

Öffnung der Institutionen

Ouverture
des institutions

Apertura
delle istituzioni

Empfehlungen der
Eidgenössischen Ausländerkommission EKA

Recommandations de la
Commission fédérale des étrangers CFE

Raccomandazioni della
Commissione federale degli stranieri CFS

2005



Bestellungen:
Sekretariat EKA
Quellenweg 9
CH-3003 Bern-Wabern
031 325 91 16
eka-cfe@bfm.admin.ch
www.eka-cfe.ch

Öffnung der Institutionen: mit Vielfalt gewinnen!

Empfehlungen der EKA

Die Schweiz – ein Land der Vielfalt

Die Schweiz ist ein Land, das Wert auf seine Vielfalt legt. Nicht nur die vier Sprachregionen bilden Teil des vielfältigen kulturellen Erbes, auch verschiedenen weltanschaulichen, religiösen und politischen Überzeugungen wird Raum zur Entfaltung gegeben. Die Tatsache, dass in unserem Land seit jeher auch Menschen ausländischer Herkunft leben, hat seit der Gründung des Bundesstaates verschiedene Reaktionen hervorgerufen. Im Spannungsfeld zwischen humanitärer Tradition und Abwehrhaltung haben Zugewanderte unterschiedliche Erfahrungen gemacht. Während die einen das «kulturelle Gepäck» der Migrantinnen und Migranten als Bereicherung ansahen, fürchteten andere um die Erhaltung der helvetischen Identität. Selbst alteingesessenen schweizerischen Minderheiten wie Juden und Jenischen ist man in den vergangenen Jahrhunderten nicht nur mit dem Geist der Offenheit begegnet.

Die schweizerische Bundesverfassung garantiert heute die Gleichbehandlung aller Menschen ungeachtet ihrer Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung. Dieser Grundsatz impliziert, dass die Integration auch der in der Schweiz lebenden ausländischen Bevölkerung eine Selbstverständlichkeit ist.

Integrationsprozesse setzen Bemühungen des einzelnen Individuums – ob mit oder ohne Schweizer Pass – voraus. Sie verlangen aber auch, dass sich gesellschaftliche Institutionen auf sich verändernde Verhältnisse ausrichten. Im Zusammenhang mit der Integration von Migrantinnen und Migranten wird von «interkultureller Öffnung der Institutionen», einfacher von der «Öffnung der Institutionen» oder auch von «Managing Diversity» und «Diversity-Management» gesprochen.

«Öffnung der Institutionen» und «Managing Diversity» – eine kurze Begriffserklärung

Als Ergänzung, aber auch als provokativer Gegenentwurf zu den «affirmative action»-Programmen der 1960er Jahre, die der gezielten Unterstützung von ethnischen Minderheiten galten und die so genannte «positive Diskriminierung» praktizierten, wurde Mitte der 1990er Jahre in den USA das «diversity»-Konzept in die öffentliche Diskussion eingebracht. Dabei wird in Frage gestellt, dass benachteiligte Gruppen, wie Frauen, ethnische Minderheiten oder Behinderte, spezielle Massnahmen zu ihrer Integration in die verschiedenen gesellschaftlichen Bereiche benötigten. Chancengleichheits- und Gleichstellungsprogrammen wurde vorgeworfen, dass sie mit Quotenpolitik und starren Vorgaben die wirtschaftliche Effizienz behinderten.

Im Kern beinhalten die Konzepte des «Managing Diversity» und der «Öffnung der Institutionen», dass Unternehmen und Behörden eine offene Haltung entwickeln, die es den Beschäftigten erlaubt, ihre individuellen Erfahrungen und Befähigungen in Arbeitsprozesse einzubringen. Heterogene Belegschaften werden dabei nicht als Defizit oder als zusätzliche Belastung gewertet, sondern als Chance und Potenzial für die Erbringung optimaler Leistungen gesehen. Dies war auch der Grund, weshalb dieses Konzept für Verwaltungen von Interesse war, als im Rahmen des «New Public Management» neue Ansätze der Arbeitsorganisation geprüft wurden. Ausländerinnen und Ausländer werden nicht in erster Linie als zu integrierende Minderheiten betrachtet, sondern als selbstverständliche Teilhabende der Gesellschaft. Als Mitbürgerinnen und Mitbürger sind sie Teil der vielfältigen Bevölkerung von Städten und Gemeinden. Mit ihren sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Ressourcen tragen sie zum Wohlergehen des Landes bei.

