

Del I

”ATT GE EUROPA EN SJÄL”

INRÄTTANDET AV EUROPEISKA CENTRUMET FÖR ÖVERVAKNING AV RASISM OCH FRÄMLINGSFIENTLIGHET

”Centrumet [för övervakning av rasism och främlingsfientlighet] är ett av få organ inom Europeiska unionen som arbetar både med frågor som rör de mänskliga rättigheterna och med EU-medborgarnas problem och farhågor, förhoppningar och möjligheter. Vi försöker vara ”nära folket” i vår verksamhet. Detta innebär att vi inte så att säga betraktar problemen med teleskop – vilket centrumets namn skulle kunna tyda på – utan i stället försöker hitta dem i vardagslivet. Europa behöver inte bara euron, utan Europa behöver också en själ. Att finna denna själ och blåsa liv i den, för Europas framtid, är ett av målen för centrumet och för dess styrelse, vars ledamöter jag vill tacka å det hjärtligaste för deras arbete.”

Jean Kahn, styrelseordförande för Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet

1. EU:s nya centrum för övervakning av rasism har nu inlett sin verksamhet

EU:s nya centrum för övervakning av rasism, främlingsfientlighet och antisemitism inledde sin verksamhet 1998. Det hela började med arbetet i Rådgivande kommissionen för frågor rörande rasism och främlingsfientlighet, vilket ledde fram till att dagens självständiga organ skapades. Efter en treårig etableringsprocess som följde på den uppmaning som Europeiska unionens råd riktade till den rådgivande kommissionen i juni 1995, tillträdde centrumets första direktör, Beate Winkler, sin tjänst i juli 1998 och började arbetet med att bygga upp det nya centrumet och utarbeta dess första verksamhetsprogram. Innan hon utsågs hade styrelsen – vars oavhängiga ledamöter utses av medlemsstaterna, Europaparlamentet, Europeiska kommissionen och Europarådet – hållit sitt första möte, den 20–21 januari 1998 i Wien (en förteckning över styrelseledamöterna finns i bilaga 1). Vid detta möte företogs val av ordförande och vice ordförande samt övriga ledamöter i det verkställande organet (se förteckning i bilaga 2). Därefter ägde två styrelsemöten rum, först den 28–29 maj, då styrelsen godkände den utsedda direktören och diskuterade hur rundabordssamtalen skulle organiseras, och därefter den 5–6 november, då diskussionerna rörde budgetförordningen, arbetsordningen, personalrekrytering och prioriteringar för verksamheten under 1999.

Centrumet är förlagt till Wien. Dess uppgift är att förse Europeiska gemenskapen och dess medlemsstater med objektiv, tillförlitlig och jämförbar information om rasism, främlingsfientlighet och antisemitism på europeisk nivå så att lämpliga åtgärder kan vidtas och handlingsplaner utarbetas. Dessutom skall centrumet undersöka omfattningen och utvecklingen av själva företeelserna rasism, främlingsfientlighet och antisemitism liksom yttringarna därav, analysera deras orsaker, följder och effekter, och studera exempel på ”god praxis” i fråga om hur man kan hantera dem.

I slutet av 1998 kunde centrumet presentera sin verksamhetsplan, där det bland annat redovisade prioriteringarna för sitt första arbetsprogram: dels att bygga upp Europeiska nätverket för information om rasism och främlingsfientlighet (”Raxen”), dels att lägga grunderna för rundabordssamtal i medlemsstaterna, dels att fastställa centrala ämnen för det framtida arbetet, dels att ta initiativ till forskning och projekt med syftet att fördjupa och befästa kunskapen om rasism, dels att starta projekt till stöd för enskilda och organisa-

tioner så att dessa kan hantera etnisk, religiös och kulturell mångfald på ett positivt sätt, dels att publicera en appell om gemensamma insatser, och dels att utarbeta en årsrapport.

2. Vi måste oförtrutet fortsätta arbetet mot rasism och främlingsfientlighet

Europaåret mot rasism 1997 kom att skapa ett nav för olika insatser och upplysningsaktiviteter rörande rasism, främlingsfientlighet och antisemitism. Tack vare det nya centrumet finns det möjligheter att bygga vidare på initiativen från 1997 och skapa konkreta program för det kommande millenniet. Medvetenheten om behovet av sådana program har ökat ytterligare i och med att en undersökning som gjordes av Europeiska kommissionen och vars resultat publicerades i Eurobarometer-serien under 1997 tydligt visade vilken utmaning EU står inför. Av de européer som tillfrågades 1997 ansåg nämligen nästan en tredjedel sig vara ”mycket” eller ”ganska” rasistiska. Av de européer som sade sig vara ”mycket” eller ”ganska” rasistiska var dessutom nästan hälften missnöjda med sina regeringars politik. Jämfört med den närmast föregående storskaliga undersökningen, från 1989, hade rasismen och främlingsfientligheten ökat. År 1997 ansåg 41 procent av européerna att de personer som tillhörde etniska minoriteter eller som hade en annan nationalitet, religion eller kultur var ”för många”; 1989 var motsvarande andel bara 37 procent. Samtidigt visade det sig att färre personer ansåg att kampen mot rasism var viktig (36 procent 1989 men bara 22 procent 1997).

