), sbarramenti numerici (quote basate su etnia o cittadinanza). Tali tipi d'indicatori possono essere applicati ai cittadini di paesi terzi quali membri della più vasta categoria nuove minoranze ; nel progetto LISI la categoria dei cittadini di paesi terzi include i lavoratori migranti e i loro prossimi congiunti, i lavoratori stagionali, i

rifugiati, i richiedenti asilo politico e gli oriundi di ritorno, con maggiore rilevanza riservata all'integrazione della prima generazione.

I diritti delle minoranze spaziano dalle normative anti-discriminazione, al riconoscimento e promozione della cultura, lingua, religione, ed istruzione, e alle speciali forme di rappresentanza nei processi politico- decisionali. Tali disposizioni trovano applicazione generalmente nei riguardi delle vecchie minoranze, cioè le minoranze etniche, religiose, linguistiche o culturali stanziati nel territorio da tempo immemorabile. L'approccio seguito nel progetto LISI è stato quello di creare degli indicatori che valutassero l'esistenza e l'accesso a diritti culturali, linguistici e religiosi che trovano applicazione nei riguardi delle nuove minoranze e che sono comparabili a quelli delle vecchie minoranze. Un'analisi più approfondita dei rapporti esistenti fra i diritti delle vecchie e nuove minoranze e dell'influenza che un quadro normativo adottato per le vecchie minoranze possa esercitare sull'inclusione giuridica delle nuove minoranze, si sarebbe posto al di là degli obiettivi del presente progetto. Tuttavia tali problematiche meriterebbero di essere ulteriormente approfondite in future ricerche. Gli indicatori LISI sui diritti delle minoranze trovano applicazione alla vasta categoria di nuove minoranze indipendentemente dalla cittadinanza. Sebbene l'acquisto della cittadinanza elimini alcune forme di discriminazione fondate sulla cittadinanza, tuttavia essa non garantisce che i diritti culturali, religiosi e linguistici siano sufficientemente salvaguardati. Come per l'equità giuridica, si possono distinguere tre tipi di limitazioni posti all'equo accesso ai diritti delle minoranze: requisiti individuali (ad es. cittadinanza, durata del soggiorno), requisiti relativi al gruppo (legami storici, identità etnica, religiosa e linguistica) e sbarramenti numerici (ad es. numero minimo di allievi per corsi di lingua madre).

Con riferimento ad un certo numero di ambiti oggetto di studio, in alcuni casi solo una delle categorie sopra menzionate trova applicazione. Ciò dipende dalla considerazione se una determinata norma viene applicata in base alla cittadinanza o in base alla diversità linguistica, culturale, etnica o religiosa.

Poiché gli indicatori tendono ad analizzare il quadro normativo in generale, gli accordi bilaterali che facilitano l'accesso per alcune categorie di cittadini di paesi terzi a determinati diritti civili o economici non sono espressamente considerati ma, se necessario, possono essere menzionati nei commenti aggiuntivi. Inoltre, alcuni indicatori non sono applicabili a certe categorie di cittadini di paesi terzi (ad es. indicatori sulla cittadinanza e i lavoratori

stagionali). Pertanto, alcuni gruppi considerati nel progetto LISI sono stati esclusi a priori dall'applicazione di certi indicatori.

Nonostante la complessità metodologica che tale approccio comporta, la valutazione del quadro normativo relativo all'inclusione ed esclusione di una così vasta molteplicità di cittadini di paesi terzi sembra essere necessaria al fine di comprendere la realtà sociale della maggior parte dei paesi europei; in questi paesi, infatti, sebbene i lavoratori migranti a lungo termine rappresentino una parte significativa dei migranti in generale, il numero di cittadini di paesi terzi che presentano domanda per l'ottenimento dello status di rifugiato o sono semplicemente in cerca di lavoro temporaneo sono in costante aumento.

I percorsi migratori in Europa dimostrano che i richiedenti asilo politico rimangono normalmente nel paese ricevente per un periodo piuttosto lungo, anche se alla fine la loro domanda viene rigettata. La durata di una normale procedura di asilo può facilmente superare i due anni<sup>3</sup> e vengono registrati casi in cui tali periodi sono persino più lunghi. Le politiche migratorie dovrebbero tener conto di queste circostanze e cercare di evitare l'esclusione di questi individui. Sebbene si può argomentare che l'obiettivo per i richiedenti asilo politico non dovrebbe essere la piena integrazione, si ritiene che un minimo livello di inclusione sociale sia un obiettivo ragionevole poiché comporta dei vantaggi per i richiedenti asilo ma anche per i paesi riceventi. Garantire pari opportunità d'ingresso nel mercato del lavoro per i richiedenti asilo politico comporterebbe infatti anche dei vantaggi poiché, ad esempio, contribuirebbe ad eliminare il lavoro clandestino, a trovare una soluzione alla mancanza di forza lavoro e darebbe ai richiedenti asilo politico l'opportunità di sostenersi autonomamente e di migliorare le proprie capacità e qualifiche professionali, che, a loro volta essi potrebbero reimpiegare in caso di rimpatrio nel loro paese di origine. Gli indicatori LISI possono pertanto contribuire ad identificare le lacune esistenti in questo ambito nelle legislazioni nazionali, regionali e locali lasciando tuttavia ad ogni singolo legislatore la scelta di decidere il livello di inclusione sociale da offrire a questa speciale categoria di migranti.

---

<sup>3</sup> In Austria, ad esempio, le procedure relative alle domande di asilo politico e di appello possono durare ciascuna come minimo dai 6 ai 12 mesi; si veda Unabhängiger Bundesasylsenat: Tätigkeitsbereich für die Jahre 2000 und 2001, Vienna 2001, p. 14.

Con riferimento ai rifugiati, per essi la necessità di integrazione è generalmente un dato acquisito, anche più sentito che per i lavoratori migranti. Tuttavia, una distinzione deve essere fatta fra coloro che hanno ottenuto ufficialmente lo status di rifugiato secondo la Convenzione delle Nazioni Unite del 1951 sullo Status dei Rifugiati e coloro che sono ammessi nel territorio di uno stato ricevente solo temporaneamente per ragioni umanitarie. Generalmente solo il primo gruppo possiede uno status simile a quello dei cittadini dello stato ospitante, mentre la condizione del secondo gruppo è molto più incerta. Gli indicatori LISI prendono in considerazione entrambi i gruppi che vengono denominati indistintamente 'rifugiati', tuttavia, se necessario, eventuali differenze nel trattamento e nelle condizioni dei due gruppi può essere chiarita ed elaborata nei commenti aggiuntivi. Poiché il quadro giuridico di riferimento non riflette sempre le scelte politiche che sottendono lo speciale status di rifugiato rispetto a quello di altri cittadini di paesi terzi, è stato ritenuto utile creare una serie di indicatori che misurano il grado di inclusione ed esclusione di questa categoria di persone.

Per quanto riguarda i lavoratori stagionali, e fino ad un certo punto, anche i lavoratori transfrontalieri, essi possono essere considerati come lavoratori migranti in senso largo; questo gruppo si caratterizza, rispetto alla generale categoria di lavoratori migranti, non per il motivo d'ingresso nel paese ospitante ma per la breve durata del loro soggiorno. Sebbene vengano creati stretti legami con la società ospitante, il processo di integrazione dei lavoratori stagionali appare estremamente difficile. Alcuni paesi preferiscono i lavoratori stagionali rispetto ad altre categorie di lavoratori migranti poiché in tal modo ottengono velocemente della forza lavoro senza doversi assumere alcuna responsabilità per la loro integrazione. E' importante prendere atto di questa circostanza e mettere a punto degli strumenti giuridici e politici appropriati. La serie di indicatori sviluppati nel progetto LISI costituiscono un utile strumento per mettere in luce questa tendenza sebbene un'analisi completa e approfondita si pone al di là degli obiettivi del progetto.