Die Eidgenössische Ausländerkommission EKA versteht die «Öffnung der Institutionen» als eine ergänzen-

de Massnahme zu den bereits bestehenden Bemühungen einer allgemeinen Chancengleichheits- und Gleichstellungspolitik. Analog zum «Gender-Mainstreaming», das die Sensibilisierung geschlechtsspezifischer Anliegen in allen gesellschaftlichen Bereichen vorantreiben will, beabsichtigt die (interkulturelle) Öffnung der Institutionen die Entwicklung eines Bewusstseins aller Akteure in den entsprechenden Unternehmen und Organisationen für die spezifischen Bedürfnisse auch von Migrantinnen und Migranten. In diesem Sinne sind Institutionen jeglicher Art gefordert, sich auf Vielfalt einzustellen und geeignete Massnahmen zu treffen, um ihre Strukturen mit der gesellschaftlichen Realität in Einklang zu bringen.

Öffnungsprozesse in allen gesellschaftlichen Bereichen

Die institutionelle Öffnung und der Umgang mit Diversität betreffen Wirtschaft, Zivilgesellschaft und staatliche Einrichtungen gleichermaßen, haben in den verschiedenen Bereichen jedoch unterschiedliche Implikationen.

Profitorientierte *wirtschaftliche Institutionen* öffnen sich, wenn diesbezügliche Strategien profitabel sind und Gewinn versprechen. Hier ist es wichtig, dass die freiwillige Berücksichtigung der Vielfalt zum Zwecke der Effizienzsteigerung mit verfassungsrechtlichen Ansprüchen auf Nichtdiskriminierung einhergeht. 2003 hat die EKA im Bereich «Integration und Arbeit» diesbezügliche Empfehlungen erarbeitet¹.

Zivilgesellschaft umfasst ein breites Spektrum sehr unterschiedlicher Organisationen. Zivilgesellschaftliche Institutionen sind ein tragendes Element unserer Gesellschaft. In Vereinen, Verbänden und gemeinnützigen Organisationen gestalten Menschen ihre Freizeit, pflegen Kontakte, vertreten ihre Anliegen und tragen zum Gemeinwohl bei. Die Zahl der Vereine wird heute auf 100'000 geschätzt. Ein Grossteil der in der Schweiz lebenden Bevölkerung gestaltet in Vereinen das gesellschaftliche Leben mit. Diese hohe Beteiligung zieht sich durch alle Bevölkerungsschichten: Junge und Alte, Stadt- und Landmenschen, Alleinstehende und Verheiratete, sie alle partizipieren in solchen Zusammenschlüssen, welchen allgemein ein hohes Integrationspotenzial zugesprochen wird. Öffnungsprozesse in diesem Bereich ermöglichen Partizipation durch Begegnung und Austausch. Vereine, die sich der Pflege der Freizeitgestaltung widmen, basieren auf der Freiwilligkeit ihres Zusammenschlusses. Sie auf Öffnungsprozesse zu verpflichten, widerspricht dem Grundsatz, dass Vereine sich zur Pflege spezifischer

Interessen auf bestimmte Personengruppen als Mitglieder beschränken dürfen. Dennoch können Öffnungsstrategien auch für sie interessant sein: Sie können die Mitgliederbasis verstärken und damit ihre Interessen breiter abstützen. Dies gilt insbesondere für komplexere Institutionen der Zivilgesellschaft (wie Berufsverbände, Vereinigungen von Interessengemeinschaften im Wohn- und Immobilienbereich, etc.), die unter anderem auch Dienstleistungen erbringen. Hier ist es wünschbar, dass sie ihre Aktivitäten und ihre Organisationsstruktur an der gesamten Bevölkerungsstruktur der Schweiz ausrichten und auch integrationspolitische Anliegen berücksichtigen. Im Rahmen der Integrationsförderung des Bundes können diesbezügliche Öffnungsprozesse gezielt gefördert werden².