Den koppling mellan rasism och politik som framgick av 1997 års undersökning bör påminna oss om politikernas viktiga roll i kampen mot rasism. Än i dag finns det både bland politiker och i samhället i stort de som ännu inte har insett att ett växande antal personer med annan kulturell, religiös eller etnisk bakgrund nu bor – och i framtiden kommer att bo – i Europa. Främlingsfientlighet, antisemitism och rasism underminerar möjligheterna för grupper med olika kultur att samexistera. Mer än någonsin tidigare finns det ett brådskande behov av att å ena sidan upplysa folk för att visa på möjligheterna till jämlikhet och mångfald, och å andra sidan utarbeta lagar och regler för samhället så att olika folkgrupper kan leva fredligt tillsammans i samhället. Vi behöver dessutom bättre kunskap om de bakomliggande orsakerna till den ökade diskrimineringen, marginaliseringen och främlingsfientligheten, så att vi bättre kan motverka dessa oönskade tendenser.

3. Politikerna har en nyckelroll i varje framgångsrik strategi mot rasism

Bortsett från Amsterdamfördraget – särskilt artikel 13 – har de etniska minoriteternas och invandrarnas delaktighet i samhället, politiken mot diskriminering, rasism och främlingsfientlighet över lag varit frågor som har lyst med sin frånvaro i den centrala politiska debatten i Europa.

Politikerna har en nyckelroll när det gäller att göra de här frågorna mer framträdande och se till att de diskuteras på ett sådant sätt att det sänds ut en otvetydig signal om behovet av tolerans och respekt för andra kulturer i Europa.

Det finns många politiker som fortfarande ser invandringen till Europa som ett tabubelagt ämne eller som utnyttjar invandringsfrågan i sina valkampanjer. Följden av att begrepp som ”invandrarland”, ”invandrade” och ”invandringspolitik” görs till tabun blir att det saknas åtgärdsprogram och organ för att följa utvecklingen, att farhågor väcks hos medborgarna och att främlingsfientligheten växer. En tydlig politik skulle göra det lättare att diskutera och förstå frågan och att göra prognoser för framtiden.

Politikerna har misslyckats med att förmedla budskapet att in- och utvandring har förekommit så långt tillbaka i historien vi kan se, och i alla samhällen. Invandringen och frågan hur människor med olika kul-

turellt ursprung kan samexistera har förvisso alltid skapat utmaningar, men dessa har aldrig utvecklats till några uthållighetsprov för samhället. Det Europa vi i dag lever i är en skapelse av olika kulturer och idéer.

Ett tydligt politiskt budskap om samhällelig samexistens saknas i nästan alla EU-medlemsstaterna. Detta har givit upphov till ett politiskt och socialt tomrum, som högerextremister och deras politiska partier har fyllt och fortsätter att fylla. Ett exempel är att politikerna på senare år ofta har övergivit det politiska mittfältet för att inte förlora väljare på högerkanten. Det är en utmaning för alla politiska partier i Europa, en utmaning som de måste anta, att fylla detta tomrum, att uppnå samsyn – även över partigränser – och att förklara frågorna för väljarna i syfte att öka förståelsen och acceptansen.

Med tanke på behovet att ta itu med den här frågan har centrumet tagit initiativ till diskussioner med fortsättningskommittén för "De europeiska politiska partiernas stadga för ett icke-rasistiskt samhälle" rörande möjligheterna att genomföra ett övervakningsprojekt.

4. De inledande prioriteringarna

4.1 Skapa ett nytt informationsnätverk för kampen mot rasism – de första stegen i arbetet med Raxen

En av centrumets huvuduppgifter är att upprätta och samordna ett nytt europeiskt nätverk för information om rasism och främlingsfientlighet ("Raxen"). Raxen-nätverkets uppgift kommer att vara att samla in uppgifter, bedöma dem med avseende på jämförbarhet och göra resultaten tillgängliga för medlemsstaterna. Inom nätverket kommer man att ta reda på vad som är känt – samt var och av vem – utvidga kunskapsutbytet och sprida information om exempel på "god praxis".

I slutet av november 1998 lämnade alla medlemsstaterna in uppgifter om de organisationer som skulle medverka i Raxen-nätverket (se tabell 1 nedan). Inalles 262 organisationer nominerades, varefter det var centrumets uppgift att göra en översikt och avgöra i vilken mån de olika organisationerna var jämförbara. I korthet kom centrumet fram till att 96 av de nominerade organisationerna var forskningsinrättningar och universitetsinstitut, 127 var icke-statliga organisationer och stiftelser, och 18 var statliga eller halvstatliga organ. Dessutom nominerades fyra arbetsgivarorganisationer och fackföreningar.

