



## Europeisk medborgarkunskap – för alla?

Om samhällsinformation  
och gemensam värdegrund i  
ett mångkulturellt Europa



EUROPEISKA UNIONEN  
Europetska socialfonden

### ASYLMOTTAGANDE I FOKUS

En skriftserie från NTG- asyl & integration

Nr 6 | 2007



## VAD ÄR NATIONELL TEMAGRUPP ASYL & INTEGRATION?

Den Nationella temagruppen asyl (NTG-asyl & integration) är ett projekt finansierat av Europeiska socialfonden, Arbetsmarknadsstyrelsen, Integrationsverket, Migrationsverket samt Sveriges Kommuner och Landsting. Projektet syftar till att utifrån goda exempel, erfarenheter och resultat från bl a EU-programmen Equal och Europeiska flyktingfonden samt bidrag från annan relevant forsknings- och utvecklingsverksamhet, förbättra system och policies samt främja kunskaps- och opinionsbildning på asyl- och flyktingområdet. Läs mer om NTG-asyl & integration på [www.temaasyl.se](http://www.temaasyl.se).

Equal är ett av EU:s program för att motverka diskriminering och utestängning på arbetsmarknaden. Projektverksamheten inom Tema asyl i Equal syftar till att förbättra de asylsökandes situation under väntetiden genom att utveckla insatser för social och yrkesmässig integration/re-integration.



*NTG-asyl & integration* har identifierat ett antal strategiska utvecklingsområden där det finns ett särskilt behov av en samlad och översiktlig beskrivning av policies, system samt projektverksamhet, forskning och annat utvecklingsarbete på nationell och EU-nivå.

EU:s direktiv om mottagandevillkor för asylsökande och unionens gemensamma grundprinciper för integration är givna utgångspunkter för hur dessa områden avgränsas och behandlas.

*NTG-asyl & integration* har givit AMKO AB uppdraget att svara för detta arbete inom sju s k bristområden: mottagande, återvändande, hälsa, yrkeskartläggning, jämställdhet, informell sektor/försörjningsstrategier/arbete samt medborgarkunskap. Uppdraget redovisas bland annat i NTG-asyl & integrations skriftserie där denna rapport, med medborgarkunskap som tema, är den sjätte.

I den arbetsgrupp som ansvarar för uppdraget ingår Emma Cars, Lisa Tönnes och Carl Magnus Tunevall. Vi tar gärna emot era synpunkter på föreliggande rapport, per mail till [info@temaasyl.se](mailto:info@temaasyl.se) eller per telefon 08-31 82 20.



## ASYLMOTTAGANDE I FOKUS

En skriftserie från NTG-asyl & integration

Nr 6 | 2007

# Europeisk medborgarkunskap – för alla?

Om samhällsinformation  
och gemensam värdegrund i  
ett mångkulturellt Europa

Ansvarig utgivare: Christian Råbergh, sekretariatet för NTG-asyl & integration  
Copyright: NTG-asyl & integration  
Grafisk form och original: West Studios AB  
Tryck: Printfabriken, Karlskrona

ISSN 1653-915X

# Innehåll

<b>Förord</b>	<b>5</b>
<b>1 Introduktion</b>	<b>7</b>
<b>2 Medborgarkunskap, värdegrund och integration</b>	<b>10</b>
2.1 Definitioner	10
2.2 Medborgarkunskap i olika former – från assimilation till interkulturell dialog	11
<b>3 Aktuellt på EU-/Europeanivå</b>	<b>13</b>
3.1 Nedslag i Europa	13
3.2 En europeisk integrationspolitik	18
<b>4 Vad skiljer en svensk, europeisk och universell värdegrund?</b>	<b>29</b>
4.1 Vad är en värdegrund?	29
4.2 En svensk värdegrund	29
4.3 En gemensam europeisk värdegrund	31
<b>5 Medborgarkunskap för invandrare i Sverige</b>	<b>33</b>
5.1 Något om svenskt medborgarskap	33
5.2 Mottagande och introduktion av nyanlända	33
5.3 Aktuella utredningar och politiska initiativ	36
5.4 Projektverksamhet	38
<b>6 Sammanfattande slutdiskussion</b>	<b>43</b>
<b>Litteraturförteckning</b>	<b>46</b>



# Förord

*Medborgarkunskap* är ett i Sverige mindre vanligt begrepp som bland annat avser de kunskaper och färdigheter som kan behövas för att leva och verka i samhället och arbetslivet. Begreppet motsvarar engelskans *civic education* och används allt oftare i både andra medlemsstater och inom ramen för en gemensam europeisk integrationspolitik i vardande.

Föreliggande skrift har som en av sina utgångspunkter den process för att skapa en europeisk integrationspolitik som påbörjades vid EU:s toppmöte år 1999 i Tammerfors i Finland. En viktig komponent i denna politik är de *elva gemensamma grundprinciperna för integration*, som medlemsstaterna enades om år 2003. Bland grundprinciperna återfinns flera som betonar vikten av en gemensam europeisk värdegrund, behovet av medborgarkunskap och en interkulturell och interreligiös dialog. Så heter det till exempel i en förklaring från ministerrådet av grundprincip nr 2, ”Integration innebär respekt för Europeiska unionens grundläggande värderingar”:

*Varje invånare i EU måste anpassa och nära ansluta sig till Europeiska unionens grundläggande värderingar samt medlemsstaternas lagar. Bestämmelserna och värderingarna i de europeiska fördragen tjänar både som utgångspunkt och riktlinjer eftersom de är gemensamma för medlemsstaterna. De inbegriper respekt för principerna om frihet och demokrati samt respekt för de mänskliga rättigheterna, de grundläggande friheterna och rättsstatsprincipen. De inbegriper dessutom respekt för bestämmelserna i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna vilka omfattar begreppen värdighet, frihet, jämlikhet och icke-diskriminering, solidaritet, medborgarnas rättigheter samt rättskipning.*

*Medlemsstaterna är ansvariga för att aktivt säkerställa att alla invånare, inbegripet invandrare, förstår, respekterar, åtnjuter och på jämlik nivå skyddas av samtliga värderingar, rättigheter, skyldigheter och privilegier som fastställts genom EU:s och medlemsstaternas lagar. Uppfattningar och åsikter som inte är förenliga med sådana grundläggande värderingar skulle kunna utgöra ett hinder för en framgångsrik integration av invandrare i deras nya världland och ha en skadlig inverkan på samhället i stort. Följaktligen är en framgångsrik politik och praxis för integration som förhindrar att vissa grupper isoleras ett sätt för att ytterligare främja respekten för gemensamma värderingar på europeisk och nationell nivå.*

Hittills har svensk integrationspolitik i mindre utsträckning handlat om de samhällsfrågor och de begrepp som berörs i de elva gemensamma grundprinciperna.

NTG-asyl & integration vill med skriften *Europeisk medborgarkunskap – för alla?* introducera begrepp och frågeställningar som i övriga Europa dominerar en livlig och mångskiftande diskussion om en ny europeisk identitet i en globaliserad värld.

Christian Råbergh  
Nationell koordinator  
NTG-asyl & integration

Omslagsbild:

Europakarta från 1635 av **Willem Janszoon Blaeu**, nederländsk astronom och kartograf.



Blaeu var personlig lärjunge till Tycho Brahe, berömd dansk astronom och vetenskapsman. Blaeu konstruerade och tillverkade jord- och himmelsgloben av mycket hög kvalitet. Han graverade och utgav en mängd omsorgsfullt utarbetade kartor, verkställde en gradmätning och förbättrade 1620 boktryckarpresen. Blaeu utnämndes 1633 till statskartograf.



# 1 Introduktion

Invandringen till Europa har ökat betydligt de senaste decennierna och regionen är på god väg att passera Nordamerika som den viktigaste invandringsregionen i världen.<sup>1</sup> I takt med att invandringen till Europa ökar förändras befolkningens sammansättning. Den enskilda nationalstaten, en gång i tiden grundad på ett ideal om territoriell etnisk och lingvistisk enhet söker sig till nya former. Terrordåden i London och Madrid, samt upploppen i Paris förorter förklaras som misslyckad integrationspolitik och behovet av social sammanhållning och *en gemensam värdegrund* framhålls allt mer.<sup>2</sup> Avsaknaden av en nationell gemenskap och utanförskapet bland vissa grupper handlar inte längre enbart om social rättvisa, deltagande och individuella möjligheter utan även om nationell säkerhet. På nationell så väl som på europeisk nivå talas det om behov av nya metoder för att främja samhörighet, demokrati och säkerhet.

Invandringsfrågor är prioriterade både på nationell och på europeisk nivå. Invandringspolitiken, det vill säga reglerna om vem som har rätt att vistas i landet, har i allt större omfattning kommit att påverka integrationspolitiken. Vissa forskare visar på tendenser att integrationspolitiken i flera europeiska länder till och med har kommit att bli ytterligare en mekanism för att kontrollera och begränsa invandringen, istället för att som tidigare i första hand handla om social inkludering av invandrare.<sup>3</sup> Även på EU-nivå har det framhållits att kopplingen mellan politiken för laglig invandring och integrationsstrategierna kontinuerligt måste stärkas.<sup>4</sup> Migrationsströmmarna gör integrationspolitiken till en prioritet för Europeiska unionen, medlemsstaterna och de regionala och lokala myndigheterna.

Utifrån de mänskliga rättigheterna och demokratiska principer förespråkas likabehandling och att även minoriteter i samhället bör få en roll i det nationella identitetsbyggandet. Mångfald beskrivs ofta som en rikedom, men med ett ökat fokus på islam och terroristbekämpning har mångfald även kommit att ses som ett potentiellt hot. I den allmänna debatten har två synsätt kommit att stå mot varandra – multikulturalism respektive assimilation. Multikulturalism, som utgår från att kulturella skillnader mellan människor ska vara accepterade och respekterade och att alla ska kunna samexistera i en stat på lika villkor, har allt mer kommit att ifrågasättas. På många håll runt om i Europa förs en diskussion om behovet av att, som en del i integrationen, förmedla samhällets värdegrunder

---

1 Boswell, 2005.

2 Sahlberg, 2007, s. 11.

3 Carrera, 2006.

4 Kommissionens meddelande "Den övergripande strategin för migration efter ett år: På väg mot en samlad europeisk migrationspolitik".

till nyanlända. För bara några år sedan var till exempel integrations- och medborgarskapstest tämligen ovanliga i EU-länder, men allt fler länder utformar nu tester baserade på olika former av samhällskunskap för invandrare. Testens syften kan vara olika men väcker frågor om vilka krav som ska ställas på nya invandrare. Kan integration främjas genom test och går det att mäta om någon är integrerad genom ett test?

Dessa frågor har även aktualiserats på politisk nivå inom EU. Även om asylfrågorna, liksom i viss utsträckning migrationsfrågorna, har förts upp på EU:s agenda är integration fortfarande primärt en fråga under nationellt ansvar. Det har dock skett en utveckling mot ökad samsyn bland EU:s medlemsstater om huvuddragen i integrationspolitikens mål, inriktning och genomförande. Genom mellanstatligt samarbetet har EU lagt fram vissa ramar för integrationspolitiken och bland annat har elva s.k. *gemensamma grundprinciper för integration*<sup>5</sup> antagits. I de två första av dessa elva grundprinciper, som utgör grunden för fortsatt samarbete inom unionens integrationspolitik, markeras att ”integration är en dynamisk dubbelriktad process” mellan invandrare och invånare i medlemsstaterna och att ”integration innebär respekt för Europeiska unionens grundläggande värderingar”. I linje med detta har kommissionen rekommenderat att medborgarkunskap ska ingå som en viktig del i introduktionskurser och andra åtgärder för nyanlända tredjelandsmedborgare, med syftet att ge invandrare kunskap om och förståelse för gemensamma europeiska och nationella värden och värderingar.<sup>6</sup>

Begreppet medborgarkunskap är i detta sammanhang en översättning av den engelska termen *civic education*, och knyter inte nödvändigtvis an till medborgarskap, utan kan tvärtom aktualiseras för alla samhällsmedborgare. I Sverige har begreppet endast i begränsad omfattning använts för att beskriva verksamheter för nyanlända personer med utländsk bakgrund och frågor kring samhällskunskap och värdegrunder har inte funnits med i integrationsdebatten i samma utsträckning som i flera andra europeiska länder. Ett förslag från Folkpartiet om språktest för medborgarskap uppfattades som mycket kontroversiellt och diskussionen kring detta ebbade snart ut. I och med det senaste regeringsskiftet aktualiserades frågan igen, och utreds nu inom ramen för det s.k. *Globaliseringsrådet*.<sup>7</sup>

Den viktigaste organiserade formen av samhällsinformation för vuxna nyanlända har i Sverige tidigare varit den som erbjudits inom ramen för sfi. I den nya kursplan för sfi som trädde i kraft i januari 2007 ingår dock samhällsinformation inte längre som särskilt moment. Kommunerna har fortfarande en skyldighet att

5 Kommissionens meddelande ”En gemensam agenda för integration – En ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen”.

6 Kommissionens meddelande ”En gemensam agenda för integration – En ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen”. Med tredjelandsmedborgare avses personer som inte är medborgare i ett EU-land.

7 Se mer nedan, under avsnittet ”Aktuella utredningar och politiska initiativ”.

tillhandahålla samhällsinformation för nyanlända, men några närmare riktlinjer om hur detta ska gå till eller vad samhällsinformationen ska innehålla finns inte. I april 2007 tillsatte regeringen en utredning om flyktingmottagandet, som bland annat ska se över hur nyanlända ska få relevant samhällsinformation och vad denna ska innehålla. Utredningen ska redovisas den 2 juni 2008. SKL (Sveriges kommuner och landsting) har dessutom i en rapport nyligen föreslagit inrättandet av ett prov för att under introduktionen mäta deltagarnas tillägnande av kunskap om det svenska samhällets grundläggande demokratiska värderingar.<sup>8</sup>

Medborgarkunskap, och speciellt diskussionen om värdegrunder väcker många frågor. Vad innebär en gemensam värdegrund? Vad bör värdegrunden anses innefatta förutom respekt för samhällets lagar och normer? Hur kan medborgarkunskap erbjudas utan att mångfalden går förlorad? Hur ska man på bästa sätt introducera det nya samhället för invandrare som ofta inte har annat gemensamt än att de har lämnat sitt hemland för att bosätta sig i ett nytt land?

I denna skrift presenteras den diskussion som förts och de initiativ som tagits på EU-nivå, liksom olika former av verksamheter i Sverige och andra europeiska länder. I Sverige har verksamhet relaterad till medborgarkunskap främst drivits i projektform och några projektexempel presenteras i ett avslutande avsnitt. Syftet med skriften är att beskriva olika former av och koncept för medborgarkunskap för nyanlända, samt reflektera över vad EU:s strategi och andra europeiska initiativ innebär för det svenska perspektivet. På detta sätt avser skriften att bidra till att den debatt som förs om dessa frågor inom övriga Europa också introduceras i Sverige.