I migranti oriundi di ritorno sono individui che vivono al di fuori del territorio di un determinato paese, non posseggono la cittadinanza di questo stato, ma per

lingua, cultura e origine etnica ritengono di possederne la nazionalità.<sup>4</sup> La legislazione di diversi stati europei distingue gli oriundi che vivono all'estero da altri gruppi di immigrati e riconoscono ai primi delle condizioni privilegiate di ingresso e di stabilimento. In alcuni casi gli oriundi possono anche acquisire facilmente la cittadinanza della loro 'patria storica' o sono inclusi in speciali quote ed hanno accesso immediato al mercato del lavoro, indennità sociali e di integrazione come corsi di lingua e corsi professionali. Ciò nonostante l'integrazione nella loro 'patria ancestrale' è generalmente piuttosto problematica poiché spesso essi vengono considerati dai cittadini della patria storica come degli stranieri e per questo motivo condividono con altri migranti una molteplicità di problemi di integrazione nella società ospitante. Inoltre, i fondi stanziati per la loro integrazione come per l'istruzione e i corsi di lingua sono generalmente molto incerti e possono essere ritirati in base a imprevedibili circostanze economiche e politiche del paese ricevente. Includere gli oriundi di ritorno negli indicatori LISI ha inoltre il vantaggio di identificare e mettere in luce le differenze di trattamento esistenti fra le varie categorie di migranti al fine di giungere ad una migliore comprensione della legislazione nazionale in materia di immigrazione.

#### 4.4. Ambiti oggetto di analisi

Come visto in precedenza, il processo di integrazione di tutti i gruppi oggetto di studio è largamente determinato da norme giuridiche relative ad un'ampia gamma di ambiti di vita quotidiana. Questi sono: occupazione, alloggi, sicurezza sociale, istruzione e media, così come partecipazione alla vita pubblica, giustizia, cittadinanza, residenza e diritti alla vita familiare. Il primo gruppo di ambiti esaminati, che corrisponde ai diritti economici, sociali e culturali giocano un ruolo cruciale soprattutto nel periodo immediatamente successivo all'arrivo del migrante nel paese ospitante, mentre i diritti civili e politici assumono maggiore importanza a seguito di un certo periodo di residenza. Gli indicatori LISI sono suddivisi in indicatori relativi ai diritti civili e politici e in quelli relativi ai

---

<sup>4</sup> R.Münz, R.Ohlinger *Immigration of German People to Germany : Shedding Light on the German Concept of Identity*, in *The International Scope Review*, Vol.3 (2001), Issue 6 (Winter), p.60.

diritti economici, sociali e culturali; tuttavia, non è stata creata alcuna graduatoria dei vari ambiti considerati all'interno delle due categorie di diritti ivi menzionati). Attribuire diversi gradi di importanza a certi ambiti piuttosto che ad altri avrebbe irrimediabilmente comportato una valutazione soggettiva e discrezionale che si è cercato di evitare poiché è estremamente difficile valutare con precisione quali fattori hanno un maggiore impatto nel corso del processo individuale di integrazione e a quali livelli.

Un numero di problematiche trasversali sono state prese in considerazione come l'interculturalismo, le azioni positive, la condizione delle donne. Sebbene queste problematiche non costituiscano degli ambiti di vita quotidiana essi rappresentano importanti elementi di integrazione delle nuove minoranze.

Durante l'intera attuazione del progetto è stata data particolare rilevanza alle problematiche attinenti alla condizione delle donne. I modelli di migrazione in Europa dimostrano chiaramente che le donne migranti affrontano più ostacoli all'integrazione rispetto agli uomini, in parte poiché esse provengono da società patriarcali. Valutare l'esistenza di azioni positive messe a punto dalle istituzioni pubbliche è dunque estremamente importante per misurare in quasi tutte le aree oggetto di esame del progetto il grado di integrazione di questo gruppo vulnerabile. Soprattutto le norme che riguardano il ricongiungimento familiare e la possibilità di ottenere un permesso di soggiorno indipendentemente da quello del proprio marito o altro familiare assumono un'estrema importanza. Anche con riferimento al mercato del lavoro, le donne migranti rischiano di dover affrontare una "doppia discriminazione" e perciò l'importanza delle azioni positive e, in generale, delle azioni che prendono in considerazione i problemi specifici delle donne si riscontra in molteplici ambiti oggetto di studio del progetto. Tuttavia, poiché la discriminazione sessuale si riflette maggiormente nella realtà sociale piuttosto che in quella giuridica, sarà compito dell'operatore che utilizzerà gli indicatori LISI dar conto nei commenti aggiuntivi degli specifici problemi esistenti nello stato preso in considerazione.

La molteplicità degli ambiti oggetto di studio presenta dei vantaggi metodologici poiché rende la struttura degli indicatori flessibile e aperta a nuovi adattamenti che possono rendersi necessari a seguito del loro impiego.<sup>5</sup>

Gli indicatori che fanno riferimento a dei periodi di tempo - ad esempio i periodi massimi di attesa per ottenere la residenza e i permessi di soggiorno, per l'acquisizione della cittadinanza e il ricongiungimento familiare - si basano su dati empirici relativi a diversi stati europei, con particolare rilievo dato alle tre aree geografiche oggetto di studio (Alto Adige/Süd Tirol, Stiria e Londra).

L'applicazione degli indicatori LISI fornirà ai vari utilizzatori, da ONG a istituzioni pubbliche nazionali e internazionali, gli elementi per redigere dei rapporti esaurienti e completi sulle lacune, punti deboli e migliori prassi della legislazione nazionale, regionale o locale in materia di migrazione in vigore nello specifico stato preso in esame. Inoltre, gli indicatori LISI possono essere impiegati per realizzare degli studi sistematici comparativi fra paesi diversi in specifiche aree di intervento e per creare delle tipologie o modelli di paesi che mostrano di possedere le medesime caratteristiche nel loro approccio all'integrazione giuridica delle nuove minoranze. Questi obiettivi sono di grande importanza per l'Unione europea poiché essi contribuiscono ad identificare standard comuni e ostacoli all'armonizzazione di specifiche politiche di intervento.

---

<sup>5</sup> Bisogna riconoscere che la completa mancanza di elementi soggettivi in una ricerca è un risultato alquanto difficile da raggiungere. Durante il processo di identificazione degli indicatori LISI, delle decisioni discrezionali sono state prese implicitamente attraverso la procedura di scelta delle domande che riflettono anche se parzialmente dei punti di vista su come dovrebbe essere delineata una politica sull'immigrazione; in particolare, si vedano le domande relative ai limiti temporali o ai tempi di attesa che sono state formulate prendendo in considerazione i tempi più vantaggiosi per i cittadini dei paesi terzi.





## Parte II. Indicatori LISI



# 1. Diritti civili e politici

## 1.1. Residenza

### *Indicatori sull'equità giuridica*

Domanda 1: Quanti anni di residenza legale sono necessari ai cittadini di paesi terzi presenti nel territorio in qualità di lavoratori migranti per potere presentare domanda di permesso di soggiorno illimitato?

- meno di 3 anni
- 3-5 anni
- più di 5 anni

NOTA: Il permesso di soggiorno illimitato può essere ottenuto entro 5 anni in Austria, Belgio, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Olanda e Spagna; entro 3 anni in Danimarca e Francia (solo in alcuni casi, altrimenti i tempi si allungano fino a 10 anni); entro 2 anni in Finlandia; entro 15 anni in Grecia, entro 6 anni in Italia, entro 10 anni in Portogallo e entro 4 anni in Svezia e Regno Unito.

Domanda 2: In base a quale dei seguenti motivi si può perdere il permesso di soggiorno permanente ?

- lievi condanne
- assenza dal territorio
- altro (prego specificare)

NOTA: Nella maggior parte dei paesi europei, persino un permesso di soggiorno illimitato non costituisce una garanzia per una residenza stabile e duratura. Il ritiro del permesso di soggiorno illimitato può essere motivato per varie ragioni, ad esempio lievi pene a seguito di condanne di meno di 2 anni possono essere sufficienti, in certe circostanze, a determinare l'espulsione di un cittadino di un paese terzo.

## Diritti civili e politici

---

Domanda 3: Il rilascio del permesso di soggiorno é indipendente dal permesso di lavoro?

Domanda 4: Le condizioni per il rilascio del permesso di soggiorno (ad es. sufficienti mezzi di sostentamento e alloggio, precedenti penali, etc) sono definite chiaramente dalla legge?

Domanda 5: Esiste un rimedio giuridico contro la decisione delle autorità di rilasciare il permesso di soggiorno?