Tabell 1

	Belgien	Danmark	Tyskland	Finland	Frankrike	Grekland	Irland	Italien	Luxemburg	Neder- länderna	Österrike	Portugal	Sverige	Spanien	Förenade kungariket	Totalt
Forskningsinrättningar	12	3	15	9	4	8	9	4	1	10	3	4	1	3	10	96
Icke-statliga organisationer och stiftelser	19	5	21	6	3	2		3	11	17	9	14	6	4	7	127
Statliga och halvstatliga organ på rasismområdet	1		13							1	2				1	18
Arbetsgivarorganisationer, fackföreningar osv.											2	2				4
Regeringsdepartement				2							7				1	10
Nationella kommissioner				2	1		1				3					7
Totalt	32	8	49	19	8	10	10	7	12	28	26	20	7	7	19	262

4.2 Lansera nationella rundabordssamtal om rasism

Trots de begränsade resurserna och tidspressen i samband med upprättandet av centrumet kunde de första aktiviteterna inledas under 1998 med en serie rundabordssamtal i Förenade kungariket, Österrike och Irland. Under 1999 planeras rundabordssamtal äga rum i Danmark, Frankrike, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Storbritannien och Sverige.

Centrumet (EUMC) utvecklade för detta ändamål en modell för rundabordssamtal, där man utgick från befintliga strukturer men strävade efter allt större enhetlighet. Syftet med rundabordssamtalen är att underlätta utbyte av kunskap och erfarenheter mellan ett antal betydelsefulla samhällssektorer. Bland deltagarna kommer sakkunskap från olika grupper att finnas representerad, exempelvis icke-statliga organisationer, politiker och akademiker samt specialiserade grupper och organ verksamma på området rasism och främlingsfientlighet. Alla rundabordssamtal bör ha en likartad struktur och behandla likartade ämnen så att resultaten blir jämförbara och konkreta. Dessutom kommer samtalen att återspegla situationen i de enskilda medlemsstaterna så att slutresultatet ger en mer heltäckande bild av det mångfasetterade Europa.

Det första rundabordssamtalet arrangerades i Storbritannien, den 16 oktober 1998 vid Middlesex-universitetet, och hade 75 deltagare från olika områden. Diskussionerna var uppdelade på fem seminarier: universitet och utbildning, lokala myndigheter, icke-statliga organisationer och grupper mot rasism, migrations- och medborgarrättsgrupper, samt yrkesorganisationer och specialistorgan. Huvudämnena var centrumets roll och ansvarsområde, former för att underlätta samarbetet mellan centrumet och andra organ, de typer av verksamheter som centrumet bör ägna sig åt och viktiga frågor att utveckla för centrumet.

Det andra rundabordssamtalet anordnades i Österrike den 30 oktober 1998. Där deltog omkring 90 personer från universitet och högskolor, regeringsdepartement, människorättsorganisationer, politiska partier, Europeiska kommissionen, Europaparlamentet, arbetsmarknadens parter och den enhet inom ORF (det statliga österrikiska tv- och radiobolaget) som arbetar med minoritetsfrågor. Även denna gång var huvudämnena dels centrumets roll och verksamhetsområde, dels strategier för kampen mot rasism i Österrike och i Europa.

Det sista rundabordssamtalet under 1998 ägde rum i Irland den 26 november. Deltagarna var 30 till antalet och företrädde icke-statliga organisationer på områdena flyktingfrågor, asylfrågor, "resandefolket" och antirasism samt statliga organ och regeringsdepartement. Diskussionerna rörde främst centrumets roll på EU-nivå och nationella strategier mot rasism vad gäller "resandefolket", färgade irländares erfarenheter, asylsökande, flyktingar, invandrarfrågor, kvinnors erfarenheter och antisemitism.

De första rundabordssamtalen blev en framgång och visade att det finns en vilja till samarbete mellan centrumet och nationella organ och organisationer.

5. Få ut budskapet om rasism och främlingsfientlighet

Det fanns ett enormt intresse för centrumets arbete i samband med att det inrättades, särskilt från massmedia. Centrumet arrangerade en presskonferens och skickade ut ett flertal pressmeddelanden, bland annat ett den 6 november med en översikt över centrumets arbete under dess första hundra dagar. Den första

presskonferensen anordnades den 7 december, varvid centrumet lanserade "Jämställdhet och mångfald för Europa – Appell till en gemensam aktion". Dessutom gav direktören massmedia ett stort antal utförliga intervjuer under andra hälften av året.