Auch bei *staatlichen Institutionen* sind Öffnungspotenziale zu verorten. Dies bezieht sich einerseits auf den Zugang zu Arbeitsstellen, andererseits auf die Ausrichtung der Dienstleistungsangebote. In der Bundesverwaltung gibt es bezüglich des Zugangs zu Stellen keine speziellen Förderprogramme für ausländische Angestellte, wie dies etwa für den Bereich der Chancengleichheit von Frauen und Männern und den Bereich der Mehrsprachigkeit der Fall ist. Zwar gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung der schweizerischen und ausländischen Angestellten, der Anteil ausländischer Mitarbeitender in der öffentlichen Verwaltung ist jedoch sehr klein. Laut Bundesamt für Statistik lag der Anteil im Jahr 2002 bei 7,3%³. In den Kantonen und Gemeinden dürfte sich ein ähnliches Bild zeigen.

Die starke Untervertretung ausländischer Mitarbeitender hat historische Gründe. Bis vor wenigen Jahren war der Dienst in staatlichen Einrichtungen Schweizerinnen und Schweizern vorbehalten. In der Zwischenzeit wurde diese Bestimmung vielerorts gelockert. So sieht das neue Bundespersonalgesetz lediglich bei der Verrichtung bestimmter hoheitlicher Aufgaben vor, dass diese ausschliesslich von Personen mit Schweizer Bürgerrecht wahrgenommen werden können⁴. Die Kantone und Gemeinden verfügen über je eigene Personalgesetzgebungen mit ebenfalls je eigenen Zulassungsbedingungen. Auch hier sind in den letzten Jahren Beschränkungen teilweise aufgehoben worden.

Betreffend der Ausrichtung der Dienstleistungsangebote haben staatliche Stellen in den letzten Jahren einen enormen Lernprozess vollzogen. Nicht nur die Ernennung von Integrationsdelegierten in vielen Kantonen und Städten ist ein Zeichen dafür, dass die Verwaltungen sich neu orientieren wollen, auch die Verbesserung der Kommunikation mit Neuzugezogenen zeigt, dass man neue Wege gehen will.

Ausblick

Die in den folgenden Empfehlungen angesprochenen Öffnungsprozesse beziehen sich auf die verschiedenen Formen von Institutionen unserer Gesellschaft. Die Ermöglichung der *politischen Partizipation* von Migrantinnen und Migranten durch die Gewährung des Stimm- und Wahlrechts auf kantonaler und kommunaler Ebene ist eines der wichtigen Instrumente, welches es Bürgern und Bürgerinnen ohne Schweizer Pass ermöglicht, an der Gestaltung des öffentlichen Lebens teilzunehmen. In einigen Kantonen und Gemeinden in der Schweiz besteht diese besondere Form der «Öffnung der Institutionen» bereits. Mitbestimmungs- und Mitgestaltungsmöglichkeiten sind für die Integration von Ausländerinnen und Ausländern von grösster Bedeutung. Die EKA erachtet dies als wichtiges Mittel zur Realisierung der Chancengleichheit von Migrantinnen und Migranten. Sie wird dieses Anliegen zu einem späteren Zeitpunkt gesondert aufgreifen.

Die Empfehlungen

Die Empfehlungen der EKA im Bereich «Öffnung der Institutionen» beziehen sich auf die öffentliche Verwaltung und auf Organisationen, die im Auftrag des Staates Dienstleistungen erbringen, einerseits sowie auf zivilgesellschaftliche Institutionen andererseits. Für den ersteren Bereich bestehen klare gesetzliche Grundlagen. Die Dienstleistungen sind allen Bevölkerungsteilen zugänglich zu machen, und der chancengleiche Zugang zu Arbeitsstellen muss gewährleistet sein. In diesen Institutionen kann Öffnung nicht nur gefördert, sie kann aufgrund dieser Grundlagen auch eingefordert werden. Für den zweiten Bereich der zivilgesellschaftlichen Organisationen, die ohne öffentliche Subventionen oder staatliche Mandate operieren, sind die integrationspolitischen Anliegen im Sinne einer offenen Haltung weitestgehend zu berücksichtigen.

Die folgenden Empfehlungen der EKA verstehen sich als politische Agenda für institutionelle Öffnungsprozesse. Sie basieren unter anderem auf zwei von der EKA in Auftrag gegebenen Studien, welche im Bereich der Öffnung der Verwaltung⁵ und im Bereich der Öffnung zivilgesellschaftlicher Institutionen⁶ erstellt wurden. Die vorgeschlagenen Indikatoren sollen dazu beitragen, in den kommenden Jahren zu überprüfen, wo in diesem Prozess Erfolge zu verbuchen sind, bzw. wo noch Handlungsbedarf besteht. Die Empfehlungen 1 bis 3 richten sich an öffentliche Verwaltungen und Institutionen, die Dienstleistungen im Auftrag des Staats erbringen. Empfehlung 4 richtet sich an zivilgesellschaftliche Institutionen im Allgemeinen.