Domanda 6: Esiste la possibilità per coloro a cui viene negato l'asilo politico di ottenere un regolare permesso di soggiorno?

NOTA: Nel caso di rigetto della domanda di asilo politico, le autorità competenti potrebbero non essere in grado di espellere il richiedente asilo per considerazioni meramente pratiche, mancanza di documenti di viaggio o determinate circostanze esistenti nel paese di origine. Ciò accade a numerosi richiedenti asilo politico in diversi stati europei. Spesso queste persone non posseggono uno status certo o non lo posseggono affatto o non hanno accesso a contributi statali o al permesso di lavoro. Il presente indicatore ha come obiettivo quello di capire se a questi individui può essere rilasciato un tipo di permesso di soggiorno che gli garantisca un livello minimo di inclusione sociale.

Domanda 7: Esistono dei limiti al potere discrezionale delle autorità nel rilascio dei permessi di soggiorno?

Domanda 8: Esiste un limite temporale entro il quale la domanda relativa al permesso di soggiorno deve essere adottata?

Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

Tavola 1: Residenza

Indicatori sull'equità giuridica

Cittadini paesi terzi		Lavoratori migranti	Lavoratori stagionali	Rifugiati	Richiedenti asilo politico	Migranti oriundi di ritorno
1: Periodi minimi di soggiorno per permesso illimitato	Meno di 3 anni					
	3-5 anni					
	Più di 5 anni					
2: motivi per perdere permesso di soggiorno	Lievi condanne					
	Assenza territorio					
	Altro					
3: Autonomia permesso di soggiorno da permesso di lavoro						
4: Chiare condizioni per il rilascio						
5: Rimedio giuridico per rifiuto permesso di soggiorno						
6: Soggiorno per richiedenti asilo politico respinti						
7: Esistenza limiti potere discrezionale						
8: Esistenza limite temporale						

1.2. Partecipazione effettiva alla vita politica e pubblica

1.2.1. Diritto di voto

Domanda 1: A quali categorie di cittadini di paesi terzi è riconosciuto il diritto di voto ?

- lavoratori migranti
- lavoratori stagionali
- rifugiati

## Diritti civili e politici

---

- richiedenti asilo politico
- migranti oriundi di ritorno

Domanda 2: Il diritto di voto attivo è riconosciuto ai suddetti gruppi in riferimento a quale livello? (prego specificare per ogni gruppo)

- livello comunitario (UE)
- livello nazionale
- livello regionale/provinciale
- livello locale
- referendum/petizioni
- consigli dei lavoratori

Domanda 3: Il diritto di voto passivo è riconosciuto ai suddetti gruppi in riferimento a quale livello ? (prego specificare per ogni gruppo)

- livello comunitario (UE)
- livello nazionale
- livello regionale/provinciale
- livello locale
- referendum/petizioni
- consigli dei lavoratori

Domanda 4: È possibile ottenere il diritto di voto in (prego specificare per ogni gruppo e livello) :

- meno di 3 anni
- 3-5 anni
- più di 5 anni

NOTA: L'estensione del diritto al voto ai cittadini di paesi terzi non è pratica comune in Europa. Solo pochi paesi hanno introdotto delle norme che rendono effettiva la partecipazione dei cittadini dei paesi terzi ai meccanismi decisionale della vita politica del paese ospitante, perlomeno a livello locale: Danimarca (3 anni di residenza, elezioni municipali), Finlandia (residenza permanente, elezioni municipali e referendum), Svezia (dopo 3 anni di residenza, elezioni locali e regionali, referendum locali), Olanda (dopo 5 anni di residenza, elezioni municipali) e Irlanda (elezioni locali). In Austria, la municipalità di Vienna ha deciso di estendere il diritto al voto alle elezioni locali a tutti coloro che posseggono la residenza legale a Vienna da almeno 5 anni. Alla luce di tali dati,

Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

un periodo minimo di 3 anni di residenza é parsa una media comune ragionevole da usare come parametro per l'estensione del diritto al voto ai cittadini di paesi terzi.

Tavola 2: Diritto di voto  
Indicatori sull'equità giuridica

Cittadini paesi terzi	Lavoratori migranti		Lavoratori stagionali		Rifugiati		Richiedenti asilo politico		Migranti oriundi di ritorno	
	attivo	passivo	attivo	passivo	attivo	passivo	attivo	passivo	attivo	passivo
1, 2, 3 : Elezioni										
UE										
Nazionali										
Regionali/Provinciali										
Locali										
Referendum/ Petizioni										
Consigli dei lavoratori										
4:Tempi minimi richiesti	meno di 3 anni									
	3-5 anni									
	più di 5 anni									

1.2.2. Organismi politici

Indicatori sui diritti delle minoranze

Domanda 1: Esistono degli organismi politici espressamente preposti alla tutela e salvaguardia dei diritti delle nuove minoranze?

NOTA: al fine di mantenere la struttura degli indicatori è stato necessario suddividere il tema relativo agli organismi politici da quello relativo all'associazionismo sociale. Il termine "organismi politici" si riferisce a tutte quelle forme di rappresentatività istituzionale ed ufficiale degli interessi dei membri delle nuove minoranze aventi potere consultivo o persino decisionale all'interno delle strutture ufficiali istituzionali riconosciute dallo stato. Esempi di organismi politici come ad esempio, consulte, comitati o assemblee all'interno di organi nazionali sono presenti nelle tre aree esaminate (Alto Adige/Süd Tirol,

Stria e Londra). Il loro ruolo assume sempre maggiore importanza, dando l'opportunità alle nuove minoranze di partecipare ai processi politici anche nei casi in cui non possono esercitare il diritto al voto.

Domanda 2: Esistono delle norme che prevedono l'obbligo di istituire tali organismi politici?

Domanda 3: A quale livello esistono tali organismi politici?

- locale
- regionale/provinciale
- nazionale

Domanda 4: I suddetti organismi politici sono composti *da* membri delle nuove minoranze (cioè, non solo istituite *per* loro)?

NOTA: questo indicatore concerne la partecipazione effettiva delle nuove minoranze alla vita pubblica poiché degli organismi che escludono dai propri membri le nuove minoranze potrebbero non essere in grado di garantire tale partecipazione.

Domanda 5: Attraverso quale dei seguenti meccanismi sono scelti i rappresentanti di tali organismi ?

- elezione da parte dei membri delle nuove minoranze
- delegazione di associazioni di nuove minoranze
- nomina da parte delle autorità pubbliche

Domanda 6: Tali organismi politici hanno competenze co-decisionali oltre a potere consultivo)?



Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

**Tavola 3: Organismi politici**  
**Indicatori sui diritti delle minoranze**

Nuove minoranze	Cittadini di paesi terzi	Individui naturalizzati di recente immigrazione
1: Esistenza specifici organismi politici		
2: Istituzione obbligatoria		
3: Esistenza a livello	locale	
	regionale/ provinciale	
	nazionale	
4: Partecipazione delle nuove minoranze all'interno tali organismi politici		
5: Ripresentatività	Elezione nuove minoranze	
	Delegazione associazioni	
	Nomina governativa	
6: Competenze co-decisionali		

*1.2.3. Partecipazione alla vita pubblica*

*Indicatori sull'equità giuridica*

Domanda 1: In quali delle seguenti aree della pubblica amministrazione o del servizio pubblico possono essere assunti i cittadini di paesi terzi?

- pubblica amministrazione o servizio pubblico che prevedono l'esercizio del potere d'imperio
- pubblica amministrazione o servizio pubblico che non prevedono l'esercizio del potere d'imperio
- in nessuno dei due casi

NOTA: La Corte di giustizia ha emesso diverse sentenze (caso 149/79 Commissione c. Belgio (1980), caso 149/79 Commissione c. Belgio II (1982), caso 66/85 Lawrie-Blum c. Land Baden-Wurttemberg (1986), caso 225/85 Commissione c. Italia (1987)) nelle quali è stata definita la nozione di potere d'imperio così come espressa nell'art. 48 del Trattato UE relativo alle limitazioni stabilite in materia d'assunzione di lavoratori UE: Aree "escluse dalla libertà di movimento

dei lavoratori sono le forze armate, la polizia e altre forze di mantenimento dell'ordine, la magistratura, le autorità fiscali e i corpi diplomatici [...], ministeri, autorità regionali, locali e analoghe istituzioni, banche centrali e altri organismi pubblici, nei quali i doveri connessi a questi impieghi comporta l'esercizio dell'autorità dello stato, come ad esempio la redazione di atti legali, l'attuazione di tali atti, il monitoraggio della loro attuazione la supervisione degli organismi subordinati". Aree di possibile assunzione si trovano all'interno di "corpi responsabili dell'amministrazione di servizi commerciali, servizi sanitari pubblici, insegnamento in istituti scolastici pubblici, ricerca per scopi diversi da quelli militari in istituti pubblici" (Commissione europea, Comunicazione del 18 marzo 1988).