---

8 SKL 2007, sid. 17. Se mer nedan, under avsnittet "Aktuella utredningar och politiska initiativ".

## 2 Medborgarkunskap, värdegrund och integration

### 2.1 Definitioner

Denna skrift handlar främst om medborgarkunskap i form av organiserade aktiviteter för personer med utländsk bakgrund. I Sverige har begreppet medborgarkunskap historiskt främst använts i andra sammanhang än det som gäller nya samhällsmedborgare. Till exempel fanns medborgarkunskap som ett ämne i den svenska folkskolan under den första delen av 1900-talet. Ämnet motsvarade då det som idag kallas samhällskunskap, ett ämne som ger en grundläggande orientering om hur samhället fungerar, ofta med syfte att öka delaktigheten i samhället.

Medborgarkunskap behöver inte ha medborgare i juridisk mening som målgrupp. EU har nyligen introducerat begreppet *samhällsmedborgarskap*, med vilket avses ett mer inkluderande medborgarskap än vad det juridiska medborgarskapet kommit att bli. Tredjelandsmedborgare, d.v.s. personer som inte är medborgare i något EU-land har tidigare saknat många rättigheter, men tanken är att genom att utöka rättigheterna för denna grupp av varaktigt bosatta i högre grad inkludera dessa i unionen. Eftersom EU i officiella dokument valt att använda begreppet medborgarkunskap används det begreppet även här även om det i strikt mening kanske vore mer rättvisande att tala om samhällsmedborgarkunskap.<sup>9</sup> Även den motsvarande termen på engelska, ”civic education”, används i många länder för att beskriva samhällsinformation och samhällskunskap för såväl medborgare som tredjelandsmedborgare.

Det saknas en allmänt vedertagen definition av begreppet medborgarkunskap, men det kan beskrivas som en mer omfattande och ambitiös form av samhällsinformation, ofta med inslag som rör samhällets värden, normer och koder. Även om samhället i det nya värdlandet ytligt sett inte skiljer sig mycket från hemlandet, kan det i praktiken finnas stora skillnader. T.ex. synen på och förtroendet för myndigheter gör att det inom medborgarkunskapens ramar ibland kan vara till nytta med en ytterligare dimension. En diskussion om samhällets koder och värderingar kan underlätta navigering mellan olika kulturer och således även underlätta ett faktiskt samhällsdeltagande i det nya landet – en hörnsten i ett demokratiskt samhälle.

I samband med medborgarkunskap aktualiseras frågor om vilka värderingar som ska förmedlas till den nyanlände. Ett samhälle sägs ofta vila på en ”gemen-

---

<sup>9</sup> I svenska översättningar av EU-dokument används medborgarkunskap som översättning av civic education. Se bl.a. Kommissionens meddelande ”En gemensam agenda för integration – En ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen”.

sam värdegrund” med vilket vanligen avses den grundläggande gemenskap som behövs för att hålla ett demokratiskt samhälle samman.<sup>10</sup> Vad som i ett givet sammanhang kan anses utgöra de grundläggande värden som bildar en sådan gemensam värdegrund är dock inte självklart. I ett betänkande från Läroplanskommittén ges följande definition:

”Sådana värden kan kallas oförytterliga. Oförytterliga värden är de som i en given kulturkrets gäller under alla omständigheter. De utgör medborgarnas samfälliga moraliska grund som egentligen inte behöver motiveras med målrationala argument. Ingen kan med hänvisning till arbetslivets förändrade krav eller till nya rön om undervisningens inlärningsresultat hävda att nu har det ena eller det andra oförytterliga värdet sats ur spel. Värdet är i kraft oavsett om de i enskilda fall kan te sig opraktiska, oekonomiska eller onyttiga”.<sup>11</sup>

## 2.2 Medborgarkunskap i olika former – från assimilation till interkulturell dialog

Medborgarkunskap kan se ut på många sätt och ha olika uttalade och outtalade syften. Terrorattentaten i New York, London och Madrid har lett till ett ökat säkerhetstänkande, och multikulturalism som länge haft ett brett stöd och varit en vanlig integrationsmodell i Europa ifrågasätts på många håll. Medborgarkunskap har, särskilt i kombination med medborgarskaps- eller integrationstest, i vissa fall närmast kommit att framstå som ett redskap för assimilering och/eller invandringskontroll. I en del europeiska länder bygger verksamheter med medborgarkunskap på en tydlig föreställning om att det finns invandrare som har traditioner som kan vara oförenliga med det mottagande landets lagar. Ofta finns tydliga syftningar på muslimer, och att dessa måste anpassa sig till det nya samhällets värderingar.

När medborgarkunskap har lyfts fram i EU-sammanhang görs ibland kopplingar till den form av samhällsmedborgarskap som kommissionen vill skapa. Genom att ge varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare en rad rättigheter, som t.ex. rätten till fri rörlighet, arbete och att delta i lokala val, ska de kunna bli delaktiga i samhället och bidra till den socioekonomiska utvecklingen och uppfyllandet av Lissabonagendan. En koppling görs således till unionens socioekonomiska utveckling.<sup>12</sup>

Medborgarkunskap kan även fungera som ett rent demokratiskt verktyg. Kunskaper och information om det samhälle man lever i och möjligheter att göra sin röst hörd är viktiga förutsättningar för deltagande och inflytande. För att personer som är uppvuxna i en kultur som skiljer sig mycket från värdlandet

10 Lindgren, 2001.

11 Skolverket, 1999.

12 Lissabonagendan är EU:s program för att stärka unionens konkurrenskraft och öka tillväxten.

ska kunna ta tillvara sina rättigheter och möjligheter kan särskilda insatser krävas. Medborgarkunskap kan handla om att gestalta vad samhällets värden innebär i praktiken, på arbetsplatsen, i vardagslivet, i familjen, osv. Tanken med medborgarkunskap behöver alltså inte vara att göra ”invandraren” till t.ex. ”svensk”. Snarare kan det utgöra ett integrationsverktyg bland andra, i syfte att öka förståelsen och respekten för de olika värderingar som finns i samhället. Medborgarkunskap kan i bästa fall göra det enklare för personer med utländsk bakgrund att tillgodogöra sig och förverkliga sina rättigheter och skyldigheter och på så vis aktivt delta i samhället.

Vissa former av medborgarkunskap har även likheter med *interkulturell dialog*, ett koncept som även det kommit i blickpunkten under de senaste åren. Interkulturell dialog bygger på ett erkännande av olikheter och mångfald i samhället och har lyfts fram av bl.a. EU, Europarådet, UNESCO och OSSE. Europarådet har definierat interkulturell dialog som ”...ett öppet och respektfullt åsiktsutbyte mellan individer och grupper från olika kulturer som leder till en fördjupad förståelse för den andras världsuppfattning”. EU har sedan en längre tid genom olika program och initiativ uppmuntrat till interkulturell dialog – både inom och utanför den Europeiska unionen. Från att enbart ha varit en fråga för det offentliga samhället har behovet av en fördjupad och strukturerad dialog mellan kulturer inom det civila samhället som helhet växt fram. År 2008 har av EU utsetts till *Året för interkulturell dialog* – ett år för de europeiska medborgarna och övriga som är bosatta i Europeiska unionen att få kunskap och förmåga att hantera en mer komplex kulturell miljö.

Sammanfattningsvis används medborgarkunskap i denna skrift som ett samlingsbegrepp för att beskriva en mängd olika verksamheter som syftar till att förmedla kunskap om ett samhälle. Den kan bestå i allt från samhällsinformation som den deltagande får läsa in på egen hand för att sedan genomgå ett test, till mentorprogram, studiecirkelar och andra pedagogiska aktiviteter. I följande avsnitt beskrivs ett antal exempel på sådana verksamheter.

## 3 Aktuellt på EU-/Europainivå

### 3.1 Nedslag i Europa

I många europeiska länder har förhållningssättet gentemot invandrare under de senaste åren förändrats. Allt högre krav ställs på att invandrare ska acceptera det mottagande samhällets grundläggande normer och värderingar. Det nya förhållningssättet är del av en dubbel strategi där en aktiv integrationspolitik kombineras med krav på invandrare att aktivt integreras. Tendensen går i flera länder från multikulturalism till krav på assimilation.<sup>13</sup> ”Kampen mot terrorismen” har gjort att invandrings- och integrationsfrågorna i hög grad fokuserats på muslimer. Ett större säkerhetstänkande har utvecklats inom EU, med ökad gränsbevakning och inre utlänningskontroll och därmed en större utsatthet för många människor med bakgrund i muslimska länder.<sup>14</sup>

Det är denna utveckling som medfört att medborgarkunskap i olika former blivit ett allt vanligare inslag i integrationssammanhang. Under de senaste åren har dessutom ett ökande antal medlemsstater utformat särskilda introduktionsprogram för nyanlända invandrare. Programmen varierar vad gäller innehåll, struktur, syfte och målgrupper, allt efter ländernas integrationspolitiska inriktningar.<sup>15</sup> Gemensamt är att de syftar till att på olika sätt inkludera individen i samhället, i första hand genom språkutbildning, men även inslag av medborgarkunskap förekommer allt oftare. Ofta ligger fokus på att utveckla förståelse och acceptans för ”västerländska normer och värderingar”.<sup>16</sup> I flera länder har även nya lagar för migration och integration antagits, där deltagande i introduktionsprogram görs till en förutsättning för att få vissa rättigheter, främst av socioekonomisk natur, eller rentav för att kunna få uppehållstillstånd.<sup>17</sup> I allmänhet är deltagandet i introduktionsprogram kostnadsfritt, men i vissa länder (som t.ex. Nederländerna och Tyskland) får invandrarna själva betala för utbildningen.

3.1.1 Medborgarkunskap knutet till medborgarskap eller uppehållstillstånd  
Särskilt bland de traditionellt stora invandringsländerna, ses *medborgarskap* som ett viktig led i integrationsprocessen. I USA har test för medborgarskap funnits sedan 1986, och där ses medborgarskapet som ett viktigt steg till fullständig integration. I Sverige nämns medborgarskap sällan i integrationspolitiska sammanhang. Det görs ingen koppling mellan medborgarskap och värdegrund, och medborgarskapet har överlag en mycket begränsad roll i det kollektiva medvetan-

13 Se bl.a. Sahlberg, 2007, s. 17.

14 Sahlberg, 2007.

15 Carrera, 2006, s. 2.

16 ECRE 2006.

17 Carrera, 2006, s. 11.

det.<sup>18</sup> Sverige utmärker sig bland övriga europeiska länder genom att utländska medborgare som bor i landet med uppehållstillstånd i stort sätt har samma politiska, civila och sociala rättigheter som svenska medborgare. I övriga europeiska länder är de sociala rättigheterna oftast begränsade för tredjelandsmedborgare, särskilt om de inte är flyktingar. Att rättigheter kopplas till medborgarskap är således vanligt. Under de senaste åren har det dessutom blivit allt vanligare att stater på olika sätt ställer krav på språkkunskaper och/eller allmän kunskap om värdssamhället för att erhålla förmåner eller rättigheter. De medborgarskapstest för invandrare som många länder i Europa infört de senaste åren är ett konkret uttryck för uppfattningen att integration förutsätter grundläggande kunskaper om samhället och dess rådande normer och värderingar. Länder som Nederländerna, Tyskland, Frankrike, Danmark, Estland, Irland och Storbritannien har alla infört eller planerar att inom kort införa medborgarskaps- och integrationstest för invandrare. Ofta är avsikten att säkerställa att invandrare har kunskap om och respekterar vissa s.k. nationella eller europeiska värden.

I Tyskland trädde år 2005 en ny invandringslag i kraft som föreskriver att nyanlända ska genomgå en integrationskurs. Denna omfattar en grundläggande och en avancerad språkkurs (var och en är på 300 timmar), följt av en 30 timmars orienteringskurs i tysk rätt, kultur, historia och grundläggande tyska värden (som exempel nämns religionsfrihet, tolerans och lika rättigheter). Orienteringskursen, som genomförs på tyska syftar till att ge deltagarna en positiv syn på sitt nya hemland. I slutet av introduktionskursen kan deltagarna göra ett test som omfattar både språk och samhällsinformation. Ett avklarat test ger ett intyg över genomgången introduktionsprogram och ett språkcertifikat, men medför inga ytterligare rättigheter.<sup>19</sup> Flera tyska delstater har dessutom utarbetat tester som en person måste genomgå för att bli tysk medborgare. Delstaten Baden-Württemberg introducerade t.ex. 2006 ett mycket uppmärksammat förslag till integrationstest för dem som vill ansöka om tyskt medborgarskap. Förslaget innehöll en rad frågor om det tyska samhället och riktade sig tydligt till muslimer med frågor som:

- Hur skulle du reagera om din son var homosexuell och ville leva tillsammans med en annan man?
- Skulle du låta ditt barn delta i simlektioner?
- Ska kvinnor lyda sina makar och är det okej för makarna att slå sina hustrur om de inte lyder?

Testet fick stark kritik på grund av frågornas karaktär. Utöver frågor som tydligt riktades till muslimer så fanns frågor om kända konstverk och författare. Det

<sup>18</sup> Sahlberg, 2004, ss. 29–40.

<sup>19</sup> <http://www.integration-in-deutschland.de/>



ifrågasattes om "vanliga" medborgare verkligen kunde svara på alla frågor. Kritiken resulterade i att delstatens ledning tvingades att ändra frågorna något. Även delstaten Hessen har upprättat medborgarskapstest, som dock mer fokuserar på sakfrågor om kultur, historia och samhällskunskap.

*Estlands* medborgarskapstest har en annorlunda inriktning och bakgrund. När landet år 1991 blev självständigt befann sig flera hundratusen etniska ryssar i landet. För den nationalistiskt präglade regeringen var det i detta skede viktigt att värna det etniskt estniska. En restriktiv medborgarskapslag antogs som ställer stora krav på kunskaper i det estniska språket och detaljerade kunskaper om den estniska konstitutionen och landets politiska system för att förvärva medborgarskap. De språk- och kunskapsprov om den estniska konstitutionen som krävs för medborgarskap var således ursprungligen avsedda för landets ryska befolkning, men har nu kommit att få en plats i den allmänna integrationspolitiken.