Beispiele dafür, wie Öffnungsprozesse in die Praxis umgesetzt werden können, finden sich in der Ausgabe 7 von *terra cognita*, der Schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration, sowie auf der Webseite der EKA unter www.eka-cfe.ch/d/ouverture.asp⁷.

Empfehlung 1 «Zugang zu Stellen und Positionen»

Chancengleichheit beim Zugang zu Stellen gewährleisten

Die Personaldienste des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie der Institutionen, die Dienstleistungen im Auftrag des Staates erbringen, garantieren die Gleichbehandlung aller Bewerbungsdossiers und ermöglichen den Zugang aller geeigneten Bewerbenden zu allen Positionen.

Die Personaldienste des Bundes, der Kantone und der Gemeinden ziehen bei der Vergabe von Lehrstellen nicht nur schulische Leistungen, sondern auch ausserhalb der Schule erworbene Kompetenzen wie etwa Mehrsprachigkeit oder Erfahrungshintergrund in Betracht (Kompetenzbilanz).

Bei der Ausschreibung von Stellen sprechen die Personalämter des Bundes, der Kantone und der Gemeinden auch ausländische Staatsangehörige explizit an.

Die geforderten Sprachkompetenzen entsprechen den Kompetenzen, die zur Ausübung der Funktion erforderlich sind.

Diskriminierung vermeiden

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden ergreifen im Hinblick auf die Anstellung von Ausländerinnen und Ausländern Massnahmen zur Vermeidung jeglicher Form der personellen und institutionellen Diskriminierung: bei der Stellensuche, bei der Anstellung, bei der Festsetzung des Entgelts und anderer Vertragsinhalte, bei der Gewährung freiwilliger Sozialleistungen, bei der Aus- und Weiterbildung und der Umschulung, bei den sonstigen Arbeitsbedingungen oder bei der Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

Da das verfassungsmässig garantierte Diskriminierungsverbot in der Handhabung Fragen aufwirft, konkretisiert der Bund den Verfassungsartikel auf Gesetzesstufe. Ein spezielles Kapitel ist dabei dem Zugang zu Stellen in der öffentlichen

Verwaltung gewidmet.

Der Bund (Bundesamt für Berufsbildung und Technologie BBT), die Kantone, die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren, die Schweizerische Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektoren bzw. das SRK und die Berufsverbände sorgen in ihrem Zuständigkeitsbereich für ein kompetentes und rechtsgleiches Verfahren für die Anerkennung von ausländischen Diplomen und Berufsqualifikationen. Im BBT wird eine Koordinationsstelle eingerichtet. Ziel der Äquivalenzüberprüfung ist, den ausländischen Erwerbstätigen einen diskriminierungsfreien Berufszugang zu ermöglichen, unter Wahrung der national geltenden Mindestqualitätsstandards.

Angemessenheit von rechtlichen Zugangshindernissen überprüfen

Bund, Kantone, Gemeinden und Institutionen mit staatlichen Dienstleistungsaufträgen überprüfen ihre Personalgesetze im Hinblick auf die Angemessenheit von Zugangsbeschränkungen in Bezug auf Staatsangehörigkeit.

Zugangshindernisse in der Verwaltungspraxis erkennen und beseitigen

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden überprüfen in ihren Verwaltungen die tatsächliche berufliche Situation ausländischer Mitarbeitender. Sie erarbeiten entsprechende Massnahmen zur Beseitigung vorhandener Hindernisse.

Empfehlung 2

«Ausrichtung von Dienstleistungen auf die gesamte Bevölkerung»

Aus- und Weiterbildung ermöglichen

Das Personal der eidgenössischen, kantonalen und kommunalen Verwaltungen sowie von Institutionen, die Dienstleistungen im staatlichen Auftrag erbringen, wird im Umgang mit Vielfalt geschult und sensibilisiert. Die Personalämter aller Ebenen entwickeln geeignete Ausbildungsmodule für die Mitarbeitenden verschiedener Verwaltungszweige und unterschiedlicher Positionen. Für Mitarbeitende im direkten Kundenkontakt werden spezielle Ausbildungsmodule angeboten⁸.