Domanda 2: In quali delle seguenti aree della pubblica amministrazione o del servizio pubblico sono previste delle specifiche restrizioni (ad es. permesso di residenza) per l'assunzione di cittadini di paesi terzi?

- pubblica amministrazione o servizio pubblico che prevedono l'esercizio del potere d'imperio
- pubblica amministrazione o servizio pubblico che non prevedono l'esercizio del potere d'imperio
- in nessuno dei due casi

Domanda 3: Nella pubblica amministrazione, i cittadini dei paesi terzi possono essere assunti con contratti a tempo indeterminato, oltre che a tempo determinato?

NOTA: I contratti a tempo determinato non offrono le medesime condizioni dei contratti a tempo indeterminato, rendendo più difficoltosa l'integrazione e la creazione di un ambiente interculturale.

*Indicatori sui diritti delle minoranze*

Domanda 4: Sono previste norme che favoriscono l'assunzione di membri delle nuove minoranze all'interno della pubblica amministrazione allo scopo di stimolare un clima interculturale?

NOTA: La c.d. gestione della diversità è divenuta solo recentemente tema di discussione all'interno della pubblica amministrazione. Tale concetto si riferisce agli effetti positivi che la diversità culturale, scaturente dalla presenza di membri delle nuove minoranze fra gli operatori del servizio pubblico, produce sul servizio medesimo rendendolo più accessibile in termini linguistici e culturali.

Domanda 5: Sono previste delle norme che garantiscono la disponibilità da parte delle pubbliche autorità d'informazioni, consulenza e servizi di traduzioni per facilitare l'accesso, quali fruitori, al servizio pubblico?

NOTA: L'indicatore si riferisce all'accesso al servizio pubblico dei membri delle nuove minoranze come fruitori e non come assunti o impiegati. Entrambi gli aspetti sono tuttavia strettamente correlati: l'assunzione nella pubblica amministrazione di individui aventi differenti caratteristiche culturali, linguistiche e etniche può infatti rafforzare il multiculturalismo, rendendo maggiormente comprensibili le diverse lingue e culture, migliorando in tal modo la qualità del servizio pubblico per altri membri delle nuove minoranze.

Domanda 6: I cittadini di paesi terzi hanno il diritto di dichiarare la propria origine etnica, linguistica o nazionale in occasione di censimenti e altre raccolte ufficiali di dati?

Diritti civili e politici

Tavola 4: Partecipazione alla vita pubblica

4a: Indictaori sull'equità giuridica

Cittadini paesi terzi		Lavoratori migranti	Lavoratori stagionali	Rifugiati	Richiedenti asilo politico	Migranti oriundi di ritorno
1: Aree del servizio pubblico nelle quali i cittadini di paesi terzi possono essere assunti	Coinvolgimento potere d'imperio					
	Non coinvolgimento potere d'imperio					
	In nessun caso					
2: Aree con specifiche restrizioni	Coinvolgimento potere d'imperio					
	Non coinvolgimento potere d'imperio					
	In nessun caso					
3: Disponibilità contratti a tempo indeterminato						

4b: Indicatori sui diritti delle minornaze

Nuove minoranze	Cittadini di paesi terzi	Individui naturalizzati di recente immigrazione
4: Azioni positive per promuovere l'impiego		
5: Disponibilità informazioni, consulenza e traduzioni per facilitare accesso al servizio pubblico		
6: Diritto di dichiarare propria origine etnica, linguistica o nazionale nei censimenti		

1.2.4. *Libertà di associazione*

*Indicatori sull'equità giuridica*

Domanda 1: Per fondare un'associazione sono richiesti i medesimi requisiti ai cittadini di paesi terzi e ai cittadini dello stato ospitante?

*Indicatori sui diritti delle minoranze*

Domanda 2: Le autorità dello stato ospitante incoraggiano le associazioni degli immigrati attraverso "azioni positive", ad esempio tramite specifici sostegni economici?

Domanda 3: Tali azioni positive prevedono delle disposizioni specifiche per le donne?

Domanda 4: Esistono delle disposizioni che promuovono la collaborazione fra le associazioni delle nuove minoranze e le autorità pubbliche?

**Tavola 5: Libertà di associazione**

**5a: Indicatori sull'equità giuridica**

Cittadini paesi terzi	Lavoratori migranti	Lavoratori stagionali	Rifugiati	Richiedenti asilo politico	Migranti oriundi di ritorno
1: Parità di requisiti					

**5b: Indicatori sui diritti delle minoranze**

Nuove minoranze	Cittadini paesi terzi	Individui naturalizzati di recente immigrazione
2. Azioni positive delle autorità pubbliche		
3. Attenzione rivolta alle donne nelle azioni positive		
4. Sostegno alla cooperazione		

### 1.3. Giustizia

#### 1.3.1. Equa distribuzione della giustizia

##### *Indicatori sull'equità giuridica*

Domanda 1: I cittadini di paesi terzi hanno diritto al gratuito patrocinio alle stesse condizioni richieste ai cittadini del paese ospitante?

NOTA: Generalmente la legislazione non risolve una serie di problemi pratici che devono affrontare i cittadini di paesi terzi. Se ad esempio la legge richiede un certificato di indigenza, tale richiesta non appare di per sé discriminatoria; se, tuttavia tale certificato deve essere rilasciato dal paese di origine ciò può creare delle difficoltà insormontabili e rendere il gratuito patrocinio inaccessibile. L'indicatore in questione è stato formulato in modo da prendere in considerazione casi di discriminazione indiretta.

Domanda 2: I provvedimenti e le sentenze straniere sono generalmente riconosciute nel paese ospitante?

Domanda 3: La procedura di riconoscimento dei suddetti provvedimenti e sentenze è ragionevolmente semplice, trasparente e comprensibile?

Domanda 4: Esiste un rimedio giuridico per il riesame del rifiuto delle autorità di riconoscere un provvedimento o una sentenza straniera?

Domanda 5: Esistono delle procedure nell'ordinamento giuridico nazionale per rispondere alla decisione di una corte nazionale o internazionale che un ordine d'espulsione o di esclusione, se resi esecutivi, sarebbero in violazione con il diritto internazionale?

Domanda 6: L'esecutivo può reagire direttamente alle decisioni di cui alla domanda precedente rilasciando un permesso di soggiorno o cancellando un ordine di esclusione senza dover attendere un procedimento giudiziario?

*Indicatori sui diritti delle minoranze*

Domanda 7: Nell'ordinamento giuridico del paese ospitante esistono delle norme specifiche dirette a garantire il diritto all'equo processo per i membri delle nuove minoranze ?

NOTA: La cd. "discriminazione positiva" può essere necessaria in alcuni casi poiché i membri delle nuove minoranze devono spesso scontrarsi con dei problemi ulteriori rispetto ai cittadini del paese ospitante, ad esempio difficoltà linguistiche e culturali che devono essere affrontate con misure adeguate.

Domanda 8: L'ordinamento giuridico nazionale permette l'applicazione interna di elementi del diritto di un altro paese, soprattutto in materia di stato giuridico della persona e diritto di famiglia?