*Nederländerna* har gått ett steg längre, och kräver att personer som vill bosätta sig i landet redan innan inresa genomgår ett s.k. integrationstest på någon av landets 138 ambassader runt om i världen. Lagen omfattar framförallt personer som önskar bilda familj med en person bosatt i Nederländerna samt religiösa ledare som avser arbeta i landet, t ex imamer och predikanter. Vissa personer är undantagna från testkravet, bl.a. medborgare i vissa västerländska länder (bl.a. USA, Australien, Japan och Kanada), asylsökande och deras familjemedlemmar, samt personer som endast avser att temporärt vistas i landet. Ett godkänt resultat i testet, som sker muntligt på holländska och testar kunskaper om samhället och dess normer och värderingar, är en förutsättning för att få uppehållstillstånd. Det är upp till var och en att själv förbereda sig inför testet, inga kurser ordnas, men testet grundar sig på ett informationspaket som bl.a. säljs på Internet.<sup>20</sup>

*Storbritannien* har följt Nederländernas exempel. Sedan november 2005 gäller att personer som vill ha brittiskt medborgarskap genom ett datorbaserat test måste visa att de har tillräckliga kunskaper om livet i Storbritannien. Sedan april 2007 är detta krav utsträckt till att även gälla personer som ansöker om permanent uppehållstillstånd. Till skillnad från vad som gäller i Nederländerna utgör testet inget krav för inresa till landet, utan genomförs i Storbritannien. Testet infördes då regeringen ville göra erhållandet av ett brittiskt medborgarskap till något meningsfullt och högtidligt snarare än en enkel byråkratisk process. Därtill är syftet att få de som blir brittiska samhällsmedborgare att spela en aktiv roll, både

<sup>20</sup> [http://www.ind.nl/en/inbedrijf/actueel/basisexamen\\_inburgering.asp](http://www.ind.nl/en/inbedrijf/actueel/basisexamen_inburgering.asp). I informationspaketet ingår bl.a. en film där bilder på homosexuella par och lättklädda kvinnor förekommer, och eftersom innehavandet av dylikt material är olagligt i vissa länder har även en redigerad version av filmen gjorts.

ekonomiskt och politiskt, i samhället och att de ska ha en känsla av att tillhöra en större gemenskap.<sup>21</sup> En rådgivande grupp som tillsattes inför lanseringen av medborgarskapstestet diskuterade i sin slutrapport vad det innebär att vara ”brittisk”. Resonemanget gick ut på att identiteter ständigt är i förändring och att många invånare i Storbritannien beskriver sig själva som personer med delade identiteter: brittisk och skotsk, brittisk och indisk, brittisk och bangladeshisk osv. Brittiskhet behöver enligt gruppen således inte definieras alltför precist. Att vara ”brittisk” innebär att respektera lagar, det valda parlamentet och den demokratiska politiska strukturen samt traditionella värden som ömsesidig tolerans, respekt för lika rättigheter och ömsesidigt engagemang, samt att man ”betygar sin lojalitet mot staten”.<sup>22</sup> Ett godkänt test utgör samtidigt ett bevis på tillräckliga kunskaper i det engelska språket. Det baserar sig på en lärobok som särskilt har tagits fram för ändamålet.<sup>23</sup> Personer med alltför otillräckliga kunskaper i engelska för att kunna genomföra testet är istället hänvisade till att gå en kombinerad språk- och samhällskunskapskurs som leder till ett certifikat som ska bifogas ansökan om uppehållstillstånd/medborgarskap.

När medborgarkunskap på detta sätt knyts till ett test för uppehållstillstånd eller medborgarskap får det en särskild dimension. Kunskaper om samhället blir en förutsättning för att uppnå någonting annat (rättigheter/förmåner), snarare än ett mål i sig själv. Även om tester i olika former ofta rättfärdigas som incitament för nyanlända att lära sig mer om samhället, är det inte sällan som de i praktiken kommer att bli en kontrollmekanism och ett verktyg för assimilation. Inom EU-programmet INTI (se under kapitlet om ekonomiska resurser för integrationsåtgärder) har nyligen ett projekt startat med syfte att undersöka vilken betydelse medborgarskapstest får för integrationen och i att skapa en identitet som medborgare i värdlandet.<sup>24</sup>

### 3.1.2 Mottagande och integrationskontrakt

I Frankrike har ett s.k. mottagande och integrationskontrakt inrättats på statlig nivå (le Contrat d'accueil et d'intégration, CAI), där invandrarens och statens respektive skyldigheter formaliseras. I Frankrike betonas landets grundläggande värderingar starkt – en fransk värdegrund med rötterna i upplysningens universella värden om allas lika värde och likabehandling. Traditionellt har integration i samhället förutsatts ske genom medborgarskap, utan någon särskild integrations-

21 "Life in the United Kingdom" Advisory Group, 2004, s. 8.

22 "Life in the United Kingdom" Advisory Group, 2004.

23 Boken heter "Life in the United Kingdom: A Journey to Citizenship" och säljs i bokhandlar och på Internet för ca 10 pund. För mer info, se <http://www.lifeintheuktest.gov.uk/>.

24 Projektet "Become naturalized or become a citizen?". Projektägare är den tyska organisationen CJD Eutin (Christian Association of Youth Villages).

politik.<sup>25</sup> Den franska ”integrationsmodellen” har länge utgått från att invandrare på eget initiativ och genom ordinarie utbildning lär sig det franska språket och hur det franska samhället fungerar, och så småningom, efter viss kvalifikationstid, bli medborgare. Även i Frankrike har myndigheterna emellertid allt mer börjat intressera sig för integrationsåtgärder, inte minst som ett resultat av de kravaller som hösten 2005 inträffade i en rad invandrartäta orter runt om i landet. Från och med januari 2007 har således obligatoriska nationella introduktionsprogram för nyanlända inrättats. Alla nyanlända invandrare utformar tillsammans med en handläggare från den federala myndigheten ANAEM ett mottagande- och integrationskontrakt. Kontraktet berättigar till 500 timmars språkundervisning och en tvådagarskurs i fransk samhällskunskap.<sup>26</sup> Undervisningen ska, på likformigt sätt i hela landet, erbjudas till varje utlänning som avser bosätta sig i Frankrike. Ansvaret för genomförande har delegerats till frivilligorganisationer. I integrationskontraktet påminns de nyanlända invandrarna om att Frankrike är en ”odelbar, sekulär och social stat där religion är en privatsak och män och kvinnor är jämlika”. Utbildning i samhällskunskap är obligatorisk för alla som skriver under kontraktet (2006 undertecknade 96 procent av alla nyanlända kontraktet, det är i praktiken en förutsättning för att erhålla permanent uppehållstillstånd).<sup>27</sup> Allting sker på franska med tolkning vid behov, och innehållet rör samhällets institutioner och republikens värden, speciellt jämställdhet, sekularism och den obligatoriska och fria undervisningen.

## ● LÄSTIPS

● För mer information om hur integrationspolitiken under de senaste åren förändrats i flera länder, se:

● Lillemor Sahlberg (2007) *Mångkulturalism ifrågasatt*.

● Jan-Paul Brekke (2007) *Talking about integration. Discourses, alliances and theories on labour market integration in Sweden*.

● Sergio Carrera (2006) *A comparison of Integration Programmes in the EU – Trends and Weaknesses*.

● EU-projektet **Emilie** undersöker migrations- och integrationspolitiken i 9 medlemsstater med fokus på värdediskurser och uppfattade värdekonflikter. Landrapporter finns på: [http://www.eliamep.gr/eliamep/content/home/research/research\\_projects/emilie/en/](http://www.eliamep.gr/eliamep/content/home/research/research_projects/emilie/en/)

---

25 Sahlberg, 2007, s. 37–38.

26 <http://www.anaem.fr/>

27 Sahlberg, 2007, s. 51.

## 3.2 En europeisk integrationspolitik

### ● EU:S GEMENSAMMA INTEGRATIONSPOLITIK – EN PROCESS AV MELLANSTATLIGT SAMARBETE

#### ● 1999

● Europeiska rådet i Tammerfors beslutar om att utveckla en gemensam EU-politik om asyl och migration, där en rättvis behandling av tredjelandsmedborgare ingår.

#### ● 2002

● Beslut om att inrätta ett nätverk av nationella kontaktpunkter på integrationsområdet.

#### ● 2003

● Kommissionen ges i uppgift att utarbeta årliga rapporter om migration och integration

● Kommissionens meddelande om invandring, integration och sysselsättning där ett helhetsgrepp i integrationsfrågan efterlyses.

● Särskilda bestämmelser för att finansiera pilotprojekt och förberedande åtgärder på integrationsområdet införs i Europeiska gemenskapernas allmänna budget från 2003 till 2006. Programmet INTI, det första integrations specifika programmet, inrättas.

#### ● 2004

● Europeiska rådet uppmanar till bättre samordning av nationell integrationspolitik i Haagprogrammet. Integration beskrivs här som ett av unionens politikområden för de kommande fem åren.

● Första utgåvan av Handboken om integrationsfrågor för beslutsfattare och dem som arbetar med integrationsfrågor i praktiken (Handbook on integration for policy-makers and practitioners).

● Gemensamma grundprinciper för en integrationspolitik för invandrare inom Europeiska unionen antas.

#### ● 2005

● Kommissionens meddelande om en gemensam agenda för integration och en ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen.

● Slutsatser om den gemensamma agendan för integration antas av rådet för rättsliga och inrikes frågor den 1–2 december 2005.

● Meddelande från kommissionen om en strategisk plan för laglig migration

#### ● 2007

● Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare för perioden 2007–2013 inrättas av det europeiska rådet den 25 juni 2007 som en del av det allmänna programmet "Solidaritet och hantering av migrationsströmmar".<sup>1</sup>

### 3.2.1 EU:s integrationspolitik

Den utveckling av integrationspolitiken som skett i enskilda EU-länder återspeglas även på EU-nivå. Integrationsfrågan skär genom en rad politikområden, till exempel sysselsättning, utbildning och säkerhetspolitik. I EU:s s.k. kamp mot terrorismen ingår effektiv integration som ett medel för att förebygga sådan radikaliserings som kan leda till politisk eller religiös extremism. Unionens integrationspolitik har även en koppling till den så kallade Lissabonstrategin vars mål är att EU år 2010 ska vara ”världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt med fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning”.<sup>28</sup> Det har även antagits en rad direktiv på EU-nivå inom asylområdet som påverkar möjligheter till integration, det gäller exempelvis asylsökandes rättigheter vid mottagandet och i samband med familjeåterförening. EU har också antagit direktiv mot rasism och diskriminering. Betydelsen av unionens ”gemensamma värden” har betonats i flera sammanhang och i samband med detta även medborgarkunskap för nyanlända.

Det finns på EU-nivå dock inga konkreta förslag om att införa medborgarskaps- eller integrationstest. EU:s sex största medlemsstater, de s.k. G6-länderna (Frankrike, Tyskland, Italien, Polen, Spanien och Storbritannien), kom i mars 2006 överens om att utreda möjligheten till ett ”integrationskontrakt” på EU-nivå för att harmonisera integrationsåtgärderna inom unionen. Idén fick dock inget stöd bland de övriga 19 medlemsstaterna och förslaget nådde aldrig ministerrådets dagordning, d.v.s. EU:s ministerråd som utgör unionens högsta beslutsorgan.

Grunden till integrationsarbetet i EU lades på Europeiska rådets möte i Tammerfors 1999, då stats- och regeringscheferna antog ett omfattande femårsprogram för den europeiska asyl- och migrationspolitiken. Varje år beviljas c:a 2,2 miljoner människor uppehållstillstånd inom EU.<sup>29</sup> Att integrera dessa tredjelandsmedborgare i medlemsstaterna är ett viktigt led i att främja den ekonomiska och sociala sammanhållningen, ett av gemenskapens grundläggande mål enligt EU-fördraget.<sup>30</sup> Även om utgångspunkten inom unionen är att ansvaret för integrationsfrågorna fortfarande primärt är *nationellt*, eftersträvas en ökad samsyn bland EU:s medlemsstater om huvuddragen i integrationspolitikens mål, inriktning och genomförande. Samarbetet inom integrationspolitiken bygger i hög grad på det av rådet år 2002 skapade nätverket med nationella kontaktpunkter på

28 Detta kom EU:s stats- och regeringschefer överens om på det extra toppmöte som hölls i Lissabon år 2000.

29 Rådets beslut om inrättande av Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare för perioden 2007–2013 som en del av det allmänna programmet ”Solidaritets och hantering av migrationsströmmar”.

30 Rådets beslut om inrättande av Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare för perioden 2007–2013 som en del av det allmänna programmet ”Solidaritets och hantering av migrationsströmmar”.

integrationsområdet (s.k. National Contact Points on Integration, NCPI).<sup>31</sup> De nationella kontaktpunkterna var bl.a. med om att utarbeta *Handboken om integration för politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma på området* som bygger på de redan nämnda gemensamma grundprinciperna för integration, som antogs av ministerrådet i november 2004.

TVå av dessa grundprinciper knyter an till medborgarkunskap. Den fjärde principen anger att ”Grundläggande kunskap om värdsamhällets språk, historia och institutioner är absolut nödvändig för integrationen. Att ge invandrarna möjlighet att förvärva denna grundläggande kunskap är viktigt för en framgångsrik integration”. Därtill anges att ”integration innebär respekt för Europeiska unionens grundläggande värderingar” (princip 2). Avsikten med detta är att invandrare snabbt ska kunna orientera sig i arbetslivet och andra samhällsområden, så som boende, utbildning och hälsa, vilket i sin tur underlättar anpassningen till värdlandet.<sup>32</sup> Dessutom ska introduktionskurser ”få den nyanlände att känna sig välkommen och uppmuntra denne att känna ansvar för det samhälle han eller hon kommer att leva i”.<sup>33</sup>

## ● DE ELVA EUROPEISKA GRUNDPRINCIPERNA FÖR INTEGRATION

- 1. Integration är en dynamisk dubbelriktad process med ömsesidigt tillmötesgående mellan alla invandrare och invånare i medlemsstaterna
- 2. Integration innebär respekt för Europeiska unionens grundläggande värderingar
- 3. Sysselsättningen är en väsentlig del av integrationsprocessen och är avgörande för invandrarnas delaktighet, för invandrarnas bidrag till värdsamhället och för att synliggöra dessa bidrag
- 4. Grundläggande kunskap om värdsamhällets språk, historia och institutioner är absolut nödvändig för integrationen. Att ge invandrarna möjlighet att förvärva denna grundläggande kunskap är viktigt för en framgångsrik integration
- 5. Utbildningsinsatser har avgörande betydelse för att göra invandrarna, och i synnerhet deras efterkommande, beredda att bli mer framgångsrika och aktiva deltagare i samhällslivet
- 6. Invandrades tillträde till institutionerna samt till offentliga och privata varor och tjänster på samma grund som inhemska medborgare och utan diskriminering har grundläggande betydelse för en bättre integration

31 I Sverige är FN Integrationsdepartementet nationell kontaktpunkt för nätverket.

32 MPG, 2007, sid. 12.

33 Handbok om integration för politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma på området. Första utgåvan, 2004.