Integrationsrelevante Aktivitäten miteinander vernetzen

Die öffentlichen Verwaltungen und Institutionen, die im Auftrag des Staates Dienstleistungen erbringen, vernetzen integrationsrelevante Aktivitäten untereinander und schaffen dadurch Synergien und ein geschärftes Bewusstsein für die Anliegen von Migrantinnen und Migranten.

Gute Kommunikation gewährleisten

Die Informationsabteilungen überprüfen regelmässig die Informationen betreffend der Dienstleistungen ihrer Institutionen und passen sie veränderten Bedürfnissen an.

Der Bund und die Kantone bzw. private Institutionen, die im Auftrag des Staates Dienstleistungen erbringen, verankern in den Erlassen bzw. entsprechenden Richtlinien die Bedingungen für den Einsatz von interkulturellen Übersetzerinnen und Übersetzern.

Budgets auf die Anliegen der Dienstleistungserbringung für alle ausrichten

Die finanziellen Ressourcen für eine umfassende Informationspolitik werden im Rahmen der Jahresplanung reserviert. Dabei werden auch spezielle Budgetposten für die interkulturelle Vermittlung vorgesehen.

Empfehlung 3

«Öffnungsprozesse sichtbar machen und aktiv unterstützen»

Sich zu einer neuen Personalpolitik bekennen

Der Wille der Behörden, Stellenangebote und Dienstleistungen an die gesamte Bevölkerung zu richten, widerspiegelt sich in entsprechenden Leitbildern oder Grundsätzen der Personalpolitik.

Das Eidgenössische Personalamt und die Personalämter der Kantone und Gemeinden erstellen ein Reporting über den Anteil und die berufliche Position (Lohnklasse) der ausländischen Mitarbeitenden in der Verwaltung, wie dies im Bereich der Chancengleichheit und im Bereich der Mehrsprachigkeit zum Teil bereits heute der Fall ist.

Vielfalt in der Öffentlichkeitsarbeit berücksichtigen

In der Öffentlichkeitsarbeit der Verwaltungen wird den Anliegen der Vielfalt der Bevölkerung der Schweiz Rechnung getragen, indem geeignete Instrumente entwickelt werden, um alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen anzusprechen.

Staatliche Subventionen und Submissionen mit Prinzipien der Öffnung verknüpfen

Die Vergabe von Geldern der öffentlichen Hand an private Dienstleistungserbringer wird an die Prinzipien der institutionellen Öffnung gebunden.

Empfehlung 4

«Öffnung als Erfolgsrezept für Vereine und Verbände nutzen»

Auf die Vorteile der Öffnung bauen

Vereine und Verbände setzen sich zum Ziel, die Vielfalt der Bevölkerung in der Schweiz zu berücksichtigen. Sie passen ihre Zielsetzungen und Vereinspraxis entsprechend an und ermöglichen bisher nicht beachteten Bevölkerungsgruppen (nach Massgabe der Möglichkeiten), an ihren Aktivitäten teilzunehmen bzw. innerhalb ihrer Strukturen zu partizipieren⁹.

Die Umgangsformen im Verein bezüglich der Bedürfnisse Neuzugezogener reflektieren

Die Vereinsmitglieder reflektieren die in ihrem Verein gebräuchlichen «Umgangsformen» (z.B. Verwenden von Mundart) und modifizieren diese je nach neu entstandenen Bedürfnissen.

Den Austausch zwischen «Ausländer»- und «Schweizer»-Vereinen fördern

Vereine, die sich aufgrund ihrer Zielsetzung (z.B. Pflege heimatlicher Kultur) nicht einem breiten Publikum öffnen, jedoch ihre Anliegen einer grösseren Öffentlichkeit bekannt machen möchten, pflegen den Austausch untereinander, ermöglichen dadurch Begegnungen und erhalten Einblick in neue Welten¹⁰.