Diritti civili e politici

Tavola 6: Accesso effettivo alla giustizia

6a: Indicatori sull'equità giuridica

Cittadini paesi terzi	Lavoratori migranti	Lavoratori stagionali	Rifugiati	Richiedenti asilo politico	Migranti oriundi di ritorno
1. Parità di condizioni per gratuito patrocinio					
2. Riconoscimento provvedimenti e sentenze straniere					
3. Chiare disposizioni legali sul procedimento di riconoscimento					
4. Rimedi giuridici contro rifiuto riconoscimento provvedimento/sentenza					
5. Meccanismo nazionale per rispondere a decisioni su espulsioni / ordine esclusione					
6. Potere esecutivo in grado direttamente di rilasciare permesso soggiorno o cancellare ordine esclusione					

6b: Indicatori sui diritti delle minoranze

Nuove minoranze	Cittadini paesi terzi	Individui naturalizzati di recente immigrazione
7: Specifiche disposizioni su equo processo		
8: Applicazione diritto straniero		



*1.3.2. Legislazione anti-discriminazione*

*Indicatori sui diritti delle minoranze*

Domanda 1: Nell'ordinamento giuridico dello stato ospitante esiste una normativa omnicomprensiva e completa contro la discriminazione delle nuove minoranze?

NOTA: Alcuni stati europei non hanno ancora adottato una legislazione completa in materia di anti-discriminazione. In questi paesi molte disposizioni possono essere reperite nelle normative relative a materie diverse sia a livello locale, sia regionale e nazionale. La direttiva del Consiglio attuativa del principio di equo trattamento delle persone a prescindere dall'origine razziale o etnica (Direttiva del Consiglio 2000/43/EC del 29 giugno 2000) prevede un quadro normativo completo ed esauriente. Tuttavia fintantoché tale direttiva non sarà recepita negli ordinamenti nazionali, la mancanza di rimedi adeguati contro la discriminazione rimane un grave ostacolo all'integrazione.

Domanda 2: Tale normativa è stata adottata a livello:

- locale
- regionale/provinciale
- nazionale

NOTA: In generale tale normativa deve essere adottata a livello nazionale allo scopo di creare dei parametri comuni; in alcuni casi, tuttavia, può essere utile lasciare delle competenze ulteriori a livello regionale e persino locale perché in tal modo si possono affrontare meglio alcuni problemi specifici sorti in certe regioni o comunità.

Domanda 3: Quale dei seguenti motivi è coperto dalla normativa anti-discriminazione?

- razza
- religione
- etnia
- lingua

## Diritti civili e politici

---

- colore
- origine nazionale
- altro

Domanda 4: Tale normative prende si estende anche agli atti fra privati?

Domanda 5: È stato ratificato il Protocollo No. 12 (proibizione della discriminazione) annesso alla Convenzione europea sui Diritti dell'Uomo?

Domanda 6: È previsto uno specifico sistema di monitoraggio sulla discriminazione e sull'attuazione della normativa rilevante in aggiunta al tradizionale ordinamento giuridico?

**Tavola 7: Legislazione anti-discriminazione**

### Indicatori sui diritti delle minoranze

Nuove minoranze	Cittadini paesi terzi	Individui naturalizzati di recente immigrazione
1: Previsione legislazione completa anti-discriminazione		
2: Legislazione a livello	locale	
	regionale/ provinciale	
	nazionale	
3: Motivi inclusi nella legislazione	Razza	
	Religione	
	Etnia	
	Lingua	
	Colore	
	Origini nazionali altro	
4: Estensione ad atti fra privati		
5: Ratifica Protocollo n. 12 annesso alla CEDU		
6: Specifico sistema di monitoraggio		

*1.3.3. Detenzione*

*Indicatori sull'equità giuridica*

Domanda 1: I cittadini di paesi terzi accusati o condannati hanno diritto a forme alternative di pene e/o detenzione alle stesse condizioni richieste ai cittadini del paese ospitante?

NOTA: In questo contesto é bene sottolineare che l'indicatore in questione fornisce delle informazioni solo sul quadro giuridico-normativo, ma é importante tener conto del fatto che in questo ambito le autorità esercitano una grande influenza grazie al potere discrezionale di cui godono nell'attuare certe norme nella pratica. Sebbene in nessuno stato europeo gli immigrati sono espressamente esclusi dalla normativa in questione, apparentemente molti magistrati hanno la tendenza a giudicare gli immigrati in termini di maggiore predisposizione alla fuga rispetto ai cittadini del paese ospitante e conseguentemente a negare maggiormente ai primi misure alternative alla detenzione.

*Indicatori sui diritti delle minoranze*

Domanda 2: Sono previste delle norme giuridiche che garantiscono ai detenuti membri di nuove minoranze il rispetto della propria diversità culturale o religiosa?

Tavola 8: Detenzione  
8a: Indicatori sull'equità giuridica

Cittadini paesi terzi	Lavoratori migranti	Lavoratori stagionali	Rifugiati	Richiedenti asilo politico	Migranti oriundi di ritorno
1: Parità di condizioni a misure alternative alla detenzione					

## Diritti civili e politici

---

### 8b: Indicatori sui diritti delle minoranze

Nuove minoranze	Cittadini paesi terzi	Individui naturalizzati di recente immigrazione
2: Rispetto diversità culturale e religiosa		

### 1.4. Diritto alla cittadinanza

#### *Indicatori sull'equità giuridica*

Domanda 1: Quanti anni di residenza sono necessari affinché un cittadino di un paese terzo possa presentare domanda per l'acquisizione della cittadinanza del paese ospitante?

- fino a 5 anni
- 5-8 anni
- più di 8 anni

NOTA: Tale indicatore si riferisce solo ai casi di naturalizzazione basati sulla residenza con esclusione della naturalizzazione in caso di matrimonio o altri legami familiari con un cittadino e casi per meriti speciali. Comparando le normative di vari stati europei, si giunge alla conclusione che il periodo minimo di attesa per l'acquisizione della cittadinanza cambia notevolmente a seconda del tipo di procedura; il periodo di 5 anni è stato scelto quale periodo di media, che trova applicazione ad esempio nel Regno Unito, a seguito del quale si può presentare domanda per acquisire questo importante fattore di inclusione sociale. Attualmente, i periodi necessari per la naturalizzazione nelle legislazioni dei paesi membri dell'Unione europea sono: 6 anni in Austria, ma solo in caso di speciali circostanze, altrimenti normalmente 10 anni ; 10 anni anche in Grecia, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Spagna ; 3 anni in Belgio; 7 anni in Danimarca; 5 anni in Finlandia, Francia, Irlanda, Olanda, Svezia e il Regno Unito; 8 anni in Germania.

Domanda 2: Quale dei seguenti principi per l'acquisizione della cittadinanza è stato adottato dal paese ospitante ?

- ius sanguinis

- ius soli
- entrambi (prego specificare)

Domanda 3: Sono previste delle condizioni più favorevoli per gli immigrati di seconda generazione che intendono ottenere la cittadinanza del paese ospitante?

Domanda 4: Quali dei seguenti requisiti sono necessari per ottenere la cittadinanza?

- certo livello di salario
- certo livello spazio abitativo
- conoscenza della lingua
- mancanza precedenti penali
- altro (prego specificare)

Domanda 5: Se tali condizioni vengono soddisfatte, esiste in capo al richiedente una pretesa giuridicamente valida all'acquisizione della cittadinanza senza che le autorità pubbliche possano intervenire tramite l'esercizio del loro potere discrezionale?

Domanda 6: Esiste un rimedio giuridico contro il rigetto della domanda di cittadinanza da parte delle autorità competenti?

Domanda 7: L'ordinamento giuridico del paese ospitante permette la doppia cittadinanza dei cittadini naturalizzati?

NOTA: Esistono diversità di opinioni sulla questione se permettere la doppia cittadinanza sia un fattore positivo di inclusione sociale. Permettere la doppia cittadinanza comporta il vantaggio di non costringere i cittadini di paesi terzi a scegliere fra la cittadinanza del paese di origine e quella del paese ospitante.

Domanda 8: I costi amministrativi della procedura relativa all'acquisizione della cittadinanza sono inferiori al salario medio mensile del paese ospitante?

Diritti civili e politici

Table 9: Cittadinanza

Indicatori sull'equità giuridica

Cittadini paesi terzi		Lavoratori migranti	Lavoratori stagionali	Rifugiati	Richiedenti asilo politico	Migranti oriundi di ritorno
1: Periodo minimo di residenza	Fino a 5 anni					
	5-8 anni					
	Più di 8 anni					
2: Principio per acquisizione cittadinanza	ius sanguinis					
	ius soli					
	entrambi					
3: Trattamento favorevole per immigrati di seconda generazione						
4: Requisiti necessari	Salario					
	Alloggio					
	Lingua					
	Mancanza precedenti penali					
	altro					
5: Limitazione esercizio potere discrezionale						
6: Rimedio giuridico per rigetto domanda cittadinanza						
7: Possibilità doppia cittadinanza						
8: Ragionevolezza costi procedura						

### 1.5. Diritto alla vita familiare

#### *Indicatori sull'equità giuridica*

Domanda 1: Quali delle seguenti restrizioni è stata introdotta nel paese ospitante per limitare il ricongiungimento familiare ?