- 7. Ofta förekommande samspel mellan invandrare och medlemsstaternas medborgare är en grundläggande mekanism för integration. Gemensamma forum, en interkulturell dialog, utbildning om invandrare och invandrarkulturer och stimulerande levnadsförhållanden i stadsmiljön ökar samspelet mellan invandrare och medlemsstaternas medborgare
- 8. Utövandet av olika kulturer och religioner garanteras i stadgan om de grundläggande rättigheterna och måste tryggas, om utövandet inte strider mot andra okränkbara europeiska rättigheter eller den nationella lagstiftningen
- 9. Invandrarnas medverkan i den demokratiska processen och i utformningen av integrationspolitik och integrationsåtgärder, särskilt på lokal nivå, som stöder deras integration
- 10. Att integrera integrationspolitiken och integrationsåtgärderna i alla relevanta politikområden och myndighetsnivåer och offentliga tjänster är en viktig faktor vid utformningen och genomförandet av den allmänna politiken
- 11. Att utarbeta tydliga mål, indikatorer och utvärderingsmekanismer är nödvändigt för att anpassa politiken, utvärdera framstegen när det gäller integrationen och göra informationsutbytet effektivare

Säkerställandet av respekt för unionens grundläggande värderingar bör enligt kommissionen ske genom fokus på medborgarkunskap i introduktionskurser och andra åtgärder.<sup>34</sup> Åtgärderna bör omfatta informationspaket samt kurser i språk och samhällskunskap, ”i syfte att se till att invandrare förstår, respekterar och kan dra fördel av de gemensamma europeiska och nationella värderingarna.”<sup>35</sup>

Liknande åtgärder förespråkas för att ge kunskaper om värdsamhällets språk, historia och institutioner. Medlemsstaterna uppmanas anordna introduktionsprogram och kurser på olika nivåer som svarar mot kursdeltagarnas olika utbildningsbakgrund och förkunskaper om värdlandet. Vidare anges att större vikt bör läggas vid förberedande integrationsåtgärder, som informationspaket och kurser i språk och medborgarkunskap som ges i ursprungslandet innan avresa. Enligt kommissionen bör integrationsfrågan även tas med i de fleråriga program som utarbetas av EU:s byrå för grundläggande rättigheter, vilket kan sägas bekräfta kopplingen mellan mänskliga rättigheter och de europeiska värderingarna.<sup>36</sup>

Den första av EU:s elva grundprinciper betonar att integration ska ses som en dynamisk dubbelriktad process som kräver ömsesidig anpassning från invandrarernas och majoritetsbefolkningens sida. I den ovan nämnda handboken om integrationsfrågor betonas vikten av majoritetsbefolkningens deltagande i samband med samhällskunskap för nyanlända. Där uppmanas också till att ”komma ihåg

34 Meddelande från kommissionen om en strategisk plan för laglig migration.

35 Meddelande från kommissionen om en strategisk plan för laglig migration.

36 Enligt kommissionens meddelande ”En gemensam agenda för integration – En ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen”. EU:s byrå för grundläggande rättigheter ska tillhandahålla EU:s institutioner och organ samt medlemsstaterna stöd och sakkunskap om grundläggande rättigheter i samband med att de genomför gemenskapens lagstiftning.

att också den inhemska befolkningen uppvisar stora skillnader i värderingar och uppträdande, och inte alltid lever upp till de krav som ställs på invandrare”. Utan att närmare specificera hur det ska gå till i praktiken sägs att ”en introduktion i värderingar utformas bäst som en gemensam ansträngning där såväl de nyanlända som värdsamhället strävar efter att uppfylla de standarder som fastställs i landets normer och bestämmelser”.<sup>37</sup>

### 3.2.2 Ett europeiskt samhällsmedborgarskap – den sociala betydelsen av medborgarskap

Som redan konstaterats finns det olika uppfattningar om medborgarskapets betydelse för integration. Att leva som icke-medborgare i ett land har en särskild innebörd. Medborgarskapet visar på den status vi har som medlemmar i ett visst politiskt samfund, det manifesteras i rättigheter och skyldigheter men inverkar även på den egna identiteten och därmed möjligen även hur man i övrigt deltar i samhället. Kommissionen har betonat vikten av medborgarskap i värderlandet för att underlätta en positiv integration och i slutsatserna från Europeiska rådets möte i Tammerfors (1999) stödjer man målet att erbjuda personer från tredjeländer som sedan länge är bosatta i unionen möjligheten att bli medborgare i det land där de bor.

Då EU-kommissionen år 2000 lanserade begreppet *civic citizenship*, *samhällsmedborgarskap*, var det med syfte att minska glappet mellan unionens egna medborgare och tredjelandsmedborgare.<sup>38</sup> Det EU-medborgarskap som inrättades 1997 grundas på medborgarskap i en medlemsstat och utesluter därmed det stora antal tredjelandsmedborgare som lever i Europa från flera rättigheter (i januari 2006 var ca. 18,5 miljoner, dvs. 3,8% av hela befolkningen på nästan 493 miljoner, tredjelandsmedborgare bosatta i EU).<sup>39</sup> Samhällsmedborgarskapets ”mjukare” form av medborgarskap är avsett att underlätta integrationen på arbetsmarknaden och i samhället i stort. Tredjelandsmedborgare ska därmed kunna delta i arbetet med att fullfölja Lissabonagendan. Samhällsmedborgarskapet innebär att vissa grundläggande rättigheter och skyldigheter för invandrare garanteras, och att dessa rättigheter utökas med tiden så att tredjelandsmedborgare efter en tid i stort sett behandlas på samma sätt som medborgare i värdstaten, även om de inte naturaliseras.

Samhällsmedborgarskapet konkretiserades genom antagandet av *Rådets direktiv om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning (2003/109/EG av den 25 november 2003)*. Direktivet, som trädde i kraft den 23 januari 2007, införde

<sup>37</sup> Handbok om integration för politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma på området. Första utgåvan, 2004, s. 18.

<sup>38</sup> Kommissionens meddelande om en invandringspolitik för gemenskapen. Se även kommissionens meddelande om invandring, integration och sysselsättning.

<sup>39</sup> Kommissionens tredje årliga rapport om migration och integration, 2007.



en enhetlig rättslig ställning för varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare, dvs. för personer som varit lagligt bosatta i unionen under en obruten femårsperiod. Den som beviljats ställning som varaktigt bosatt ska få samma behandling som medlemslandets egna medborgare i fråga om:

- villkoren för tillträde till anställning eller för verksamhet som egenföretagare
- utbildning och yrkesutbildning, erkännande av diplom och utbildningsbevis samt stipendier,
- socialt skydd (familjebidrag, pensioner etc.) och hälsovård,
- socialt bistånd (minimiinkomst, minimipension och kostnadsfri sjukvård),
- skatteförmåner, tillgång till varor och tjänster,
- föreningsfrihet och frihet att tillhöra en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation,
- fritt tillträde till hela medlemslandets territorium.

I direktivet undantas dock personer som beviljats flyktingstatus eller internationellt skydd på andra grunder. För att täcka in dessa grupper har kommissionen lagt fram ett förslag till direktiv.<sup>40</sup> Enligt förslaget kan även personer som beviljats skydd få en status som varaktigt bosatt.

### 3.2.3 "Ett aktivt europeiskt medborgarskap" och "Ett Europa för medborgarna"

Parallellt med integrationen av tredjelandsmedborgare arbetar unionen aktivt med vad som brukar kallas *den europeiska integrationen*, dvs. att föra medlemsstaterna närmare varandra, skapa en känsla av europeisk tillhörighet bland unionsmedborgarna och att "föra unionen närmare medborgarna". Vikten av en gemensam europeisk identitet och gemensamma värden på EU-nivå har förutom i relation till tredjelandsmedborgare alltså också betonats för att öka integrationen medlemsstaterna emellan. Inrättandet av EU-medborgarskapet var ett viktigt led i ansträngningarna att bygga upp en europeisk identitet och en folklig förankring inom unionen. Mycket har gjorts sedan dess och år 2004 upprättades ett åtgärdsprogram för att främja ett aktivt europeiskt medborgarskap, dvs. medborgardeltagande. I december 2006 förnyades initiativet genom att programmet "Ett Europa för medborgarna" antogs för åren 2007-2013. Programmen syftar till att engagera alla lagligt bosatta personer i medlemsstaterna i gränsöverskridande utbyten och samarbeten. Syftet är att bidra till att skapa en känsla av "tillhörighet till gemensamma europeiska ideal". Förutom att främja känslan av delaktighet i unionens utveckling är målet med programmet att utveckla en europeisk identitet, grundad på gemensamma värderingar och gemen-

40 Proposal for a council directive amending Directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection (presented by the Commission), 2007.

sam historia och kultur. Samtidigt ska mångfalden inom unionen respekteras och främjas, och bidra till den interkulturella dialogen.<sup>41</sup>

Även utbildningspolitiska frågor tangerar medborgarkunskap. I rådets ”Rapport om utbildning i ett brett perspektiv”, som antogs i november 2004, betonades utbildningens betydelse för att bevara och förnya den gemensamma kulturbakgrunden i samhället och för att förmedla grundläggande sociala och samhällliga värderingar. Något som enligt rapporten är särskilt viktigt ”vid en tidpunkt då alla medlemsstater står inför frågan hur man bör hantera ökad social och kulturell mångfald”. När EU-kommissionen nyligen listade åtta nyckelkompetenser för ett livslångt lärande fanns ”social och medborgerlig kompetens” med bland dessa. Med detta avses kompetens som hjälper individen att delta i det mångkulturella samhällslivet och arbetslivet ”på ett effektivt och konstruktivt sätt”.<sup>42</sup> I detta ingår enligt kommissionen allt ifrån fysisk och mental hälsa till sociala koder och kunskap om den europeiska integrationen och unionens värden. Även här är målet att alla personer ska lära sig att visa förståelse och respekt för de gemensamma värden som är nödvändiga för att säkerställa sammanhållningen inom gemenskapen, såsom respekt för demokratiska principer.

De åtta nyckelkompetenserna ska enligt kommissionen kunna erbjudas genom såväl grundläggande utbildning som yrkesutbildning, till både ungdomar och vuxna.<sup>43</sup> Såväl den europeiska integrationen som nyckelkompetenserna för livslångt lärande är avsedda för ”alla”, och innefattar således inga särskilda åtgärder för tredjelandsmedborgare.

### 3.2.4 Ekonomiska resurser för integrationsåtgärder

EU bidrar till medlemsstaternas integrationsåtgärder med ekonomiska medel i form av olika program och fonder. Programmet *INTI* (Integration of Third-Country Nationals), *Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare* och *Europeiska socialfonden* är några av de program som inom integrationsområdet ska bidra till att utveckla insatser på lokal nivå, främja utbyte av information och goda metoder mellan medlemsstater, regionala och lokala myndigheter och andra aktörer. Bland prioriteringarna för programmen har insatser för utvecklandet av medborgarkunskap lyfts särskilt.

*INTI* har funnits sedan 2003 och är nu inne på sin sista omgång. De senaste projekten beviljades medel i maj 2007. Programmet har gett stöd till nätverk för informationsutbyte, åtgärder som förbättrar dialogen med civilsamhället, ana-

41 Europaparlamentet och rådets beslut om inrättande av programmet ”Ett Europa för medborgarna” för åren 2007–2013 i syfte att främja ett aktivt europeiskt medborgarskap, 2006.

42 Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om nyckelkompetenser för livslångt lärande.

43 Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om nyckelkompetenser för livslångt lärande.

lyser som ökar kunskapen om integrationsproblematik samt innovativa projekt som förbättrar integrationen av invandrare. INTI har framförallt uppmuntrat till samarbete mellan medlemsstaterna och upprättandet av transnationella partnerskap och nätverk. Organisationer, myndigheter och internationella organisationer som arbetar med integrationsfrågor i EU:s medlemsstater har kunnat söka medel ur programmet.

Under perioden 2007–2013 bidrar *Europeiska integrationsfonden* med totalt 825 miljoner euro till medlemsstaternas insatser för att utveckla och genomföra en integrationspolitik i enlighet med de gemensamma grundprinciperna. Integrationsfonden omfattar endast de som invandrat och som har uppehållstillstånd, inte exempelvis asylsökande och flyktingar. Syftet är att förbättra samarbetet inom EU på integrationsområdet, genom att bland annat utöka utbytet av ”best practice” och främja implementeringen av EU:s gemensamma grundprinciper för integration. Fonden ska även bidra till utveckling och genomförande av nationella integrationsstrategier för tredjelandsmedborgare. Bland de stödberättigade åtgärderna nämns inrättande och utvecklande av program och åtgärder i syfte att informera nyanlända tredjelandsmedborgare om värdlandet och ge dem grundläggande kunskaper om värdlandets språk, historia, institutioner, socioekonomiska särdrag, kulturliv samt grundläggande normer och värderingar.<sup>44</sup> Fonden stödjer även särskilda åtgärder redan före inresa till en medlemsstat t.ex. yrkesutbildning, informationspaket, ”omfattande medborgarfostran” och språkundervisning i ursprungslandet. Utlysning av integrationsfondens medel beräknas i Sverige ske under första halvåret 2008.<sup>45</sup>

Integrationsfonden antogs som ett komplement till den *Europeiska socialfonden*, som redan funnits i 50 år. Socialfonden har som syfte att stödja uppfyllandet av Lissabonstrategins mål och fondens integrationsperspektiv utgår från att arbete och språkkunskaper är den bästa vägen till integration. I det svenska programmet ligger fokus på arbetsmarknadsintegration genom att motverka diskriminering och främja likabehandling i arbetslivet (programområde 1) och bidra till att underlätta för personer med utländsk bakgrund att etablera sig i arbetslivet (programområde 2).<sup>46</sup>

I de nya prioriteringarna (2007–2013) för delprogrammen under *Sokrates*, EU-kommissionens utbildningsprogram uppmärksammas även integration av ”migranter”. I vuxenutbildningsprogrammet *Grundtvig* prioriteras under 2007 bl.a. interkulturell dialog och multilaterala projekt som leder till integration av migranter. Programmet Comenius finansierar nätverk inom skolvärlden med fo-

44 Rådets beslut om inrättande av Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare för perioden 2007–2013 som en del av det allmänna programmet ”Solidaritets och hantering av migrationsströmmar”.

45 Svenska ESF-rådet förvaltar den svenska delen av integrationsfonden som kommer att uppgå till 12–13 miljoner kr.

46 Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013.

kus på interkulturell utbildning som underlättar för migranter och EU-medborgare från olika etniska grupper att interagera och leva tillsammans.

### 3.2.5 Interkulturell dialog

EU har under flera år främjat interkulturell dialog, såväl internt inom unionen som med tredje länder. I första hand har detta skett genom informationsspridning, konferenser och samarbetsprogram. Som exempel kan nämnas utbytesprogrammet Erasmus Mundus som möjliggör studentutbyte mellan EU och tredje länder. MEDEA, ett samarbetsprogram mellan unionen och 12 Medelhavsländer innehåller flera olika åtgärder för att främja dialogen mellan kulturer och civilisationer. En högnivågrupp för interkulturell dialog i Medelhavsområdet inrättades 2003 för att ytterligare stärka samarbetet.