Centrumet inledde sitt publikationsprogram med fyra dokument: en allmän broschyr kallad "Information" där centrumets bakgrund och verksamhetsprioriteringar redovisas, ett dokument med titeln "*Xenofobia and Racism in Europe – In the light of the public opinion 1989–1997*" med analys av Eurobarometerundersökningarna 1989 och 1997 och jämförelser av attityderna till rasism och främlingsfientlighet, broschyren "*Du kan bidra till en bättre ömsesidig förståelse och till att bekämpa rasism...*" och slutligen "*Jämställdhet och mångfald för Europa – Appell till en gemensam aktion*".

Centrumet medverkade i olika evenemang och konferenser, bland annat dialogen mellan EU och Kina om mänskliga rättigheter och rasism, högtidlighållandet i Wien och Paris av femtioårsdagen av FN:s allmänna förklaring om de mänskliga rättigheterna, och evenemanget "Affirmative Action against Discrimination".

6. Administrativ verksamhet

En stor del av centrumets arbete under 1998 inriktades på uppbyggnad av en administrativ struktur som kunde motsvara inledningsetappens krav i fråga om personalrekrytering, utarbetande av ekonomiförfaranden och lokalfrågor.

Ett begränsat antal personer rekryterades till personalen, bland annat en chef för enhet 1 (administration) och en administrativ assistent (se tabell 1). För att underlätta uppbyggnadsfasen anställdes dessutom fyra sekreterare på tidsbegränsade kontrakt.

På ekonomisidan utarbetades förfaranden med bistånd av GD V (avdelningen för social service) och GD XX (ekonomistyrning). I början av december 1998 besöktes centrumet av en representant för revisionsrätten. Nedan redovisas i sammandrag centrumets balansräkning (tabell 2) och resultaträkning (tabell 3). När det gäller lokalfrågan är centrumet tillfälligt inhyst hos det österrikiska federala finansdepartementet.

Tabell 1 - Personal vid utgången av 1998

KATEGORI	A	B	C	D	Totalt
PERSONAL 1998	2	1	-	-	3

**Tabell 2 - Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet
Balansräkning per den 31 december 1998**

(tusental ecu)

TILLGÅNGAR	1998	SKULDER	1998
Omsättningstillgångar		Bundet kapital	
Fordringar på kommissionen	42	Nettoresultat för räkenskapsåret	-42
Löneförskott	78		
Momsfordringar	14		
Delsumma	134	Delsumma	-42
Kontanta medel		Kortfristiga skulder	
Bankkonton	310	Automatiska överföringar av anslag	292
		Obetalda löner	118
Delsumma	310	Skulder sociala avgifter	29
		Kommissionens konto	42
Bevakningskonto	9	Moms	14
		Delsumma	495
Summa tillgångar	453	Summa skulder	453

Källa: Utarbetad av revisionsrätten på grundval av uppgifter från centrumet.

**Tabell 3 - Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet
Resultaträkning för räkenskapsåret 1998**

(tusental ecu)

	1998
Intäkter	
Bidrag från kommissionen	500
Övriga intäkter	4
Summa intäkter	504
Kostnader	
Personalkostnader – Avdelning I i budgeten	
Utbetalningar (1)	212
Överförda anslag	120
Administrativa kostnader – Avdelning II i budgeten	
Utbetalningar	14
Överförda anslag	61
Driftskostnader – Avdelning III i budgeten	
Utbetalningar	29
Överförda anslag	111
Summa kostnader	547
Bruttoresultat för räkenskapsåret	-43
Växelkursdifferenser	1
Nettoresultat för räkenskapsåret	-42

Källa: Utarbetad av revisionsrätten på grundval av uppgifter från centrumet.

1) Ett belopp om 69 000 ecu avseende ytterligare löner och löneavdrag skall utbetalas under 1999.

Bilaga 1 Styrelsen

(* markerar suppleant)

Belgien:	Johan Leman / Jean Cornil*
Danmark:	Ole Espersen / Morten Kjaerum*
Tyskland:	Uta Würfel / Barbara John*
Finland:	Kaarina Suonio / Tom Sandlund*
Frankrike:	Jean Kahn / Martine Valdes-Boulouque*
Grekland:	Petros Stangos / Perikles Pangalos*
Förenade kungariket:	Robert Purkiss / David Weaver*
Italien:	Francesco Margiotta Broglio / Diego Ungaro*
Irland:	Mervyn Taylor / Mary Flaherty*
Luxemburg:	Nic Klecker / Edouard Wolter*
Nederländerna:	Ed van Thijn / Paul B. Cliteur*
Österrike:	Anton Pelinka / Stefan Karner*
Portugal:	Pedro Bacelar de Vasconcelos / Esmeraldo de Azevedo*
Spanien:	Juan de Dios Ramirez-Heredia / Joaquin Alvarez de Toledo*
Sverige:	Stéphane Bruchfeld / Lena Berggren*
Europaparlamentet:	William Duncan / Jürgen Micksch*
Europarådet:	Joseph Voyame / Jenö Kaltenbach
Europeiska kommissionen:	Odile Quintin / Adam Tyson*