- quote
- minimi periodi di residenza
- tipi di permesso di soggiorno
- minimi spazi abitativi
- mancanza di precedenti penali
- minimi livelli salariali
- altro (prego specificare)

NOTA: Questi indicatori si riferiscono ai meccanismi in base ai quali cittadini di paesi terzi legalmente residenti possono ottenere il ricongiungimento familiare con altri cittadini di paesi terzi che non risiedono regolarmente nello stato ospitante.

Domanda 2: La legislazione rilevante in materia prevede il ricongiungimento familiare di quelle famiglie formatesi dopo la migrazione?

Domanda 3: I figli hanno il permesso di ricongiungersi ai propri genitori fino alla maggiore età ?

NOTA: La definizione legale di minore varia da stato a stato. Con riferimento al ricongiungimento familiare, verrà adottata la definizione data dal paese ospitante.

Domanda 4: I figli del richiedente possono ricongiungersi ai propri genitori anche se hanno raggiunto la maggiore età ma sono ancora a carico dei genitori?

Domanda 5: Possono presentare domanda di ricongiungimento familiare anche altri membri della famiglia, che non siano figli o coniuge, ad esempio, conviventi, fratelli, sorelle, o genitori?

Domanda 6: Esiste un rimedio giuridico per il riesame del rifiuto delle autorità competenti di permettere il ricongiungimento o la formazione familiare?

Domanda 7: I membri della famiglia della persona che ha richiesto il ricongiungimento familiare possono lavorare nel paese ospitante non appena gli viene rilasciato il permesso di soggiorno?

Domanda 8: I membri della famiglia della persona che ha richiesto il ricongiungimento familiare possono lavorare nel paese ospitante un anno dopo il rilascio del permesso di soggiorno?

NOTA: Sebbene l'accesso immediato al mercato del lavoro offra le migliori opportunità di inclusione sociale, un minimo periodo di attesa potrebbe essere dettato dalla necessità di regolare il mercato del lavoro nel paese ospitante. Se il periodo minimo di attesa si definisce intorno ad 1 anno, periodo che può essere assunto quale parametro di riferimento, gli effetti negativi sui processi di integrazione saranno limitati.

Domanda 9: Lo stato giuridico dei membri della famiglia ricongiunta, una volta ottenuto, è indipendente da quello del richiedente il ricongiungimento familiare?

Domanda 10: I cittadini di paesi terzi hanno accesso ai contributi per la famiglia?

Domanda 11: I cittadini di paesi terzi hanno accesso ai contributi per la famiglia alle stesse condizioni richieste ai cittadini dello stato ospitante?



Tavola 10: Diritto alla vita familiare

Indicatori sull'equità giuridica

Cittadini paesi terzi		Lavoratori migranti	Lavoratori stagionali	Rifugiati	Richiedenti asilo politico	Migranti oriundi di ritorno
1: Limitazioni al ricongiungimento familiare	Quote					
	Periodi di residenza					
	Tipi di permesso di soggiorno					
	Spazio abitativo					
	Mancanza precedenti penali					
	Salario					
	altro					
2: Diritto ricongiungimento familiare per famiglie formatesi dopo migrazione						
3: Diritto al ricongiungimento familiare per minori						
4: Diritto al ricongiungimento familiare per minori per figli maggiorenni ancora a carico genitori						
5: Diritto al ricongiungimento familiare per altri membri famiglia e conviventi						
6: Rimedio giuridico contro rigetto domanda ricongiungimento/formazione familiare						
7: Immediato esercizio diritto al lavoro per membri famiglia ricongiunta						
8: Esercizio diritto al lavoro dopo 1 anno di soggiorno						

### Diritti civili e politici

---

9: Stato giuridico membri famiglia ricongiunta indipendente da principale richiedente					
10: Accesso contributi per la famiglia					
11: Parità condizioni per contributi per la famiglia					

## 2. Diritti economici, sociali e culturali

### 2.1. Occupazione

#### 2.1.1. Accesso al mercato del lavoro e condizioni di lavoro

##### *Indicatori sull'equità giuridica*

Domanda 1: L'inserimento nel mercato del lavoro è regolato indipendentemente dalle quote d'ingresso nel territorio?

Domanda 2: Si può ottenere il permesso di lavoro meno restrittivo previsto dalla legislazione nazionale entro 5 anni di residenza?

NOTA: La scelta del periodo di riferimento di 5 anni si basa su dati empirici tratti dalle legislazioni di diversi stati europei in materia di lavoratori migranti. Per altri cittadini di paesi terzi, soprattutto per quanto riguarda i rifugiati, il quadro normativo può essere totalmente diverso. Inoltre, in numerosi stati, l'accesso al mercato del lavoro non è sottoposto a restrizioni e non è richiesto alcun permesso di lavoro dopo aver ottenuto il permesso di soggiorno illimitato. In questi casi il concetto stesso di "permesso di lavoro meno restrittivo" equivale a "libero accesso al mercato del lavoro senza necessità di un permesso di lavoro". Con particolare riferimento alle tre aree esaminate dal progetto Lisi (Alto Adige/Süd Tirol, Styria, Londra): in Austria, il periodo minimo d'attesa per il permesso di lavoro meno restrittivo è di 5 anni. Tale permesso deve essere rinnovato ogni 5 anni. Nel Regno Unito, il permesso di lavoro può essere ottenuto dopo 4 anni, ma solo su base discrezionale. In Italia, la legislazione in vigore prima della riforma del 2003 prevedeva un periodo minimo di 5 anni, ma la nuova legge ha innalzato tale periodo a 6 anni. In altri paesi europei il periodo minimo d'attesa per ottenere il permesso di lavoro meno restrittivo sono: 2 anni (Finlandia), 3 anni (Danimarca, Francia,), 4 anni (Svezia), 5 anni (Belgio, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Olanda, Spagna), 10 anni (Portogallo), 15 anni (Grecia).

## Diritti economici, sociali e culturali

---

- Domanda 3: L'inserimento nel mercato del lavoro garantito dal permesso di lavoro di cui alla domanda precedente è garantito alle medesime condizioni rispetto ai cittadini dello stato ospitante?
- Domanda 4: Esistono delle facilitazioni per l'inserimento nel mondo del lavoro per i migranti di seconda generazione?
- Domanda 5: I richiedenti asilo politico hanno il diritto di lavorare nel periodo durante il quale viene decisa la loro domanda di asilo?
- Domanda 6: Quale dei seguenti permessi è necessario che un cittadino di un paese terzo posseda per poter soggiornare nel paese ospitante per un determinato periodo anche in caso di lunghi periodi di disoccupazione?
- permesso temporaneo
  - permesso illimitato
- Domanda 7: In quale dei seguenti casi la legge prevede dei limiti al potere discrezionale delle autorità nelle procedure per il rilascio del permesso di lavoro ?
- permesso temporaneo
  - permesso illimitato
- Domanda 8: La legge prevede dei limiti temporali entro il quale le autorità competenti devono rilasciare il permesso di lavoro?

### *Indicatori sui diritti delle minoranze*

- Domanda 9: Esiste uno specifico organismo che ha competenza a ricevere denunce e fornire assistenza ai membri delle nuove minoranze che sono stati discriminati in ambito lavorativo oltre al tradizionale sistema giudiziario e ai sindacati?
- Domanda 10: Esiste uno specifico sistema di controllo in materia di discriminazione in ambito lavorativo contro i membri delle nuove minoranze?
- Domanda 11: La legge prevede il riconoscimento di qualifiche ufficiali ottenute in paesi terzi?

Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

Domanda 12: Le procedure per il riconoscimento di qualifiche e titoli professionali sono basate su chiare e comprensibili norme giuridiche?