Sedan utvidgningen av unionen 2004 har EU ett omfattande samarbete med unionens grannländer genom programmet för unionens grannskapspolitik, ENP (European Neighbourhood Policy). I detta samarbete deltar sexton länder, tio Medelhavsländer och sex länder i öst. Syftet är att främja utbyte mellan den utökade unionen och grannländerna. Detta program är i stor utsträckning inriktat på ekonomi, handel och utveckling men skapar även möjligheter för medborgare från länderna att mötas, exempelvis genom utbyte inom utbildning, kultur och forskning samt möten mellan lokala och regionala myndigheter.

I december 2006 antog rådet och parlamentet ett beslut om att främja interkulturell dialog, och utse år 2008 till *Året för interkulturell dialog*.<sup>47</sup> Med en budget på ca. 10 miljoner euro kommer det europeiska året att främja interkulturell dialog i syfte att hjälpa alla dem som lever i Europeiska unionen att ”förvärva de kunskaper och den kompetens som de behöver för att hantera en öppnare och komplexare miljö”. I syftet ligger också att skapa medvetenheten om ”betydelsen av att utveckla ett aktivt europeiskt medborgarskap som innebär öppenhet mot världen, respekterar den kulturella mångfalden och bygger på gemensamma värderingar”.<sup>48</sup>

Förutom EU har även *Europarådet* inlett en stor satsning på interkulturell dialog i syfte att tillvarata Europas mångfald och utöka dialogen såväl inom och mellan de europeiska länderna, som mellan Europa och dess grannregioner.<sup>49</sup> Organisationen för samarbete och säkerhet i Europa, OSSE, och Anna Lindh-stiftelsen för interkulturell dialog är andra organisationer som arbetar med frågan.

47 Europaparlamentets och rådets beslut av den 18 december 2006 om Europeiska året för interkulturell dialog (2008).

48 Europaparlamentets och rådets beslut av den 18 december 2006 om Europeiska året för interkulturell dialog (2008).

49 Europarådet har tagit fram en s.k. vitbok om interkulturell dialog som väntas publiceras i november 2007.

### 3.2.6 Interreligiös dialog

I likhet med migrationspolitiken kan integrationspolitiken sägas ha fått en allt starkare säkerhetsdimension sedan terrordåden i New York 2001. Det finns en stark oro kring muslimers integration i Europa – såväl nyanlända som personer som är EU-medborgare men som ändå av olika anledningar ”står utanför” det europeiska samhället och upplevs leva ett isolerat liv fokuserat på traditioner från hemlandet. Det finns uppfattningar om att islam skulle vara särskilt svårt att förena med ett demokratiskt styrelseskick och med grundvärderingarna i Europa eller i Sverige. Ett sådant synsätt har dock problematiseras av flera forskare. Islam är en stor religion som rymmer en rad olika synsätt och som liksom ”det västerländska samhället” är långt ifrån homogent. Islam har dessutom historiskt sett haft ett stort inflytande i Europa, inte minst inom kultur, arkitektur, vetenskap, handel. I rapporten *Vilka är annorlunda?* (Integrationsverket 2005) konstateras det att man ibland hävdar att muslimska länder i högre grad än andra avstått från att ratificera eller gjort reservationer i olika konventioner om de mänskliga rättigheterna. Det kan i och för sig gälla konventioner om religionsfrihet och äktenskapsrätt och annat som har med shariarätt att göra, men även i detta sammanhang är det enligt rapporten viktigt att betona att de islamiska länderna inte är enhetliga i sådana hänseenden. Vissa islamiska länder har visserligen inte ratificerat samtliga konventioner för de mänskliga rättigheterna, men de muslimska länderna som grupp har knappast ratificerat färre konventioner än många icke-muslimska länder, inklusive USA och Vatikanen.<sup>50</sup>

Oavsett diskussionen om islams förenlighet med en europeisk värdegrund har interkulturell dialog, eller vad som i detta sammanhang kallas *interreligiös dialog* lyfts fram som ett svar på hur det muslimska samhället i och utanför Europa kan samverka. EU-kommissionen organiserade ett möte med religiösa ledare efter bombattentatet i London i juli 2005, för att förbättra dialogen mellan EU och religiösa grupper. Dialogen har fortsatt därefter, två stora konferenser om interkulturell dialog hölls 2005 och 2006 och satsningar har gjorts för att utveckla dialogen till ytterligare områden.

Vikten av interreligiös dialog har lyfts fram även utanför Europa. På initiativ från Spanien och Turkiet startades FN-initiativet *Alliansen mellan civilisationer* (Alliance of Civilizations), en högnivågrupp som bildades år 2005 med syfte att fördjupa och förbättra politiska och kulturella relationer. Högnivågruppen grundades som ett svar på den ömsesidiga misstro, rädsla och de missförstånd mellan muslimska och västerländska samhällen som vuxit fram sedan september 2001. I november 2006 lade högnivågruppen fram en rapport som redovisade och analyserade framväxten av kulturell polarisering och extremism, och som innehöll rekommendationer för att bemöta problemen.<sup>51</sup>

<sup>50</sup> Pettersson och Esmer, 2005, ss. 55–56.

<sup>51</sup> Läs mer på <http://www.unaoc.org>.

## LÄSTIPS

För mer information om de kulturella och religiösa förändringar som diskuteras i Europa:

**EURO-ISLAM** ett nätverk för komparativ forskning om islam och muslimer i Europa. Nätverket består av forskare från Belgien, Frankrike, Tyskland, Italien, Spanien, Sverige, Storbritannien och Nederländerna. [www.euro-islam.info](http://www.euro-islam.info).

**THE MIGRANT INTEGRATION POLICY INDEX (MIPEX)** är en återkommande utredning om integrationspolitiken i EU:s medlemsstater, som tas fram av ett forskarbaserat nätverk bestående av över 20 organisationer i olika europeiska länder. MIPEX är delfinansierat av INTI. Den första rapporten *European Civic Citizenship and Inclusion Index* publicerades 2004 och den andra rapporten hösten 2007. <http://www.integrationindex.eu/>.

**EUSTORY** är ett nätverk av frivilligorganisationer som inriktar sig på Europas gemensamma historia som ett verktyg för att förbättra integrationen. Syftet är bl.a. att framställa historien på ett sätt som gör den enklare att förstå och acceptera för personer från olika bakgrunder. [http://www.koerber-stiftung.de/internationale\\_verstaendigung/eustory/on/documents.html](http://www.koerber-stiftung.de/internationale_verstaendigung/eustory/on/documents.html)

### MIGRATION CITIZENSHIP EDUCATION

En informationsportal om migration, minoriteter och mänskliga rättigheter i Europa genom tiderna. Nätverket består av olika europeiska forskningsinstitutioner och frivilligorganisationer. <http://www.migrationeducation.org/programme.0.html>

### NECE – NETWORKING EUROPEAN CITIZENSHIP EDUCATION

NECE är en plattform för ett nätverk som syftar till samverkan mellan europeiska aktörer inom medborgarkunskap för såväl medborgare som icke-medborgare. [www.bpb.de/nece](http://www.bpb.de/nece)

## 4 Vad skiljer en svensk, europeisk och universell värdegrund?

Medborgarkunskap bygger i allmänhet på att det finns en uttalad värdegrund i samhället, även om denna värdegrund inte alltid är definierad. Frågor uppstår då om hur ett samhälles värden, normer och koder ska definieras. Vad består ett samhällets värdegrund av, och i vilka avseenden skiljer sig olika värdegrunder från varandra? Ines Michalowski, forskare vid Universitetet i Münster, Tyskland, har undersökt de medborgarskaps- och integrationstest som införts i Europa. Även om testerna till viss del ser olika ut i de olika länderna så finns enligt henne ett gemensamt drag: de gör alla anspråk på ”mänskliga rättigheter” som specifikt nationella värden. Samma värden som på EU-nivå kallas europeiska kan i de enskilda staterna beskrivas som t.ex. specifikt tyska, danska eller nederländska, även om de snarare kan definieras som universella.<sup>52</sup>

### 4.1 Vad är en värdegrund?

Att fastställa en definition av ett samhälles värdegrund är naturligtvis inte lätt. Dagens samhällen präglas av en allt större mångfald av kulturer, livsstilar och religioner. Den för ett samhälle gemensamma värdegrunden kan således snarast ses som en minsta gemensamma nämnare av värderingar som åtminstone majoriteten i samhället kan säga sig stå för, och definitionen behöver kanske inte heller alltid vara mer exakt.

Olof Franck, författare och docent i religionsfilosofi, anser att det finns behov av etisk reflexion i ett samhälle där många olika kulturer, moraliska föreställningar och religiösa övertygelser bryts mot varandra.<sup>53</sup> Resonemanget är relevant även för medborgarkunskap för nyanlända – vem ska avgöra vad medborgarkunskapen ska innehålla och vilka värden som ska presenteras?

### 4.2 En svensk värdegrund

När den svenska värdegrunden diskuteras hänvisar forskare ofta till läroplanen för den svenska skolan där det anges att ”skolan har en viktig uppgift när det gäller att förmedla och hos eleverna förankra de grundläggande värden som vårt samhällsliv vilar på”. Dessa grundläggande värden definieras som:

---

52 Ines Michalowski föreläste om detta på konferensen Rethinking Citizenship Education in European Migration Societies Political Strategies – Social Changes – Educational Concepts i Lissabon, Portugal, 26–28 april 2007.

53 Franck, 2004, sid. 61.

”Människolivets okränkbarhet, individens frihet och integritet, alla människors lika värde, jämställdhet mellan kvinnor och män samt solidaritet med svaga och utsatta är de värden som skolan skall gestalta och förmedla. I överensstämmelse med den etik som förvaltats av kristen tradition och västerländsk humanism sker detta genom individens fostran till rättskänsla, generositet, tolerans och ansvarstagande.”<sup>54</sup>

Läroplanens hänvisningar till kristen tradition och västerländsk humanism har ifrågasatts från många håll.<sup>55</sup> Den där i beskrivna värdegrunden kan knappast beskrivas som särskilt svensk, utan vissa menar till och med att de värden den hänvisar till är centraletiska värden som delas på flera håll i världen, och i själva verket utgör en allmänmänsklig etik.<sup>56</sup>

## ● LÄSTIPS

● Läs mer om diskussionen kring den svenska värdegrunden:

● G Linde (red) (2001) *Värdegrund och svensk etnicitet*.

● Olof Franck (2005) *Den goda människan och värdegrunden, Demokratins värden och det integrera(n)de medborgarskapet*.

Läroplanens definition av den svenska värdegrunden ger inte så mycket ledning för praktisk tillämpning. Projektet *KomIn - Kollektivism möter individualism* i Uppsala har valt att definiera en värdegrund för sitt integrationsarbete genom att utarbeta en slags s.k. *kulturkarta*, inspirerad av Ron Inglehart och Wayne Bakers kulturkarta över ett 80-tal länder.<sup>57</sup> Projektets kulturkarta har arbetats fram genom åtta s.k. fokusgruppsintervjuer om värderingar och tankar kring familj och samhälle. I intervjuerna har personer från olika delar av samhället fått ge sin bild av vad som är samhällets värderingar. Den kulturkarta som projektet tar fram ska sedan omvandlas till en värdegrundskarta för nationellt bruk som ska kunna fungera som professionellt hjälpmedel i integrationsinsatser. Utgångspunkten för *KomIn* är att det finns en mångfald av värderingar i Sverige, och syftet är att öka förståelsen för denna mångfald i samband med integrationsverksamhet. Projektet har på detta sätt starka drag av interkulturell dialog.

54 Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet (Lpo 94) samt Läroplan för de frivilliga skolformerna (LPF 94).

55 Sahlberg, 2004, s. 84.

56 Se t.ex. Hedin & Lahdenperä, 2000 och Franck, 2004, ss. 105–106.

57 Projektet utgår från Ron Inglehart och Wayne Bakers, forskare vid University of Michigan i USA, ”kulturkarta”. Enligt Inglehart och Bakers livsåskådningsundersökningar som bygger på fem stora intervjuundersökningar i ett 80-tal länder under åren 1981, 1990, 1996 och 2000 har svenskarna världens mest individualiserade och sekulariserade åsikter.



## ● Det specifikt svenska

● Thorleif Pettersson och Yilmaz Esmer diskuterar hur den svenska kulturen och de svenska värdena står i förhållande till andra länders värden. De konstaterar att svenskar utmärker sig genom att deras intresse för religion i allmänhet är betydligt lägre, både när det gäller det inre tros livet och det yttre engagemanget i kyrkor och samfund. Svenskarna är också påtagligt mindre intresserade av en traditionell familjeform som bygger på traditionella könsroller. De visar också en mycket starkare uppslutning kring de emancipatoriska frihetsvärdena. Svenskarna har större horisontell tillit till andra, de är som regel mer aktiva i civilsamhället, de är mer politiskt engagerade, de har en starkare demokratisk övertygelse och de är mer positiva till jämställdhet. Samtidigt förefaller de ha en något mer tillåtande ekonomisk moral och de anser också att arbete är mindre bjudande och självklart. (*Vilka är annorlunda? Om invandrarres möte med svensk kultur, Integrationsverket 2005*)

● Annick Sjögren, docent i etnologi, har resonerat kring det specifika i själva svenskheten. Hon definierar det som "en unik relation mellan en ansvarsfull individ och ett starkt kollektiv i vilken familjen är ett redskap och inte ett mål". (*Var går gränsen, 1993*)

## 4.3 En gemensam europeisk värdegrund

De *gemensamma europeiska värdena* kan härledas till inledningen av unionens existerande grundfördrag. Här nämns principerna om frihet, demokrati, respekt för de mänskliga fri- och rättigheterna samt rättsstatsprincipen, vilka ska fungera som fundament och utgångspunkt i unionens arbete.<sup>58</sup>

Dessa grundfördrag är dock under omarbetning i och med antagandet av det s.k. reformfördraget, som bygger på den tidigare föreslagna men förkastade konstitutionen. I detta nya fördrag, som preliminärt antogs i oktober 2007 har unionens gemensamma värden lyfts fram än tydligare.<sup>59</sup> När de tidigare fördragen endast hänvisar till ovan nämnda *grundläggande principer* talar man nu uttryckligen om unionens *värden*. I det föreslagna reformfördraget föreslås införandet av en ny artikel där dessa gemensamma värden definieras:

"Unionen skall bygga på värdena respekt för människans värdighet, frihet, demokrati, jämlikhet, rättsstatsprincipen och respekt för de mänskliga rättigheterna, inklusive rättigheter för personer som tillhör minoriteter. Dessa värden skall vara gemensamma för medlemsstaterna i ett samhälle där mångfald, icke-diskriminering, tolerans, rättvisa, solidaritet och principen om jämställdhet mellan kvinnor och män råder."<sup>60</sup>

Liksom de svenska värdena är dessa "europeiska grundläggande värden" omdebatterade. Debatten kring vad som ska definieras som grundläggande euro-

58 Konsoliderad version av fördraget om europeiska unionen. Se även Kommissionen meddelande av den 15 oktober 2003 om artikel 7 i Fördraget om Europeiska unionen. Att respektera och främja unionens värden. 59 Reformfördraget går under namnet "Treaty on the Functioning of the European Union".