Bilaga 2 Verkställande organ

Ordförande:	Jean Kahn
Vice ordförande:	Robert Purkiss
Medlem vald av styrelsen:	Anton Pelinka
Medlem utsedd av Europarådet:	Joseph Voyame
Representant för Europeiska kommissionen:	Odile Quintin



DEL II

SE VERKLIGHETEN I VITÖGAT SITUATIONEN RÖRANDE RASISM OCH FRÄMLINGSFIENTLIGHET INOM EUROPEISKA GEMENSKAPEN

YTTRINGAR AV RASISM OCH FRÄMLINGSFIENTLIGHET

Om vi på ett framgångsrikt sätt skall kunna bekämpa rasismen och främlingsfiendligheten i Europa, måste vi allra först skaffa oss kunskap om problemens natur och omfattning.

Något som utan vidare kan slås fast – det räcker att läsa europeiska tidningar från de senaste månaderna eller tala med folk från de många icke-statliga organisationerna i alla EU:s femton medlemsstater – är att rasism och främlingsfiendlighet är universella fenomen. Ingen EU-medlemsstat är immun. Ingen av dem kan påstå sig ha lyckats utrota problemen helt, inte ens nu när över femtio år har förflutit sedan andra världskrigets slut.

Samtidigt framstår dock ett annat faktum tydligt: problemen är mycket olikartade och tar sig olika uttryck i olika historiska, sociala och politiska sammanhang. Problemens natur och omfattning varierar från ort till ort i hela Europa, även om det finns likheter mellan offren och även om gränsöverskridande rasistnätverk kan vara inblandade.

Problemens grad av allvar varierar också. De mest brutala exemplen, såsom mord och dråp, brukar visserligen komma till allmänhetens kännedom, men det inträffar många andra händelser – mindre spektakulära, men precis lika beklagliga – som är svårare att få syn på eftersom de ingår i en ”rutinmässig rasism” där offren bagatelliserar eller förtränger hotelser och incidenter som är en del av deras vardag.

RASISMEN SOM MODERNT FENOMEN

Inget europeiskt land har varit förskonat från dessa mångfasetterade fenomen. För att demonstrera detta har vi samlat några fall från europeisk press. Vårt urval är slumpmässigt eftersom det inte finns någon uttömmande studie – att göra en sådan blir en av centrumets uppgifter i framtiden.

För de offentliga myndigheternas och den allmänna opinionens del bekämpas rasistiska och främlingsfiendliga handlingar och attityder bäst om man kan utgå från en tydlig bild: med andra ord handlar det om att sammanställa statistik baserad på bästa möjliga kriterier så att man får en närbild av fenomenens verkliga natur. Syftet är inte att jämföra statistiken från olika länder, men tanken är att samma definitioner skall användas i samtliga fall – något som ännu inte har gjorts.

I denna vår första rapport har vi inte kunnat samla tillräckligt med statistik för att kunna bedöma problemens kvantitativa omfattning.

Det råder över lag enighet om att polisens statistik och andra register över klagomål från eller till icke-statliga organisationer ger en ofullständig bild av verkligheten. I de flesta fallen föredrar offren att inte träda fram.

Därför är det viktigt att vi inte glömmer bort vardagens rasistiska överfall, våldshandlingar och demonstrationer, som alltså ofta inte syns i statistiken – kunskap om dem kan vi bara få med hjälp av undersökningar och analyser.

OFFREN FÖR RASISMEN

Utgångspunkten för att bli medveten om rasistiska och främlingsfientliga handlingar och attityder är identifiering av offren – inte bara för att de naturligtvis är de personer som i första hand berörs och för att de lider av detta, utan också eftersom bättre kunskap om vilka dessa personer är ger en klarare bild av rasismens faktiska natur, något som är en förutsättning för att lämpliga förebyggande åtgärder skall kunna vidtas.

Det bör noteras att offren inte är desamma i alla länder, även om romer ofta förekommer som offer i hela EU – under olika namn såsom ”zigenare”, ”nomader”, ”resande” osv. – och även om mer generellt utlänningar och invandrare ofta är offer för rasism.

DE SOM BEGÅR RASISTISKA HANDLINGAR

Det är särskilt viktigt att ta reda på mer om vilka det är som begår rasistiska, främlingsfientliga och antisemitiska handlingar.

Ofta är det svårt att vara helt säker på vilka förövarna är eftersom de typiskt är maskerade eller på annat sätt döljer sin identitet. Någon enstaka gång erkänner de sina handlingar (t.ex. genom pressmeddelanden eller signerad graffiti).

När offren gör anmälan försöker polisen ta reda på vilka som är ansvariga och se till att dessa hamnar inför domstol.