Domanda 13: La legislazione in materia di lavoro prende in considerazione la diversità culturale e religiosa dei lavoratori, inclusi i membri delle nuove minoranze, in materia, ad es. di ferie flessibili, orari per le preghiere, rispetto per precetti alimentari e di abbigliamento?

Tavola 11: Occupazione  
11a: Indicatori sull'equità giuridica

Cittadini paesi terzi	Lavoratori migranti	Lavoratori stagionali	Rifugiati	Richiedenti asilo politico	Migranti oriundi di ritorno
1: Permesso di lavoro indipendentemente dalle quote					
2: Rilascio permesso di lavoro meno restrittivo entro 5 anni					
3: Equo ingresso nel mercato del lavoro					
4: Ingresso al lavoro facilitato per migranti di seconda generazione					
5: Diritto al lavoro per richiedenti asilo politico					
6: Diritto di soggiorno in caso di disoccupazione	permesso temporaneo				
	permesso illimitato				
7: Limiti al potere discrezionale	permesso temporaneo				
	permesso illimitato				
8: Limiti temporali					

## Diritti economici, sociali e culturali

---

### 11b: Indicatori sui diritti delle minoranze

Nuove minoranze	Cittadini paesi terzi	Individui naturalizzati di recente immigrazione
9: Organismo con competenza a ricevere denunce		
10: Specifico sistema di controllo		
11: Riconoscimento qualifiche		
12: Chiare norme giuridiche in materia di riconoscimento titoli		
13: Riconoscimento diversità culturale nel diritto del lavoro		

#### 2.1.2. Formazione

##### *Indicatori sui diritti delle minoranze*

- Domanda 1: Sono previste delle norme che garantiscono la partecipazione dei membri delle nuove minoranze ai corsi di formazione organizzati dalle autorità dello stato ospitante?
- Domanda 2: La normativa in materia di formazione prende in considerazione la condizione delle donne, in particolare le differenze nei bisogni e nelle esigenze delle donne e degli uomini appartenenti alle nuove minoranze?
- Domanda 3: Esiste un sistema di controllo sull'attuazione di tale normativa?
- Domanda 4: Lo Stato prevede degli incentivi specifici per i datori di lavoro che intendono investire nella formazione e nell'apprendimento della lingua per i lavoratori appartenenti alle nuove minoranze?

Tavola 12: Formazione

Indicatori sui diritti delle minoranze

Nuove minoranze	Cittadini paesi terzi	Individui naturalizzati di recente immigrazione
1. Sostegno pubblico per la formazione delle nuove minoranze		
2. Attenzione rivolta alla condizione donne		
3. Sistema di controllo		
4. Incentivi per i datori di lavoro		

2.1.3. Lavoro autonomo

Indicatori sull'equità giuridica

Domanda 1: I cittadini di paesi terzi che intendono mettersi in proprio devono possedere gli stessi requisiti dei cittadini dello stato ospitante?

Domanda 2: Sono previsti degli incentivi economici per i cittadini di paesi terzi che intendono mettersi in proprio?

Tavola 13: Lavoro autonomo

Indicatori sull'equità giuridica

Cittadini paesi terzi	Lavoratori migranti	Lavoratori stagionali	Rifugiati	Richiedenti asilo politico	Migranti oriundi di ritorno
1: Parità di condizioni					
2: Disponibilità sostegno economico					

*2.1.4. Previdenza sociale in materia di lavoro*

*Indicatori sull'equità giuridica*

- Domanda 1: I cittadini di paesi terzi possono ottenere qualsiasi tipo di sostegno economico previsto dalla legge in caso di disoccupazione alle medesime condizioni richieste ai cittadini dello stato ospitante?
- Domanda 2: Tali sostegni economici possono essere trasferiti al cittadino di un paese terzo nel suo paese d'origine?
- Domanda 3: I cittadini di paesi terzi possono ottenere qualsiasi tipo di indennità prevista dalla legge in caso di infortunio sul lavoro o malattia professionale alle medesime condizioni richieste ai cittadini dello stato ospitante?
- Domanda 4: Tali indennità possono essere pagate al lavoratore straniero nel suo paese d'origine?
- Domanda 5: I cittadini di paesi terzi possono ottenere qualsiasi tipo di pensione di anzianità alle medesime condizioni richieste ai cittadini dello stato ospitante?
- Domanda 6: I periodi contributivi maturati in diversi paesi possono essere cumulati?
- Domanda 7: La pensione di anzianità può essere trasferita al cittadino di un paese terzo nel suo paese di origine?
- Domanda 8: In quali delle seguenti materie lo stato ospitante ha ratificato degli accordi bilaterali con la maggior parte dei paesi di origine?
- indennità di disoccupazione
  - indennità in caso di infortunio sul lavoro o malattia professionale
  - pensioni di anzianità



Tavola 14: Previdenza sociale in materia di lavoro

Indicatori sull'equità giuridica

Cittadini paesi terzi	Lavoratori migranti	Lavoratori stagionali	Rifugiati	Richiedenti asilo politico	Migranti oriundi di ritorno
1. Indennità di disoccupazione					
2. Trasferibilità beneficio economico					
3. Indennità in caso di infortunio sul lavoro e malattia professionale					
4. Trasferibilità indennità					
5. Pensione di anzianità					
6. Cumulo periodi contributivi					
7. Trasferibilità pensione					
8: Ratifica accordi bilaterali	Indennità disoccupazione				
	Indennità in caso di infortunio sul lavoro e malattia professionale				
	Pensione di anzianità				

## 2.2. Alloggi

### *Indicatori sull'equità giuridica*

Domanda 1: a quale livello sono emanate le politiche sugli alloggi?

- nazionale
- regionale/provinciale
- locale

Domanda 2: I cittadini di paesi terzi devono possedere gli stessi requisiti dei cittadini del paese ospitante per poter ottenere un alloggio pubblico?

Domanda 3: L'accesso agli alloggi pubblici è equamente garantito ai cittadini di paesi terzi così come ai cittadini del paese ospitante?

## Diritti economici, sociali e culturali

NOTA: Sebbene ai cittadini di paesi terzi non vengano necessariamente richiesti speciali requisiti rispetto ai cittadini del paese ospitante, ciò non significa che ad essi viene garantito equo accesso agli alloggi pubblici come se fossero cittadini dello stato ospitante, ad esempio certi alloggi pubblici potrebbero essere distribuiti solo ad un numero limitato di cittadini di paesi terzi indipendentemente dal numero di cittadini di paesi terzi che posseggono i requisiti per averne diritto.

Domanda 4: I cittadini di paesi terzi possono ottenere dei benefici economici per la casa?

Domanda 5: I cittadini di paesi terzi devono possedere gli stessi requisiti dei cittadini del paese ospitante per poter ottenere dei benefici economici per la casa?

**Table 15: Alloggio**  
Indicatori sull'equità giuridica

Cittadini paesi terzi		Lavoratori migranti	Lavoratori stagionali	Rifugiati	Richiedenti asilo politico	Migranti oriundi di ritorno
1: Livello politiche abitative	Nazionale					
	Regionale/ provinciale					
	locale					
2 : Parità di trattamento rispetto cittadini paese ospitante						
3: Equo accesso alloggi pubblici						
4: Sostegno economico per la casa						
5: Parità di trattamento con i cittadini paese ospitante						

### 2.3. Salute

#### *Indicatori sull'equità giuridica*

- Domanda 1: I cittadini di paesi terzi hanno accesso al sistema sanitario alle stesse condizioni rispetto ai cittadini dello stato ospitante?
- Domanda 2: I componenti del nucleo familiare sono coperti dall' assicurazione sanitaria del principale assicurato?
- Domanda 3: I cittadini di paesi terzi possono ottenere qualsiasi tipo di indennità di maternità alle stesse condizioni rispetto ai cittadini dello stato ospitante?
- Domanda 4: I cittadini di paesi terzi possono ottenere qualsiasi tipo di indennità di invalidità alle stesse condizioni rispetto ai cittadini dello stato ospitante?

#### *Indicatori sui diritti delle minoranze*

- Domanda 5: Sono previste delle norme giuridiche che prendano in considerazione la diversità culturale, religiosa e linguistica dei pazienti in materia di sanità?