60 Utkast till fördrag om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, Regeringskonferensens ordförandeskap, 5 oktober 2007.

peiska värden har tidvis varit intensiv mellan de europeiska länderna och institutionerna. Debatten har förts utifrån om flera värden ska läggas till listan och hur begreppen kan tolkas. Ett tydligt exempel är diskussionerna som fördes innan stats- och regeringscheferna under 2004 enades om ett förslag till en gemensam europeisk konstitution. Inför antagandet av detta förslag, som nu alltså även ligger till grund för det preliminärt antagna fördraget från oktober 2007, debatterades vilka värden och begrepp som skulle nämnas i inledningen av konstitutionen och som därmed skulle utgöra grunden för det europeiska samarbetet. Till de mest kontroversiella frågorna hörde införandet av jämställdhet och huruvida referenser skulle göras till "Gud" och "kristna värderingar". Bland annat den polska regeringen, som representerar en till övervägande del katolsk befolkning, krävde en sådan referens till Gud och till det religiösa arv som de menar Europa är uppbyggt på. Kvinnoorganisationer i sin tur hävdade betydelsen av att jämställdhet skrevs in i fördraget, ett värde som tidigare inte funnits definierat i fördragen. Till slut vann kvinnoorganisationerna gehör, jämställdhet skrevs in som ett av de grundläggande värdena, medan den polska regeringen fick ge upp sitt krav.

Den europeiska värdegrunden har också figurerat i debatten kring huruvida Turkiet ska få bli medlem av unionen eller inte. Formellt gäller frågan om landet uppfyller de så kallade Köpenhamnskriterierna, det vill säga krav gällande demokrati, ekonomi, respekt för de mänskliga rättigheterna och de nationella minoriteterna. Debatten handlar emellertid också om huruvida de värden som genomsyrar det turkiska samhället, den turkiska värdegrunden, är förenliga med en europeisk värdegrund. Är det möjligt att infoga ett muslimskt land med cirka 70 miljoner invånare i vad som ibland beskrivs som den gemensamma europeiska identiteten? Motståndare har framställt turkiskt medlemskap som ett hot mot den egna europeiska identiteten och mot den västerländska kulturen. Förespråkare för ett turkiskt medlemskap vänder dock på argumenten: Europas historia är inte enbart kristen och en stor del av Europas nuvarande befolkning är muslimer. Ett turkiskt EU-medlemskap skulle kunna utgöra en brygga till den muslimska världen, även bortom Turkiet och Europa, och i teorin fungera som interkulturell dialog på mellanstatlig nivå. Turkiet ansökte om medlemskap i EU redan 1987. 20 år senare, i oktober 2005, inleddes förhandlingarna om medlemskap.

## 5 Medborgarkunskap för invandrare i Sverige

*För att kunna delta i samhällslivet och kunna ha inflytande över sin egen situation krävs emellertid inte bara formella rättigheter utan också reella möjligheter att utnyttja dem. Kunskaper och information om det samhälle man lever i och möjligheter att göra sin röst hörd är viktiga förutsättningar för deltagande och inflytande. (Prop. 1997/98:16 Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik)*

### 5.1 Något om svenskt medborgarskap

Till skillnad från vad som gäller i flera andra länder är den juridiska skillnaden mellan att leva i Sverige som svensk medborgare respektive utländsk medborgare inte så stor. De flesta rättigheter får man redan som varaktigt bosatt, som t.ex. rätt till socialförsäkringar och arbetsmarknadens trygghetssystem. Vissa grundläggande skillnader finns dock. Till exempel har svenska medborgare en absolut rätt att vistas i landet, medan utländska personers uppehållstillstånd alltid kan upphävas, t.ex. om en person döms för ett grovt brott. Genom en reform av vallagarna på 1970-talet fick invandrare som varit bosatta i landet i tre år rösträtt i kommunala val, men rösträtt och möjligheten att ställa upp i riksdagsval är fortfarande förbehållna svenska medborgare. För vissa befattningar inom myndigheter, polis och försvarsmakten krävs likaså svenskt medborgarskap, men i övrigt reglerar icke-diskrimineringsprincipen förbud mot att behandla utländska medborgare annorlunda än svenska.

### 5.2 Mottagande och introduktion av nyanlända

Målen för den svenska integrationspolitiken är att säkerställa lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter för alla och att uppnå en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund. Målet är ett samhälle som utvecklas mot ömsesidig respekt för olikheter inom de gränser som följer av samhällets grundläggande demokratiska värderingar och som alla oavsett bakgrund ska ta del i och vara ansvariga för.<sup>61</sup>

Samhällsinformation erbjuds i viss mån för asylsökande inom ramen för migrationsverkets organiserade sysselsättning. Den mest omfattande verksamheten med samhällsinformation i offentlig regi sker dock inom den kommunala introduktionen för asylsökande som beviljats uppehållstillstånd.

<sup>61</sup> <http://www.lst.se/lst/sv/amnen/Integration/>

### 5.2.1 Samhällsinformation för asylsökande: Migrationsverkets "organiserade sysselsättning"

När en asylsökande kommer till Sverige har han eller hon rätt till viss samhällsinformation. Denna information är dock begränsad, och främst inriktad på asylprocessen och de rättigheter och skyldigheter man har som asylsökande i Sverige. Mer allmän information om det svenska samhället kan ges inom ramen för den språkundervisning som erbjuds inom ramen för den organiserade sysselsättningen. Denna ska i huvudsak följa kursplanen för sfi, vilket betyder att den är baserad på läroplanen och den värdegrund som där förmedlas.<sup>62</sup> Det är dock endast ca 40 % av alla asylsökande som deltar i den organiserade sysselsättningen, varför samhällsinformationen som där erbjuds når mindre än hälften av målgruppen.<sup>63</sup>

### 5.2.2 Introduktionsverksamhet för personer med uppehållstillstånd

De svenska integrationspolitiska målen ska uppnås inom ramen för den generella politiken – undantaget är introduktionen där kommuner och berörda myndigheter ska erbjuda nyanlända särskilt riktade insatser som ska underlätta en snabb etablering i det svenska samhället. Introduktionen ska utgå från individuella behov och utformas i samråd mellan kommunen och den nyanlände. Eftersom individer har skilda förutsättningar finns inga detaljerade krav på verksamhetens utformning, endast översiktliga rekommendationer. Integrationsverket har definierat det nationella målet för introduktionen:

”Efter avslutad introduktion ska individen kunna ta del av och bidra till det generella utbudet inom svenskt arbets- och samhällsliv. Detta förutsätter kunskaper om det svenska samhället, arbetslivet och språket. Kunskaperna ska relateras till individens kompetens, livssituation och förutsättningar för egen försörjning.”<sup>64</sup>

Det har lämnats till kommunerna att närmare precisera dessa övergripande mål – de mål för verksamheten som kommunen sätter upp tillsammans med individen skall vara differentierade och tydliga.<sup>65</sup>

Ett introduktionsprogram skall enligt ersättningsförordningen innehålla svenskundervisning för invandrare (sfi) enligt skollagen<sup>66</sup>, praktik i den utsträckning som är möjlig, orientering om svenska samhällsförhållanden och svenskt samhällsliv samt information om vardagslivet i en kommun och liknande frågor. Den nyanlände ska lära sig att förstå de outtalade normer och sociala koder som styr människors umgänge i vardagslivet.<sup>67</sup> Vad samhällsinformationen konkret

62 Enligt avtalet mellan MIV och den upphandlade verksamhetsanordnaren.

63 Migrationsverket (2006).

64 Integrationsverket, Mål för introduktion av nyanlända invandrare, reviderad februari 2003.

65 Prop. 1997/98:16.

66 Skollag 1985:1100.

67 Prop. 1997/98:16, s. 84.

skall innehålla är inte definierat, vilket enligt betänkandet Etablering i Sverige (SOU 2003:75) medfört stora variationer i innehållet.

Introduktionen ordnas av kommunerna som får ersättning för detta från staten.<sup>68</sup> Statlig ersättning ges dock endast för kostnader i samband med mottagande och introduktion av flyktingar samt personer som beviljats uppehållstillstånd p.g.a. skyddsbehov i övrigt. Kommunen har således ingen skyldighet att erbjuda introduktionsverksamhet åt övriga invandrare, t.ex. nyanlända anhöriga, varför det i praktiken endast är en begränsad del av alla invandrare som får ta del av introduktionsverksamhet. De som inte omfattas av introduktionen har dock rätt att delta i sfi-undervisning.

### 5.2.3 Svenska för invandrare

SFI har bedrivits i Sverige i drygt 40 år. Under denna tid har verksamheten genomgått ett antal stora reformer. 1994 trädde förordningen om svenskundervisning för invandrare i kraft, vilket innebar att läroplanen för sfi upphörde att gälla och att verksamheten istället utgick ifrån de grundläggande värden som anges i läroplanen för de frivilliga skolformerna.<sup>69</sup>

I juni 2002 beslutade regeringen att en utredare skulle pröva hur sfi kunde förnyas och organiseras. Enligt direktiven skulle utgångspunkten för detta arbete vara att skapa en högkvalitativ utbildning i svenska språket och därigenom kunna stärka språkinläringen, höja svenskutbildningens status och öka möjligheterna att anpassa utbildningen och utbildningsmålen till individernas behov och förutsättningar. Denna utredning föreslog att sfi utöver språkutbildning skulle innehålla samhällslivs- och arbetslivsorientering. Regeringen delade dock inte denna uppfattning, utan ansåg att "...de hittillsvarande dubbla målen har bidragit till en otydlighet vad gäller utbildningens syfte" och att tyngdpunkten borde ligga på språkundervisning. Den 1 januari 2007 trädde således en ny kursplan för sfi, inriktad på "kvalificerad språkutbildning", i kraft.

I propositionen framhålls att det svenska utbildningssystemet är mål- och resultatstyrt och att kursplanerna karaktäriseras av att målen för ämnet anges, men hur undervisningen ska organiseras för att målen skall nås är upp till lärare och elever tillsammans att avgöra. Lärarna har således stor frihet att tillsammans med deltagarna välja innehåll och arbetssätt och eleverna kan få kunskaper om Sverige samtidigt som språkinläring sker. Eftersom sfi vilar på de grundläggande värden som anges i läroplanen för de frivilliga skolformerna (Lpf 94), ska frågor kring värdegrunden ingå som ett naturligt inslag i och genomsyra sfi-utbildningen. I propositionen sägs också att läraren kan använda sig av konkreta

68 Förordningen om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. (ersättningsförordningen).

69 Prop. 2005/06:148, s. 27.

situationer ur vardagslivet som exempel i sin undervisning, samtidigt som man betonar att ”lärarens uppgift är inte primärt att fungera som allmän rådgivare vad gäller hur det svenska samhället fungerar. Språkläraryuppgiften och inte vägledarrollen måste vara det centrala.”<sup>70</sup>

Istället förespråkas att samhällsinformationen bör ges på invandrarens modersmål eller på ett annat språk som han eller hon behärskar väl, ”en förutsättning för att personen skall kunna tillgodogöra sig informationen”. Att ge denna grundläggande samhällsinformation på svenska inom ramen för sfi medför enligt propositionen risker för missförstånd och riskerar att förskjuta fokus från språkinläringen. Den nya kursplanen innebar alltså inget avståndstagande från samhällsinformation generellt, utan kommunerna är alltjämt skyldiga att ge den grundläggande samhällsinformation, som tidigare getts inom sfi. Alla kommuner och statliga myndigheter är skyldiga att se till att alla samhällsmedborgare nås av, och kan tillgodogöra sig, relevant samhällsinformation. Kommunen får dock själv bestämma hur den grundläggande samhällsinformationen ska förmedlas och vad den ska innehålla.<sup>71</sup>

### 5.3 Aktuella utredningar och politiska initiativ

Även om det i Sverige länge saknats en offentlig debatt kring medborgarkunskap och samhällsinformation till nyanlända finns nu tecken på ett växande intresse. SKL, Sveriges kommuner och landsting, presenterade vintern 2007 resultatet av ett omfattande utrednings- och politiskt beredningsarbete om introduktionen av nyanlända och flyktingar. I rapporten *Yrkesidentitet före etnicitet – Att synliggöra nyanländ kompetens* redovisas en rad förslag till en förbättrad introduktion med fokus på de s.k. strukturella hinder som finns för invandrarens etablering på arbetsmarknaden. I rapporten föreslås bland annat att Svenska för invandrare bör avskaffas som egen skolform och istället ersättas med svenska för nyanlända som en del av introduktionen. Detta skulle bestå av en språkutbildning som är anpassad efter förväntat arbete, det vill säga en utbildning i ett funktionellt språk. På så vis skulle man integrera språkutbildningen med övrig introduktion, där även samhällsinformation ingår. En del av SKL:s resonemang om delaktighet knyter an till medborgarkunskap. I rapporten framhålls vikten av att mål om delaktighet i samhället följs upp samtidigt som man konstaterar svårigheterna att mäta faktisk delaktighet. Därför föreslås att man ska mäta sådant som faktiskt är mätbart, exempelvis tillägnad kunskap rörande det svenska samhällets grundläggande demokratiska värderingar beträffande människors lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter, jämställdhet och allmän samhällskunskap. I rapporten sägs att ”det

70 Prop. 2005/06:148, s. 30.

71 Prop. 2005/06:148, s. 30.

bör vara möjligt att i likhet med till exempel det teoretiska körkortsprovet ha en uppsättning av frågor som besvaras under introduktionen”.<sup>72</sup> Ett dylikt prov skulle enligt SKL ha som syfte att mäta kvalitet och resultat i den undervisning som syftar till delaktighet, även om det anges att det bör vara möjligt att utfärda intyg. Det är således något oklart om man avser ett test som kräver godkänt resultat från den deltagandes sida. Mål kring delaktighet kunde enligt förslaget vara att den nyanlände efter introduktionen ska ha kunskap om det svenska samhällets grundläggande demokratiska värderingar beträffande:

- Människors lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter.
- Jämställdhet mellan könen och barns rättigheter.
- Sveriges sätt att organisera och styra samhället, bl.a. via demokratiska val.
- Handlingsberedskap och att vid behov kunna söka kunskap om samhället i övrigt såsom arbete, boende, skola och utbildning, hälso- och sjukvård.