1 http://www.eka-cfe.ch/d/Doku/Integration_Arbeit_Empfehlungen_2003_d.pdf

2 Schwerpunkt B der Prioritätenordnung des Integrationsförderungsprogramms des Bundes «Institutionen öffnen».

3 Ausländerinnen und Ausländer in der Schweiz. Bericht 2004. Bundesamt für Statistik.

4 Dies gilt beispielsweise bei der internationalen Verbrechensbekämpfung, bei der Landesverteidigung und beim Grenzschutzkorps.

5 David Wüest-Rudin: Vorstudie Integrationsförderung in der Verwaltung. PriceWaterhouseCoopers. Dezember 2003.

6 Brigitte Arn: Öffnung von Institutionen in der Zivilgesellschaft. Grundlagen und Empfehlungen. Schweizerisches Rotes Kreuz. Juli 2004.

7 www.terra-cognita.ch.

8 Die Fachstelle Rassismusbekämpfung hat eine Zusammenstellung solcher Ausbildungsangebote für die Westschweiz erstellt.

9 Entsprechende Projektvorhaben können im Rahmen der Integrationsförderung des Bundes (Schwerpunkt B der Prioritätenordnung) unterstützt werden. Informationen: www.eka-cfe.ch.

10 Projektvorhaben in diesem Bereich können ebenfalls durch den Integrationskredit des Bundes (Schwerpunkt C der Prioritätenordnung) unterstützt werden. Informationen: www.eka-cfe.ch.

Rechtliche Grundlagen beim Zugang zu Stellen und Positionen

Bemerkungen zu Art. 8 Abs. 2 und Art. 35 Abs. 2 Bundesverfassung BV:

Im Bereich der Verwaltung gilt der Grundsatz der Gleichbehandlung der schweizerischen und der ausländischen Angestellten. Verwaltungsangestellte unterstehen öffentlichem Recht. Sind der Staat oder eine Organisation, die staatliche Aufgaben wahrnehmen, Arbeitgeber, dann sind diese unmittelbar an das Grundrecht gebunden.

Art. 8 Abs. 2 BV:

«Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.»

Art. 35 Abs. 2 BV:

«Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt, ist an die Grundrechte gebunden und verpflichtet, zu ihrer Verwirklichung beizutragen.»

Bemerkungen zu Art. 8 Abs. 3 des Bundespersonalgesetzes BPG und Art. 23 der Bundespersonalverordnung BPV:

Unterscheidungen dürfen nur getroffen werden, wenn hierfür besondere Rechtfertigungsgründe vorliegen. Das Bundespersonalgesetz BPG, welches am 1. Januar 2001 in Kraft getreten ist, enthält weit weniger Zugangsbeschränkungen zu Bundesstellen als das alte Beamtengesetz.

Einzelne Departemente können Zugangsbeschränkungen erlassen. Dies gilt beispielsweise bei der internationalen Verbrechensbekämpfung, bei der Landesverteidigung, beim Grenzwachtkorps.

Art. 8 Abs. 3 BPG:

Wenn dies für die Erfüllung hoheitlicher Aufgaben notwendig ist, regelt der Bundesrat durch Verordnung:

- a. welche Arbeitsverhältnisse nur Personen mit Schweizer Bürgerrecht zugänglich sind;*
- b. welche Arbeitsverhältnisse nur Personen zugänglich sind, die ausschliesslich über das Schweizer Bürgerrecht verfügen.*

Art. 23 BPV:

1 Soweit es für die Erfüllung ihrer hoheitlichen Aufgaben notwendig ist, kann der Stellenzugang auf Personen mit schweizerischem Bürgerrecht beschränkt werden:

- a. durch das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) für das in der internationalen Verbrechensbekämpfung sowie für das bei der Polizei und in der Strafverfolgung eingesetzte Personal;*
- b. durch das Eidgenössische Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) für das in der Landesverteidigung eingesetzte Personal;*
- c. durch das EDA für das für die Vertretung der Schweiz im Ausland eingesetzte Personal;*
- d. durch das EFD für die Angehörigen des Grenzwachtkorps;*
- e. durch die Departemente für ihr Personal, das die Schweiz an internationalen Verhandlungen vertritt;*
- f. durch die Departemente für die Mitglieder ihrer Rekurs und Schiedskommissionen, soweit für diese keine besondere Regelung gilt.*

2 Die Departemente melden dem EFD Einschränkungen nach Absatz 1. Das EFD orientiert den Bundesrat.

3 Die zuständige Stelle nach Artikel 2 weist auf allfällige Zugangsbeschränkungen in der Stellenausschreibung hin.

Bemerkungen zu Art. 342 Obligationenrecht OR:

Den Kantonen und Gemeinden wird vom Bund ein eigenes Personalrecht zugestanden.