NOTA: Nell'ambito della legislazione in materia di sanità é estremamente importante rivolgere un'attenzione particolare alla diversità culturale quale fattore determinante per l'inclusione degli immigrati nel sistema sanitario della società ospitante. La mancata presa in considerazione del fattore culturale può, di fatto, escludere certe categorie di migranti dal sistema sanitario pur avendo la titolarità formale a tale servizio.

Tavola 16: Salute

16a: Indicatori sull'equità giuridica

Cittadini paesi terzi	Lavoratori migranti	Lavoratori stagionali	Rifugiati	Richiedenti asilo politico	Migranti oriundi di ritorno
1: Parità nell'accesso al sistema sanitario					
2: Copertura familiari					
3: Indennità di maternità					
4: Indennità di invalidità					

16b: Indicatori sui diritti delle minoranze

Nuove minoranze	Cittadini paesi terzi	Individui naturalizzati di recente immigrazione
5: Esistenza norme giuridiche in materia diversità culturale		

2.4. Assistenza sociale

*Indicatori sull'equità giuridica*

Domanda 1: I cittadini di paesi terzi hanno accesso al sistema contributivo in materia di assistenza sociale del paese ospitante?

NOTA: I benefici in materia di previdenza sociale si rendono disponibili in situazioni definite a priori dalla legge (malattia, decesso, disoccupazione, maternità, etc.), e il loro ammontare e calcolo vengono parimenti previsti dalla legge; i benefici in materia di assistenza sociale vengono invece riconosciuti a seguito della valutazione discrezionale da parte delle autorità competenti in base alle specifiche esigenze del caso concreto. In generale, l'assistenza sociale si pone in un piano secondario e complementare rispetto ai benefici in materia di sicurezza sociale. La Corte europea dei Diritti dell'Uomo, nel caso Gaygusuz c. Austria, ha dichiarato che il rifiuto di fornire assistenza sociale ad un cittadino di

## Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

---

un paese terzo legalmente residente viola la Convenzione europea sui Diritti dell'Uomo.

Domanda 2: I cittadini di paesi terzi devono possedere gli stessi requisiti dei cittadini del paese ospitante per poter ottenere l'assistenza sociale?

Domanda 3: I cittadini di paesi terzi hanno accesso immediato all'assistenza sociale senza dover attendere un periodo minimo di residenza nel paese ospitante?

### Tavola 17: Assistenza sociale

#### Indicatori sull'equità giuridica

Cittadini paesi terzi	Lavoratori migranti	Lavoratori stagionali	Rifugiati	Richiedenti asilo politico	Migranti oriundi di ritorno
1. Accesso al sistema di contributi in materia di assistenza sociale					
2. Parità di trattamento					
3. Accesso senza periodi minimi di residenza					

## 2.5. Istruzione

### 2.5.1. Sistema scolastico

#### *Indicatori sui diritti delle minoranze*

- Domanda 1: Il sistema scolastico pubblico prevede dei corsi di lingua o altri corsi di formazione per i nuovi studenti appartenenti alle nuove minoranze?
- Domanda 2: Sono previste delle norme che impediscono la formazione di classi separate per i bambini appartenenti alle nuove minoranze?
- Domanda 3: Sono previste delle norme rivolte alla promozione della diversità culturale e/o religiosa nei programmi scolastici nazionali?
- Domanda 4: Sono previste delle norme che introducono l'obbligo per le scuole di offrire su base volontaria dei corsi per l'apprendimento della madre-lingua per gli studenti appartenenti alle nuove minoranze?

NOTA: La frequenza di corsi di lingua madre nelle scuole aiuta l'integrazione dei membri delle nuove minoranze o, viceversa, conduce ad una maggiore separazione fra questi individui e i cittadini del paese ospitante? La Direttiva del Consiglio Europeo del 25 luglio 1977 obbliga gli stati membri ad incoraggiare l'insegnamento della lingua madre ai figli dei lavoratori migranti (EC Directive 77/486/EEC). Da una parte, classi separate aiutano gli studenti appartenenti alle nuove minoranze ad imparare la lingua delle proprie famiglie e a sviluppare la propria identità portando dunque ad una maggiore integrazione nella società ricevente. Dall'altra parte, prevedere dei corsi separate per gli studenti appartenenti alle nuove minoranze anche solo per l'apprendimento della propria lingua madre renderebbe più difficile l'integrazione poiché creerebbe una netta divisione fra gli studenti.

- Domanda 5: Esiste un sistema di monitoraggio per la valutazione dell'attuazione delle norme sopraindicate?

Domanda 6: Istituti scolastici privati aventi differenti caratteristiche culturali, religiose o linguistiche possono ottenere uno stato giuridico equivalente a quello delle scuole pubbliche?

Domanda 7: Sono previsti dei finanziamenti pubblici per gli istituti scolastici privati aventi differenti caratteristiche culturali, religiose o linguistiche?

**Tavola 18: Istituti scolastici**  
**Indicatori sui diritti delle minoranze**

Nuove minoranze	Cittadini paesi terzi	Individui naturalizzati di recente immigrazione
1: Speciali corsi di lingua e di formazione		
2: Prevenzione creazione classi separate per studenti nuove minoranze		
3: Riferimento alle minoranze nei programmi		
4: Corsi opzionali di madre-lingua		
5: Sistema di monitoraggio		
6: istituti scolastici privati aventi stato giuridico equivalente		
7: Finanziamenti per istituti scolastici privati		

### *2.5.2. Istruzione per adulti*

#### *Indicatori sull'equità giuridica*

Domanda 1: Il paese ospitante fornisce gratuitamente ai cittadini di paesi terzi un numero sufficiente di corsi di lingua?

Domanda 2: Nel caso in cui sia obbligatoria la frequenza di corsi di lingua, tali corsi sono gratuiti?

Domanda 3: Il permesso di soggiorno é indipendente dalla frequenza obbligatoria di corsi di lingua?

Tavola 19: Istruzione per adulti

Indicatori sull'equità giuridica

Cittadini paesi terzi	Lavoratori migranti	Lavoratori stagionali	Rifugiati	Richiedenti asilo politico	Migranti oriundi di ritorno
1: Numero sufficiente di corsi di lingua gratuiti					
2: Corsi di lingua gratuiti obbligatori					
3: Indipendenza dal permesso di soggiorno					

2.6. Media

*Indicatori sui diritti delle minoranze*

Domanda 1: Nel codice deontologico degli addetti al servizio stampa e radio-televisione sono previste delle regole concernenti le notizie relative alle minoranze?

NOTA: Alcune organizzazioni sostengono che i media diano un'immagine più positiva dei membri delle nuove minoranze poiché ciò condurrebbe ad una maggiore coesione sociale. Si ritiene infatti che i media possano esercitare un'enorme influenza sull'atteggiamento del pubblico e che un'immagine più positiva delle nuove minoranze renderebbe il grande pubblico meno ostile all'idea dell'inclusione sociale.

Domanda 2: Esiste un sistema di monitoraggio per la valutazione dell'attuazione di tale codice deontologico?

Domanda 3: Sono previste delle norme che garantiscono la distribuzione di frequenze radio-televisive per programmi gestiti da e/o su i membri delle nuove minoranze?

Domanda 4: Esistono dei finanziamenti per programmi radio-televisivi su/per le nuove minoranze?



## Legal Indicators for Social Inclusion of New Minorities Generated by Immigration

---

Domanda 5: Sono previste delle norme giuridiche che impongono un obbligo in capo agli operatori del servizio pubblico di trasmettere dei programmi su/per le nuove minoranze?

Domanda 6: Nell'ambito del servizio stampa-radio-televisione, esistono delle disposizioni tese ad incoraggiare l'assunzione di membri delle nuove minoranze o la specializzazione nelle problematiche relative alle nuove minoranze?

Tavola 19: Media

### Indicatori sui diritti delle minoranze

Nuove minoranze	Cittadini paesi terzi	Individui naturalizzati di recente immigrazione
1: Esistenza codice deontologico		
2: Sistema di monitoraggio		
3: Distribuzione frequenze radio-tv ai membri nuove minoranze		
4: Esistenza finanziamenti per programmi su/per membri nuove minoranze		
5: Esistenza norme su obbligo trasmissioni su/per membri nuove minoranze		
6: Esistenza contributi per assunzione membri nuove minoranze o specializzazione su temi legati a nuove minoranze		