I april 2007 tillsatte regeringen en utredning om flyktningmottagandet: *Effektiva insatser och incitament för snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktingar m.fl.* (Dir 2007-52). Utredningen har ett brett uppdrag, och har bl.a. fått i uppgift att se över hur nyanlända ska få relevant samhällsinformation. I direktivet till utredningen hänvisas till de stora variationerna i innehållet i samhällsinformationen som finns inom introduktionsverksamheten. Det faktum att samhällsinformationen inte längre ingår i sfi lyfts fram som ett annat skäl för att se över både innehållet i informationen och hur den kan förmedlas. Utredningen ska redovisa sitt uppdrag den 2 juni 2008.<sup>73</sup>

För närvarande gör regeringen, inom ramen för sitt s.k. Globaliseringsråd, en kartläggning av olika länders integrationsarbete och språkkunskapernas betydelse för medborgarskap. Syftet är att ”dra lärdomar av olika länders integrationsarbete, inrymmande även språkkunskapernas betydelse för medborgarskap” för att bereda frågan om språkkrav för medborgarskap som Folkpartiet tidigare förespråkade.<sup>74</sup> Globaliseringsrådets arbete, som ska vara avslutat i god tid före valet 2010, kommer att sammanfattas i en slutrapport med ekonomisk-politiska policyrekommendationer.

72 SKL 2007, sid. 17.

73 Kommittédirektiv Effektiva insatser och incitament för snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktingar m.fl. Dir. 2007:52.

74 PM Regeringens globaliseringsråd. Bilaga till regeringsbeslut, 2006-12-21.

## 5.4 Projektverksamhet

### 5.4.1 Värdegrunder för det svenska samhället

**Program:** Växtkraft Mål 3 (Europeiska socialfonden)

**Anordnare:** Länsstyrelsen Västra Götalands län, Sesamhuset och Göteborgs Stad

**Projekttid:** 2005/09/01–2007/12/31

**Dokumentation:** Slutredovisning 2006 och Sammanfattning av arbetet på Studium

**Kontaktperson:** Julio Abréu/Muna Dahl tel.: 031-60 52 05/031-365 12 90

**Målgrupp:** Nyanlända invandrare och flyktingar

**Syfte:** Att testa en ny pedagogisk modell för förmedling av värdegrunder och samhällsviktig information för nyanlända.

**Mål:** Att öka deltagarnas kunskap om det nya samhället och underlätta deras sociala och ekonomiska integration.

**Metod och genomförande:** Ett av projektledarna utvecklat undervisningsmaterial har testats av samtalsledare och sfi-lärare. Materialet består av en handbok indelad i fyra temablock.

- information om det demokratiska systemet, jämställdhet mellan män och kvinnor samt grundläggande mänskliga rättigheter.
- information om barnens rättigheter, roller i familjen, information om Socialtjänstlagen, föräldrarnas roll i ungdomars utveckling samt viktiga åldersgränser i svensk lagstiftning.
- information om sex och samlevnad, den sexuella friheten och tankar om det svenska perspektivet i sex och samlevnadsfrågor.
- ett speciellt avsnitt om riktad hälsoinformation "Vart vänder jag mig om jag behöver hjälp"? Meningen med lektionen är att ge eleverna redskap för att hitta adresser och vägar till platserna där de söker.

I den modell för förmedling av värdegrunder som prövats i projektet ingår olika typer av värderingsövningar syftande till att skapa intresse och delaktighet bland deltagarna. Lektionerna genomfördes på deltagarnas modersmål och var inriktade på diskussion och erfarenhetsutbyte mellan deltagarna och samtalsledarna. Utgångspunkten var att det är de nyanlända själva som har ansvaret för sin vistelse i det nya landet, att lära sig hur samhället fungerar och försöka hitta vägar till en "lyckad integration". Samtalsledarna, en man och en kvinna i varje grupp, strävade efter att anpassa lektionerna till gruppdeltagarnas sociala och kulturella bakgrund. När deltagarna så önskade gjordes en indelning i mans- och kvinnogrupper. Detta blev aktuellt särskilt under temat sex och samlevnad.



#### 5.4.2 Kollektivism möter individualism – Kom In

**Program:** Europeiska flyktingfonden

**Anordnare:** Uppsala kommun

**Projektid:** 2006/03/01-2008/12/31

**Hemsida:** [www.kom-in.eu](http://www.kom-in.eu)

**Kontaktperson:** Lise-Lotte Gustafsson ([lise-lotte.gustafsson@ uppsala.se](mailto:lise-lotte.gustafsson@ uppsala.se))

**Målgrupp:** Nyanlända och personer som jobbar inom den kommunala introduktionen.

**Syfte:** Att öka kunskaperna och förståelsen för olika värdegrunders betydelse för integrationsfrågor och att underlätta mötet mellan personer som har patriarkala/ kollektivistiska värderingar och infödda svenskar med individualistiska värderingar.

**Mål:** Att synliggöra värderingar inom olika grupper i det svenska samhället och därefter skapa en metod för dialog kring värdegrundsfrågorna. Ambitionen är att utveckla en ny metod och att pröva denna under introduktionen i Uppsala. Dels ska personer som jobbar inom introduktionen bli mer medvetna kring värderingsfrågor, dels ska varje deltagare efter projektet

- kunna uttrycka sina värderingar om sin roll som individ kontra familj och samhälle.
- ha fått kunskap om det svenska samhället och dess värderingar vad gäller demokrati och jämställdhetsfrågor.
- kunna förhålla sig till och leva med flera olika värdegrunder.

**Metod och genomförande:** Projektet utgår från den ”kulturkarta” som utvecklats av Ron Inglehart och Wayne Bakers, forskare vid University of Michigan i USA. Genom gruppssessioner ska man i projektet arbeta fram en kulturkarta som beskriver fyra olika gruppers upplevelse av sin roll i familjen och i samhället, samt familjens och samhällets roll för individen.

Med utgångspunkt i denna kulturkarta ska i nästa steg utarbetas en ”värdegrundskarta” som tänks kunna ge socialarbetare och flyktingar en metod för att ”underlätta ett möte där båda parter ska bli mer medvetna om sin värdegrund och kunna förhålla sig till andra värdegrunder på ett medvetet sätt.” För att utveckla terminologin kring och användandet av värdegrundskartan ska en handbok tas fram och tillsammans med ett arbetslag av sfi-lärare ska projektet utarbeta ett undervisningsmaterial kring värdegrundsfrågor.

Det material som tas fram inom projektet ska i första hand användas för kompetensutveckling av sfi-lärare, men tanken är att det senare även ska kunna utnyttjas i utbildning av personal inom andra områden, så som polisen, Migrationsverket och skolelever.

### 5.4.3 MoLi – Mothers improve their lifeskills

**Program:** INTI – Integration av medborgare från tredje världen/Integration of Nations of Third Nations.

**Anordnare:** Uppsala kommun, vuxenutbildningen Edda, samt transnationella partners i Tyskland, Holland, Österrike och Grekland

**Projekttid:** 2006/07/01–2007/12/30

**Hemsida:** [www.moliweb.net](http://www.moliweb.net)

**Kontaktperson:** Tove Österling Wallner, [tove.osterling-wallner@ uppsala.se](mailto:tove.osterling-wallner@ uppsala.se).

**Syfte:** MoLi är ett samverkansprojekt inom EU där fem länder (Sverige, Holland, Tyskland, Österrike och Grekland) utbyter erfarenheter och goda exempel på metoder som främjar integration av kvinnor med barn som invandrat från länder utanför EU. Från fyra av de fem partnerländerna har presenterats en i tidigare EU-projekt utprövad och framgångsrik modell ("Best Practice") för arbete med denna målgrupp. Inom ramen för MoLi har varje partner valt att "ta över" någon av dessa modeller för utprovning och vidareutveckling i ett nytt sammanhang. I det svenska projekt har man valt att bygga vidare på en modell som utvecklats i Nederländerna.

**Mål:** Att ge mödrar kunskap om skolan i Sverige för att de på bästa sätt ska kunna hjälpa sina barn.

**Målgrupp:** 45 invandrade mödrar från icke-europeiska länder.

**Metod och genomförande:** Projektet är utformat som en kurs för mödrar med fokus på de krav som ställs på dem som föräldrar till skolbarn i det nya landet. Kursen utgör ett komplement till den ordinarie sfi-undervisningen. Kursinnehåll och undervisningsmaterial har utvecklats med utgångspunkt från en holländsk modell. Projektet samarbetar med Gottsundaskolan, den lokala grundskolan, där lärarna medverkat vid den slutliga utformningen av MoLi-kursens innehåll. Kursen omfattar bl.a:

- Skolsystemet i Sverige
- Läxor, kontaktbok, veckobrev
- Osynliga regler och normer
- Brev, blanketter, intyg
- Frukost, matsäck, sömn

Genom att använda "autentiskt material" som många deltagare kan känna igen har lektionerna blivit konkreta och de nya kunskaperna uppfattats som "verkliga och viktiga". Även mammor med små barn som ännu inte börjat på dagis har kunnat delta eftersom sfi-undervisningen bedrivs i samarbete med en öppen förskola. Grupperna är mindre än i den ordinarie sfi:n och antalet veckotimmar

lägre. En fokusgrupp där representanter från målgruppen ingår, är aktiv i planering, utförande och utvärdering under hela projekttiden.

**Erfarenheter:** Deltagarna har upplevt att kursinnehållet varit aktuellt och viktigt och att de blivit bättre rustade för att kunna möta skolans krav och stötta sina barn. Det har för kvinnorna mycket handlat om att våga ta kontakt med skolan och barnens lärare och att själva gå på föräldramöten och utvecklingssamtal i stället för att bara lita till sina män. Många kvinnor har vittnat om att de skulle ha behövt kunskaperna de fick genom projektet mycket tidigare. I förlängningen bidrar projektet till att kvinnan stärker sin roll i familjen, gentemot sina barn och sin man.

Projektet har visat att en MoLi kurs kan ha stor betydelse för många invandrarföräldrar för att få möjlighet att bättre förstå den svenska skolan med alla dess krav och förväntningar.

Det handlar inte bara om att ha språkkunskaper för att man ska kunna leva och klara sig i ett nytt hemland, utan i lika hög grad om att kunna förstå och identifiera alla osynliga regler, krav och normer.

#### 5.4.4 Medborgarkunskap för gymnasieungdomar

**Program:** Equal

**Anordnare:** Uppsala kommun

**Projekttid:** 2006/06/15–2007/12/31

**Kontaktperson:** Måns Wikstad, (mans.wikstad@fyrisskolan.uppsala.se), Süleyman Anter (Suleyman.Anter@upsala.se)

**Målgrupp:** Elever med utländsk bakgrund, företrädesvis nyanlända i åldrarna 16–20 år, samt deras lärare och annan skolpersonal.

**Syfte:** Att skapa en grund för utlandsföddas möjlighet att delta på jämlika villkor i den svenska skolan och i det svenska samhället. Detta ska åstadkommas genom fler och bättre möten mellan svenska elever och elever med utländsk bakgrund samt mellan lärare och elever där medborgarkunskap (europeiska värden såsom demokrati, jämställdhet, mänskliga rättigheter, lagar mm) utgör en viktig del.

**Mål:** Att öka medvetenheten och kunskaperna om ”interkulturalitet” hos skolpersonal och elever och att skapa modeller för hur ett arbete som gynnar integrationen kan se ut. Eleverna ska få utveckla sin kompetens på ett sätt som gör det möjligt för dem att aktivt delta i ett demokratiskt samhälle. Projektet ska kartlägga olika former och koncept för medborgarkunskap, framför allt inom utbildning för ungdomar, och arbeta för att utveckla användningen av modersmålet som ett redskap i medborgarskapsundervisningen. Man ska också försöka skapa förutsättningar för ökad kontakt mellan svenskfödda elever och elever med utländsk bakgrund

**Metod och genomförande:** I en inledande förankrings- och kartläggningsfas genomfördes gruppintervjuer med ca 50 lärare. Syftet var främst att ta reda på om lärarna brukade göra något särskilt för att integration ska äga rum i klassrummet samt om det fanns behov av kompetensutveckling. Intervjuerna visade att praktiskt taget ingenting gjordes i integrationssyfte och att fortbildningsbehovet var stort. Lärarna önskade få veta mer om elevernas bakgrund och lära sig om andra kulturer och religioner, särskilt islam.

Samtal genomfördes även med elever på nationella programmet respektive IVIK (det individuella programmet för nykomna flykting- och invandrarelever). Här var syftet bl.a. att identifiera vilka hinder som finns för ungdomarnas utveckling och att få kunskap om deras syn på värdegrundsfrågor.

Från hösten 2006 genomfördes, dels inom ramen för projektet, dels genom kommunens deltagande i statens mångfaldssatsning, olika former av kompetensutvecklande aktiviteter med koppling till värdegrundsfrågor. Bland annat anordnades studiedagar med gästföreläsningar (en på temat islamofobi) för kommunens gymnasielärare samt två utbildningsdagar (om språkutvecklande arbetssätt respektive värdegrund) där Mångfaldssatsningens processledare och kontaktpersoner från grund- och gymnasieskolan deltog.

**Erfarenheter:** I en lägesrapport sommaren 2007 redovisas att man under hela projekttiden "brottats" med svårigheten att hamna i diskussioner om vad medborgarkunskap och "specifikt europeiska eller svenska värden" är för något. Och man konstaterar att frågan om vilka värden som är specifikt europeiska utan att även vara universella "kvarstår som olöst" trots den tankemöda arbetsgruppen ägnat den.

Projektets slutprodukt kommer att bli ett stödmaterial som ger tips om hur man i olika ämnen kan arbeta för en ökad integration i den svenska gymnasieskolan, både inom IVIK och inom de nationella programmen.

## 6 Sammanfattande slutdiskussion

Den utveckling mot assimilationspolitik som under de senaste åren skett i flera europeiska länder, bl.a. genom tester i medborgarkunskap för uppehållstillstånd och medborgarskap, ligger ganska långt från den mångfaldsinriktning som präglat senare års svenska integrationspolitik. Som konstaterats i denna skrift kan medborgarkunskap, allt efter rådande politiska ambitioner, dock kopplas till en rad olika mål som demokrati, säkerhet, integration eller invandring och, beroende på var tyngdpunkten ligger – utformas på olika sätt.

Medborgarkunskap som ett *demokratiskt verktyg* bidrar till att skapa ett samhälle där alla har lika möjligheter att delta och tillvarata sina rättigheter och uppfylla sina skyldigheter. För nya invandrare/tredjelandsmedborgare finns ofta behov av t.ex. samhällskunskap/orientering – dvs medborgarkunskap – för att kunna fungera på lika villkor i samhället.

Med *nationell säkerhet* som drivkraft har medborgarkunskap blivit ett sätt att bidra till att upprätthålla ordningen i samhället och motverka utanförskap och på så sätt även förebygga extremism och terrorism. I vissa europeiska länder har integrationstest kommit att bli ett medel för *invandringskontroll*. Forskare har pekat på den allt tydligare kopplingen mellan integration och invandring, där integrationspolitiken har blivit ett led i invandringspolitiken. Genom att villkora rättigheter med tester för uppehållstillstånd eller medborgarskap, kan staten kontrollera exkludering/inkludering och vilka som ges möjlighet att påverka samhället.