Art. 342 OR:

1 Vorbehalten bleiben:

a. Vorschriften des Bundes, der Kantone und Gemeinden über das öffentlich-rechtliche Dienstverhältnis, soweit sie nicht die Artikel 331 Absatz 5 und 331a–331e betreffen;

b. öffentlich-rechtliche Vorschriften des Bundes und der Kantone über die Arbeit und die Berufsbildung.

2 Wird durch Vorschriften des Bundes oder der Kantone über die Arbeit und die Berufsbildung dem Arbeitgeber oder dem Arbeitnehmer eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung auferlegt, so steht der andern Vertragspartei ein zivilrechtlicher Anspruch auf Erfüllung zu, wenn die Verpflichtung Inhalt des Einzelarbeitsvertrages sein könnte.

Bemerkungen zu Art. 2 der Bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der Europäischen Union:

Angehörige von EU-/EFTA-Staaten dürfen – aufgrund der Bilateralen Verträge zwischen der Schweiz und der EU – aufgrund ihrer Nationalität nicht diskriminiert werden.

Art. 2 der Bilateralen Verträge:

«Die Staatsangehörigen einer Vertragspartei, die sich rechtmässig im Hoheitsgebiet einer anderen Vertragspartei aufhalten, werden bei der Anwendung dieses Abkommens gemäss den Anhängen I, II und III nicht auf Grund ihrer Staatsangehörigkeit diskriminiert.»

Art. 9 der Bilateralen Verträge:

«Um den Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft und der Schweiz den Zugang zu unselbstständigen und selbstständigen Erwerbstätigkeiten und deren Ausübung sowie die Erbringung von Dienstleistungen zu erleichtern, treffen die Vertragsparteien gemäss Anhang III die erforderlichen Massnahmen zur gegenseitigen Anerkennung der Diplome, Zeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise und zur Koordinierung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften über den Zugang zu unselbstständigen und selbstständigen Erwerbstätigkeiten und deren Ausübung sowie die Erbringung von Dienstleistungen.»

Bemerkungen zu den Empfehlungen des Europarats:

Die Schweiz hat den Vertrag mit Vorbehalt unterzeichnet. Bei der Zulassung von ausländischen Staatsangehörigen zum öffentlichen Dienst können gemäss Art. 342 OR die Kantone spezielle Richtlinien erlassen, welche die Zulassung von ausländischen Staatsangehörigen einschränken.

Conseil de l'Europe (Comité des Ministres), Recommandation Rec(2004)2 du comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès à l'emploi dans le secteur public des non ressortissants. (adopté par le Comité des Ministres le 24 mars 2004, lors de la 877e réunion des Délégués des Ministres).

Bemerkungen zur gemeinsamen Integrationsagenda der Europäischen Union:

Nicht bindend für die Schweiz ist die gemeinsame Integrationsagenda für Drittstaatenangehörige der Europäischen Union. Dennoch enthält diese Agenda im Hinblick auf den Zugang zu Stellen richtungsweisende Aussagen.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(2005)389 endgültig. Mitteilung der Kommission an den Rat, das europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatenangehörigen in die Europäische Union – Grundprinzip 3: «Die Beschäftigung ist eine wesentliche Komponente des Eingliederungsprozesses und ist für die Teilhabe von Einwanderern, für ihren Beitrag zur Gestaltung der Aufnahmegesellschaft und für die Verdeutlichung dieses Beitrags von zentraler Bedeutung.»

Rechtliche Grundlagen beim Zugang zu Dienstleistungen

Bemerkung zu Art. 8 Abs. 2 der Bundesverfassung BV:

Der Auftrag der Verwaltung beinhaltet unter Anderem die gleichmässige Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Leistungen. Dieses Prinzip ist allgemein anerkannt. Aufgrund von Art. 8. Abs. 2 der Bundesverfassung darf im Hinblick auf den Zugang zu Dienstleistungen niemand diskriminiert werden.

Art. 8 Abs. 2 BV:

«Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen der Herkunft, der Rasse, des Geschlechts, des Alters, der Sprache, der sozialen Stellung, der Lebensform, der religiösen, weltanschaulichen oder politischen Überzeugung oder wegen einer körperlichen, geistigen oder psychischen Behinderung.»