I denna första rapport kan vi inte redovisa någon exakt klassificering av förövarna, även om många studier har gjorts vid universitet i några länder. Allmänt kan sägas att de förövare som identifieras ofta visar sig vara militanta medlemmar av – eller i varje fall sympatisera med – organisationer och partier på yttersta högerkanten. Diskriminering kan däremot förekomma på många olika håll: t.ex. inom det privata näringslivet, i regeringsdepartement eller bland privatpersoner.

Hur allmänna opinionen förhåller sig

Att det med dagens utvärderingsunderlag (polis- och domstolsstatistik samt studier av rasistiska handlingars offer och förövare) är svårt att få en tydlig bild av rasismen i Europa, kan enligt sociologer bero bland annat på att det rör sig om ett synnerligen subjektivt fenomen.

De som står bakom rasism eller främlingsfientliga attityder lutar ofta mer till ideologi, irrationella resonemang och rena fantasier än till underbyggda argument. En del antirasistiska organisationer har satsat på att ta fram motargument mot de högerextremistiska och rasistiska partiernas officiella manifest, t.ex. vad gäller det faktiska antalet invandrare eller sambandet mellan utlänningar och arbetslöshet respektive brottslighet, men de har inte alltid lyckats övertyga med denna strategi.

Den allmänna opinionen i EU-medlemsstaterna är i varierande grad mottaglig för rasistiska argument.

Denna form av ”smittspridning” märks inte bara i politiska val på olika nivåer utan genomsyrar också vardagslivet och relationerna mellan olika grupper.

Invandring

I de flesta studier som gjorts i Europa har man kommit fram till att det finns ett samband mellan rasism/främlingsfientlighet och invandring/förekomst av minoriteter.

Det vore grovt felaktigt att påstå att invandrare och medlemmar av minoriteter ”ger upphov till” rasism. I själva verket är dessa personer de främsta – om än inte de enda – offren för rasismen. Det går inte heller att hävda att antalet invandrare står i proportion till antalet rasistiska handlingar.

Faktum kvarstår att främlingsfientlighet definitionsmässigt är en attityd som går ut på att man tar avstånd från och stigmatiserar utlänningar; denna attityd kan lätt och mycket snabbt gå över gränsen och bli till rasism.

Tvärtom gäller emellertid också att förekomsten av ett stort antal invandrare inte nödvändigtvis framkallar främlingsfientliga eller rasistiska reaktioner. En opinionsundersökning i Frankrike visade exempelvis att rädslan för utlänningar var starkast i de områden där antalet invandrare var minst. På motsvarande sätt finns det föga främlingsfientlighet i distrikt där det bor både många utlänningar och många fransmän.

Massmedier

Attityden hos nationella massmedier, både till rasismens och främlingsfientlighetens tillväxt och till insatserna mot dessa fenomen, är av kritisk betydelse för attityderna i samhället, något som centrumet vid upprepade tillfällen har betonat.

Massmediernas attityd är inte konsekvent, vare sig inom EU eller – i många fall – inom enskilda länder.

INSATSER MOT RASISM OCH FRÄMLINGSFIENTLIGHET

Det andra syftet med den här rapporten är att sammanfatta senare tids insatser mot rasism och främlingsfientlighet i de olika EU-medlemsstaterna.

På senare år har många olika åtgärder vidtagits för att bekämpa rasism och främlingsfientlighet. Europaåret mot rasism kom att utgöra en ram för många sådana aktiviteter.

Åtgärderna har vidtagits av regeringar och av nationella och regionala myndigheter, men också av det ”civila samhället” (organisationer, fackföreningar, medborgargrupper, sammanslutningar av offer osv.).

Denna sammanfattning av vissa av dessa aktiviteter är inte tänkt som någon heltäckande inventering – något vi för övrigt inte kan åstadkomma med den befintliga dokumentationen – utan snarare som en uppsättning exempel på bra metoder.

De åtgärder som vidtagits av offentliga myndigheter kan indelas i straffåtgärder, de flesta av lagstiftningskaraktär, och förebyggande åtgärder i form av offentliga och politiska initiativ.

STRAFFÅTGÄRDER VIDTAGNA AV OFFENTLIGA MYNDIGHETER

Straffåtgärder är den vanligaste åtgärdstypen i medlemsstaterna. Vi avser inte att här sammanfatta hela lagstiftningsarsenalen – den har varit föremål för både nationella undersökningar och jämförande studier på europeisk nivå, vilka inte behöver upprepas här.