Medborgarkunskap och dialog mellan religiösa grupper kan användas för att hantera extremism på andra sätt. Behovet av interreligiös och interkulturell dialog är tydligt i fallet med de s.k. Muhammedteckningarna, där avsaknaden av förståelse mellan olika grupper var markant. Medborgarkunskap som en del av integrationsprocessen väcker dock frågor om gränsen mellan assimilation och multikulturalism: Vilka krav kan man ställa på medborgare som inte delar de grundläggande värderingarna, men som för den skull inte bryter mot lagen? Hur kan muslimer förena sin tro med västerländska värderingar, och hur kan olikheterna bli en positiv drivkraft och inte en källa till segregation? Kan medborgarkunskap med drag av interkulturell och interreligiös dialog vara ett medel för detta?

Ur ett EU-perspektiv får medborgarkunskap en ytterligare dimension. Med en gemensam invandringspolitik har även integrationspolitiken blivit en fråga för gemenskapen. Genom att tredjelandsmedborgare i viss mån nu omfattas av den fria rörligheten inom unionen, blir frågan om ”respekt för Europeiska unionens grundläggande värden” intressant för den gemensamma europeiska integrations-

politiken. De flesta av Europas invånare ser sig i första hand som medborgare i en stat. Om de europeiska värdena ska kunna bidra till en ökad samhörighet mellan Europas invånare måste dessa värden vara förenliga med de nationella. I vissa länder är detta en självklarhet, exempelvis i Tyskland och Spanien. I andra, som Sverige och Storbritannien, betonas de nationella värdena och därmed den nationella identiteten tydligare. EU strävar efter att föra medlemsstaterna och dess invånare närmare varandra genom den s.k. *europiska integrationen*. Det finns en stark koppling mellan integration av tredjelands-medborgare och den för unionen ”interna” integrationen. Ett exempel på detta är att man även på EU-nivå utarbetar ramar för samarbete inom medborgarkunskapsområdet, såväl för EU-medborgare som tredjelandsmedborgare.

Då medborgarkunskap inom EU lyfts fram som ett medel för integration, är det än så länge med principiella resonemang snarare än praktiska. I projektsammanhang har man sett ett behov av att arbeta med medborgarkunskap på ett praktiskt plan. Flera integrationsprojekt i Sverige har arbetat med att utforska den gråzon av värderingar som inte är i konflikt med lagen men som likväl är märkbart annorlunda än majoritetskulturens och som påverkar en persons vardagsliv. Man har då bland annat arbetat med introduktion av ”svenska koder”, främst i samband arbetsmarknadsintegration. Däremot finns få projekt som arbetat med medborgarkunskap med en betoning på värdegrunder. De projekt som redovisas i denna skrift är exempel på sådana verksamheter. Även om projekten ännu inte kan presentera bestämda slutsatser och rekommendationer, ger de en bild av att det är ett område där det finns en efterfrågan på kunskap och information också hos invandrare själva.

Som redan konstaterats finns idag en viss oklarhet kring hur samhällsinformation ska förmedlas till nyanlända i Sverige. Kommuner har en skyldighet att bistå sina invånare med samhällsinformation, men hur detta genomförs varierar. Efter att under en längre tid inte varit föremål för någon mer omfattande diskussion tas frågor kring samhällsinformation för nyanlända upp till behandling i flera aktuella utredningar och förslag. Exempel på detta är den rapport om introduktionen av nyanlända och flyktingar som vintern 2007 presenterades av SKL, utredningen om flyktingmottagande samt globaliseringsrådets pågående utredning om språkkrav för medborgarskap.

Medborgarkunskapen, dess innehåll och syfte, är också en politisk fråga. Frågor om medborgarnas rättigheter och skyldigheter liksom om den gemensamma värdegrunden måste vara föremål för ständig tolkning och debatt. De centrala frågorna handlar om vilket samhälle vi lever i och vilket samhälle vi vill ha. Detta är en process som bl a innebär avvägningar mellan rättigheter, t ex yttrande- och religionsfriheten, skyldigheter och säkerhetspolitiska aspekter.

En uppenbar risk med att göra medborgarkunskap till ett ämne/inslag i intro-

duktionsprogram, integrationsprojekt och liknande verksamheter är att frågorna blir en angelägenhet bara för några få, dvs de nyanlända, medan majoritetsbefolkningen lämnas utanför. Flera av de test som införts för nya samhällsmedborgare har kritiserats för att de är för svåra – även för majoritetsbefolkningen eller för dem som redan har ett medborgarskap. Om medborgarutbildning ges på ett kritiskt och självreflekterande sätt kan den nå ut till både nya och gamla medborgare. Om målet är demokrati, fördjupad förståelse grupper emellan, deltagande och säkerhet, är det väsentligt att *hela* befolkningen får ta del i denna process och att anpassning inte endast förväntas av de nyanlända eller de med utländsk bakgrund.

Medborgarkunskap väcker frågor om var gränsen går mellan integrationspolitik och respekten för kulturell, etnisk och religiös mångfald. Den integrationspolitik som en medlemsstat valt att genomföra avgör hur medborgarkunskapen utformas, vilka krav som ska ställas på individen och vilket mål utbildningen ska ha. Det avgör också huruvida en medlemsstat eller EU:s integrationspolitik riktar sig mot vissa grupper eller till hela befolkningen. EU har, i den första av de gemensamma grundprinciperna för integration, slagit fast att *”Integration är en dynamisk dubbelriktad process med ömsesidigt tillmötesgående mellan alla invandrare och invånare i medlemsstaterna”*.

# Litteraturförteckning

Boswell, Christina (2005) *Migration in Europe, A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International.*

Carrera, Sergio (2006) *Towards an EU framework on the integration of immigrants. The Nexus between Immigration, Integration and Citizenship in the EU*

ECRE (2006) *Introduction programmes and language courses, Recommendations for the integration of refugees and migrants in Europe.*

Franck, Olof (2004) Demokratins värden och det integrera(n)de medborgarskapet i *Gemensam värdegrund i mångfaldens demokrati*, sid. 59–94. 2004, red. Lillemor Sahlberg.

Förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.

*Handbok om integration för politiska beslutsfattare och praktiskt verksamma på området.* Första utgåvan (2004). Generaldirektoratet för rättvisa, frihet och säkerhet.

Hedin, Christer & Lahdenperä, Pirjo (2000) *Värdegrund och samhällsutveckling.*

Integrationsverket, Mål för introduktion av nyanlända invandrare, reviderad februari 2003.

Kommittédirektiv Effektiva insatser och incitament för snabbare arbetsmarknadsetablering för nyanlända flyktingar m.fl. Dir. 2007:52.

”Life in the United Kingdom” Advisory Group (2004) *The New and the Old.*

Lindgren, Joakim (2001) *Värdegrund i skola och forskning.*  
[http://www.fceduc.umu.se/VGC\\_dokument/Nr1\\_skriftserien.pdf](http://www.fceduc.umu.se/VGC_dokument/Nr1_skriftserien.pdf)

Läroplan för det obligatoriska skolväsendet, förskoleklassen och fritidshemmet Lpo 94.

Läroplan för de frivilliga skolformerna LPF 94.

Migrationsverket (2006) Sysselsättning för asylsökande, en uppföljning av den organiserade sysselsättningen maj 2006.

MPG (2007) *From principles to practice: The Common Basic Principles on integration and the Handbook Conclusions.*

Nationellt strukturfondsprogram för regional konkurrenskraft och sysselsättning (ESF) 2007–2013.

Pettersson, Thorleif och Esmer, Yilmaz (Integrationsverket 2005) *Vilka är annorlunda? Om invandras möte med svensk kultur.*

PM- Regeringens globaliseringsråd. Bilaga till regeringsbeslut, 2006-12-21, <http://www.regeringen.se/content/1/c6/08/01/82/215c3564.pdf>



Regeringens proposition 1997/98:16 Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik.

Regeringens proposition 2005/06:148 Vissa frågor om vuxnas lärande mm.

Sahlberg, Lillemor (red.) (2004) *Gemensam värdegrund i mångfaldens demokrati*. [http://www.mkc.botkyrka.se/biblioteket/Publikationer/2004-06\\_webb.pdf](http://www.mkc.botkyrka.se/biblioteket/Publikationer/2004-06_webb.pdf)

Sahlberg, Lillemor (2007) *Mångkulturalism ifrågasatt. Jämförande studie av integrationspolitiken i fem länder*.

SKL (Sveriges kommuner och landsting) (2007) *Yrkesidentitet före etnicitet – Att synliggöra ny-anländ kompetens. Slutrapport från Programberedningen för integration i arbetslivet*.

Skolverket (1999), *Ständigt. Alltid!* Stockholm: Liber produktion.

## EU-DOKUMENT

Kommissionens meddelande av den 22.11.2000 om en invandringspolitik för gemenskapen. KOM 2000 (757).

Konsoliderad version av fördraget om europeiska unionen (2002)

Kommissionens meddelande av den 3.6.2003 om invandring, integration och sysselsättning KOM 2003 (336).

Kommissionens meddelande av den 15 oktober 2003 om artikel 7 i Fördraget om Europeiska unionen. Att respektera och främja unionens värden, KOM(2003) 606.

Kommissionens meddelande "En gemensam agenda för integration - En ram för integration av tredjelandsmedborgare inom Europeiska unionen", KOM(2005)0389.

Kommissionens meddelande om en strategisk plan för laglig migration SEK(2005)1680.

Kommissionens meddelande "Den övergripande strategin för migration efter ett år: På väg mot en samlad europeisk migrationspolitik", KOM(2006)735.

Europaparlamentet och rådets beslut nr 1904/2006/EG av den 12 december 2006 om inrättande av programmet "Ett Europa för medborgarna" för åren 2007–2013 i syfte att främja ett aktivt europeiskt medborgarskap.

Europaparlamentets och rådets rekommendation av den 18 december 2006 om nyckelkompetenser för livslångt lärande (2006/962/EG).

Europaparlamentets och rådets beslut nr 1983/2006/EG av den 18 december 2006 om Europeiska året för interkulturell dialog (2008).

Proposal for a council directive amending Directive 2003/109/EC to extend its scope to beneficiaries of international protection (presented by the Commission). Brussels, 6.6.2007 COM(2007) 298 final.

Rådets beslut av den 25 juni 2007 om inrättande av Europeiska fonden för integration av tredjelandsmedborgare för perioden 2007–2013 som en del av det allmänna programmet ”Solidaritet och hantering av migrationsströmmar” (2007/435/EG).

Kommissionens tredje årliga rapport om migration och integration, Bryssel, 11.9.2007. KOM(2007) 512.

Utkast till fördrag om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, Regeringskonferensens ordförandeskap, 5 oktober 2007.

## HEMSIDOR

Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (Tyskland):  
<http://www.integration-in-deutschland.de/>

Immigratie- en Naturalisatiedienst (Nederländerna):  
[www.ind.nl/en/inbedrijf/actueel/basisexamen\\_inburgering.asp](http://www.ind.nl/en/inbedrijf/actueel/basisexamen_inburgering.asp)

Det engelska medborgarskapstestet: <http://www.lifeintheuktest.gov.uk/>.

Franska Agence Nationale de l'Accueil des Etrangers et des Migrations: [www.anaem.fr](http://www.anaem.fr)

FN-initiativet The Alliance of Civilizations: <http://www.unaoc.org>

Länsstyrelsen: <http://www.lst.se/lst/sv/amnen/Integration/>

## **I SKRIFTSERIEN ASYLMOTTAGANDE I FOKUS HAR TIDIGARE UTKOMMIT:**

Nr 1. *Av egen kraft. Asylsökande organiserar sig.* Ginbot Abraha, Eritreanska föreningen för asylsökande i Sverige/NTG-asyl & integration, 2006

Nr 2. *"En värdig levnadsstandard" Asylsökandes sociala och ekonomiska rättigheter.* Lisa Tønnes, NTG-asyl & integration, 2006

Nr 3. *Återvändande i Sverige och Europa. Policy, praxis och projekterfarenheter.* NTG-asyl & integration, 2007

Nr 4. *Mellan hopp och förtvivlan. Erfarenheter och strategier i väntan på asyl.* Rebecka Lennartsson, NTG-asyl & integration/AROS-asyl, 2007

No. 5. *A Handbook for Asylum Seekers in Sweden.* Ginbot Abraha, NTG-asyl & integration, 2007

## **ÖVRIGA PUBLIKATIONER FRÅN NTG-ASYL & INTEGRATION:**

*Oviss väntan. En kunskapsöversikt.* Svenska ESF-rådet/NTG-asyl, 2003

*While we are waiting. Uncertainty and empowerment among asylum-seekers in Sweden.* Jan-Paul Brekke, Institutt for Samfunnsforskning/NTG-asyl, Oslo 2004

*Talking about integration. Discourses, alliances and theories on labour market integration in Sweden.* Jan-Paul Brekke och Tordis Borchgrevink, Institutt for samfunnsforskning/NTG-asyl & integration, Oslo 2007

Alla publikationer kan beställas från [info@temaasyl.se](mailto:info@temaasyl.se) eller laddas ner från [www.temaasyl.se](http://www.temaasyl.se)

LÄS MER...

ALL INFORMATION OM  
NTG-ASYL & INTEGRATION  
FINNS PÅ HEMSIDAN  
WWW.TEMAASYL.SE

- Nyheter om asyl- och flyktingpolitik
- Kritisk granskning och analys av system och policies
- Forskning och utveckling
- Information om det gemensamma europeiska asylsystemet
- Projekterfarenheter och goda exempel

### NTG-ASYL & INTEGRATION – ETT FÖNSTER, ÖPPET MOT ALLMÄNHETEN

Equal, Sekretariatet för NTG-asyl & integration,  
Kammakargatan 41, 111 24 Stockholm

[www.temaasyl.se](http://www.temaasyl.se)  
[info@temaasyl.se](mailto:info@temaasyl.se)

Christian Råbergh, nationell koordinator

08-32 02 90, 070-226 92 29  
[christian.rabergh@temaasyl.se](mailto:christian.rabergh@temaasyl.se)

Katarina Nilsson, samordnare

031-701 20 88, 076-877 11 77  
[katarina.nilsson@temaasyl.se](mailto:katarina.nilsson@temaasyl.se)

Katarina Willstedt, webbredaktör

08-34 77 80  
[katarina.willstedt@temaasyl.se](mailto:katarina.willstedt@temaasyl.se)

Henrik Emilsson, projektledare integration

070-831 00 92  
[henrik.emilsson@temaasyl.se](mailto:henrik.emilsson@temaasyl.se)



## ASYLMOTTAGANDE I FOKUS

En skriftserie från NTG-asyl & integration

Nr 6 | 2007