I stället kommer vi att begränsa oss till en diskussion av de nyaste bestämmelserna. Det bör noteras att inget land kan göra anspråk på att ha en heltäckande och idealisk lagstiftning mot rasism. Nivån varierar betydligt mellan länder. Dessutom försvåras jämförelsen av de inbyggda skillnaderna mellan lagstiftningen i länder med sedvanerättsliga traditioner och länder vilkas rättssystem bygger på tysk och romersk rätt. Problemet förvärras ytterligare av de rasistiska och främlingsfientliga aktiviteternas föränderliga natur. Och slutligen måste det sägas att ingen påstår att straff utdömda i domstol skulle utgöra något slags universalmedel som helt på egen hand kan utrota rasismen.

FÖREBYGGANDE ÅTGÄRDER – OFFENTLIGA OCH POLITISKA INITIATIV

Medlemsstaternas nationella initiativ för att förebygga rasism och främlingsfientlighet, särskilt gentemot invandrare och minoritetsgrupper, är över lag både fler och mer särpräglade än de straffåtgärder som samma regeringar och offentliga myndigheter vidtar.

Det står klart att Europa prioriterar förebyggande insatser.

De förebyggande insatserna har blivit fler på senare år. En mycket grundlig studie av dem gjordes under Europaåret mot rasism.

Insatserna är ofta synnerligen specifika och anpassade till situationen och traditionerna i de enskilda länderna.

De rör alla delar av samhällslivet och inbegriper ett brett spektrum av deltagare.

MOBILISERING AV SAMHÄLLET – MEDBORGARINSATSER – SPECIALISTINSTITUTIONER

Samhället spelar en grundläggande roll i kampen mot rasism och främlingsfientlighet, oavsett om statsmakterna själva tar initiativ för att främja denna kamp – varom mer nedan i fråga om några länder – eller om samhället (icke-statliga organisationer, fackföreningar, specialistinstitutioner) mobiliserar till försvar och stöd för offren eller går ut med appeller till allmänheten.

Den mest framträdande egenskapen hos de olika grupper som uppstår ur det ”civila samhället” är att de är oavhängiga och därför kritiska mot staten, som ibland själv är förövaren. En annan viktig egenskap är att de är gräsrotsorganisationer; de är alltså väl insatta i hur offrens vardag ser ut. För det tredje är dessa gruppers drivkrafter etiska snarare än ekonomiska eller politiska. De frivilliga som är aktiva i sådana grupper har över hela Europa gemensamma värderingar som generositet, solidaritet och tolerans, dvs. i stort sett de principer som ligger till grund för de mänskliga rättigheterna.

Ett samhälle som reagerar på ett sunt och verkningsfullt sätt mot rasism och främlingsfientlighet är ett samhälle där icke-statliga organisationer uppstår fritt och i stort antal för att bekämpa rasismen och främlingsfientligheten. Dessa grupper ger de första varningssignalerna om förekomsten av rasism, och fungerar dessutom som protestforum varigenom den allmänna opinionen kan mobiliseras. Ibland kan de till och med ha en roll i utarbetandet av olika förslag, särskilt när de samarbetar med offentliga myndigheter i gemensamma kommittéer och kommissioner.

BÄSTA PRAXIS – NATIONELLA RUNDABORDSSAMTAL

Varje land har sin särart och sina egna specifika behov, och utvecklar sina program mot rasism utifrån detta. Härigenom skapas unika erfarenheter som lämpar sig för det egna samhället och motsvarar behoven i specifika situationer. Trots detta kan ett lands erfarenheter fungera som inspirationskälla för andra länder. När en åtgärd väl har visat prov på sin originalitet och givit goda resultat, kan den anpassas till andra samhällen. Ett av huvudmålen för centrumet är att inventera de åtgärder som finns och redogöra för exempel på ”bästa praxis” som skulle kunna kopieras i andra länder, liksom att ta initiativ till liknande åtgärder avpassade efter likartade sammanhang.

Därför har det fallit på centrumets lott att anordna rundabordsamtalen. Ledamöterna av centrumets styrelse tar initiativ till och arrangerar sådana samtal i sina respektive länder minst en gång om året; under 1998 ägde rundabordsamtal rum i tre medlemsstater.

FRAMTIDSUTSIKTER OCH PROJEKT

De femton EU-medlemsstaternas engagemang mot rasism och främlingsfientlighet är konstant, men dess styrka varierar. Det råder ingen brist på projekt, men de är ojämnt fördelade i termer av antingen typ eller antal. I vissa länder har man inlett ambitiösa program för de kommande månaderna och åren, medan man på andra håll har varit mer avvaktande. Vissa områden (t.ex.

upplysning, utbildning, polis- och domstolsingripanden och bestraffning) har i en del länder fått mer uppmärksamhet än andra områden.

Dessa skillnader ger intrycket att ingen enda EU-medlemsstat på ett tillfredsställande sätt har genomfört den handlingsplan mot rasism, baserad på de allmänna bestämmelserna om förbud mot diskriminering i Amsterdamfördragets artikel 13, som Europeiska kommissionen lade fram den 25 mars 1998 – i synnerhet inte när det gäller mobilisering på regeringsnivå.

Dessutom förefaller mobiliseringen gå alltför långsamt med tanke på den förestående globala konferensen om rasism (som skall äga rum andra halvåret 2001) och den europeiska förberedelsekonferensen inför denna. Mot bakgrund av detta måste Europa agera kraftfullt och helst samstämt för att vid den globala konferensen kunna tala med en och samma röst i en fråga som under 1900-talet har anfränt dess innersta och vållat lidande bland dess medborgare.

SLUTSATSER

EU:s femton medlemsstater hotas idag av en tilltagande rasism och främlingsfientlighet; förvisso inte alls i samma omfattning som för över femtio år sedan under en totalitär regim, men icke desto mindre rör det sig om rasism och främlingsfientlighet i nya och lömska former som kan frodas i ett demokratiskt samhälle.

När det gäller den aktuella omfattningen kan vi utifrån statistiken från alla länderna inte säga att vi står inför ett fenomen med massivt våld, även om både antalet döda och skadade och de materiella skadorna är större än de borde vara. Den dödsbringande typen av rasism tenderar att explodera under perioder av varierande längd. Det återstår fortfarande att göra en mer exakt statistisk analys i samarbete med medlemsstaternas polisväsenden; hittills har vi förlitat oss helt på massmedierapporteringen.

Det som är allra mest oroande, inom hela EU, är emellertid utvecklingen mot en allt mer utbredd rasism som blir ett inslag i vardagen, varvid förutsättningar för diskriminering skapas på grund av likgiltighet såväl hos allmänheten som på institutionsnivå. Sådana kontinuerliga yttringar av främlingsfientlighet återspeglas inte nödvändigtvis i anmälningar från offren eller inom rättssystemet. I stället förblir de spridda och fördolda, och de ingår ofta i folks beteende och accepteras av majoriteten – tills en skandal avslöjas någonstans.

Rasismens främsta offer är i hela EU utlänningar och etniska minoriteter. Detta gäller både länder där man upplevt invandring under flera generationer och länder där utomeuropeiska invandrare är någonting relativt nytt. Migrationstrycket från östra och södra Europa och från mer avlägsna delar av världen kan inte på något enkelt sätt hanteras med kontrollpolitiska åtgärder. Att välkomna utlänningar eller personer med utländskt ursprung till EU måste innebära att man integrerar dem och ger dem rättigheter. Annars kommer främlingsfientligheten att medföra att de marginaliseras och möts av avståndstagande. Därför behövs det en ändamålsenlig invandrings- och asylnpolitik på EU-nivå om rasismen skall kunna förebyggas.

Dessutom står det i hela EU klart att repressiv lagstiftning – oavsett hur välutformad den är (och skillnaderna länderna emellan är stora) – inte räcker till för att straffa eller avskräcka dem som begår eller överväger att begå rasistiska handlingar. I själva verket kan ingen lagstiftning bli verkningsfull annat än om den tillämpas på ett adekvat sätt. Antalet rättegångar och domar är emellertid utan tvivel alldeles för litet.

Både i fråga om isolerade rasistiska handlingar och i fråga om handlingar begångna av organiserade grupper är hotet om rättsliga åtgärder inte tillräckligt avskräckande.

Detta gäller i synnerhet för politiska partier på yttersta högerkanten, som även om de inte alltid själva begår rasistiska brott brukar uppmuntra allmänheten att göra detta med hjälp av sina diskriminationsideologier, som genomsyrar allt större delar av befolkningen. I hela Europa är ”immunförsvaret” mot rasism svagt.

Det handlar således om att upplysa och utbilda, om att göra allmänheten mer medveten. Men alltför ofta, av sociala eller ekonomiska skäl, låter allmänheten sig förföras av extre-

mistpartiernas språkbruk eller politiska program. Massmediernas roll i det här sammanhanget är mycket viktig, och lika viktigt är det att samhället i sin helhet mobiliseras, exempelvis genom icke-statliga organisationers eller fackföreningars försorg. Dessutom bör offren och minoritetsgrupperna ha möjlighet att komma till tals, och de offentliga myndigheterna bör lyssna på dem och beakta deras synpunkter och erfarenheter.

EU-medlemsstaternas regeringar har på senare år gjort betydande ansträngningar inom ett stort antal olikartade program som står för en avsevärd mängd lovvärd "god praxis".

Trots detta måste vi erkänna att Europa ännu inte har lyckats utrota rasismen.

Det är utan tvivel genom att lägga samman vad vi hittills har uppnått och genom att göra gemensamma insatser, genom en allmän mobilisering och genom en tydligt uttryckt och verksam vilja hos våra politiska ledare, som vi kan hålla stånd mot och utrota rasismen och främlingsfientligheten under de kommande åren. Just detta är den uppgift som har ålagts Europeiska centrumet för övervakning av rasism och främlingsfientlighet.