Bemerkung zu Art. 3 Abs. 2 und Art. 5 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes RVOG:

Die Verwaltung setzt sich für das Wohl der gesamten Bevölkerung ein. Der Bundesrat hat im Hinblick auf die angemessene Erfüllung der Aufgaben der Verwaltung eine Aufsichtspflicht.

Art. 3 Abs. 2 RVOG:

«Sie (Bundesrat und Bundesverwaltung) setzen sich für das Gemeinwohl, wahren die Rechte der Bürger und Bürgerinnen sowie die Zuständigkeiten der Kantone und fördern die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen.»

Art. 5 RVOG:

«Der Bundesrat überprüft die Aufgaben des Bundes und ihre Erfüllung sowie die Organisation der Bundesverwaltung regelmässig auf ihre Notwendigkeit und ihre Übereinstimmung mit den Zielen, die sich aus Verfassung und Gesetz ergeben. Er entwickelt zukunftsorientierte Lösungen für das staatliche Handeln.»

Bemerkung:

Die Kantone haben eigene Organisationsreglemente.

Bemerkungen zur gemeinsamen Integrationsagenda der Europäischen Union:

Nicht bindend für die Schweiz ist die gemeinsame Integrationsagenda für Drittstaatenangehörige der Europäischen Union. Dennoch enthält diese Agenda im Hinblick auf den Zugang zu Dienstleistungen richtungsweisende Aussagen.

Kommission der Europäischen Gemeinschaften, KOM(2005)389 endgültig. Mitteilung der Kommission an den Rat, das europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Eine gemeinsame Integrationsagenda – Ein Rahmen für die Integration von Drittstaatenangehörigen in die Europäische Union

- Grundprinzip 3: *«Die Beschäftigung ist eine wesentliche Komponente des Eingliederungsprozesses und ist für die Teilhabe von Einwanderern, für ihren Beitrag zur Gestaltung der Aufnahmegesellschaft und für die Verdeutlichung dieses Beitrags von zentraler Bedeutung.»*

- Grundprinzip 6: *«Entscheidende Voraussetzung für eine bessere Integration ist, dass Einwanderer zu den selben Bedingungen wie Einheimische gleichberechtigt Zugang zu den Institutionen sowie zu öffentlichen und privaten Gütern und Dienstleistungen erhalten.»*

Commandes:
Secrétariat CFE
Quellenweg 9
CH-3003 Berne-Wabern
031 325 91 16
eka-cfe@bfm.admin.ch
www.eka-cfe.ch

Ouverture des institutions: gagner grâce à la diversité!

Recommandations de la CFE

La Suisse - une nation de la diversité

La Suisse est une nation qui attache de l'importance à sa diversité. Non seulement les quatre régions linguistiques constituent une partie du patrimoine culturel varié de notre pays, mais la Suisse offre aussi un espace pour que différentes visions du monde et diverses convictions religieuses et politiques puissent se développer. Le fait que, depuis toujours, des personnes d'origine étrangère vivent dans notre pays a suscité diverses réactions depuis la fondation de notre état fédéral. Les immigrants ont fait les expériences les plus variées dans un champ de tension se situant entre tradition humanitaire et attitude défensive. Tandis que d'aucuns ont considéré le «bagage culturel» des migrants comme un enrichissement pour notre pays, d'autres ont craint que notre pays perde son identité helvétique. Aux siècles passés, même des minorités pourtant longtemps établies dans notre pays, tels que les juifs et les Jenisch, n'ont pas toujours été traitées dans un esprit d'ouverture.

La Constitution fédérale suisse garantit aujourd'hui l'égalité de traitement de toutes les personnes indépendamment de leur origine, de leur race, de leur sexe, de leur langue, de leur statut social, de leur style de vie, de leur vision du monde, de leur conviction religieuse ou politique ou encore d'un handicap physique ou psychique. Ce principe fondamental implique que l'intégration de la population étrangère vivant en Suisse soit une évidence en soi.

Les processus d'intégration demandent des efforts de la part du particulier – peu importe du reste qu'il soit titulaire ou non d'un passeport suisse. Par ailleurs, ils exigent aussi que les institutions de la société civile s'alignent sur des conditions en constante mutation. En corrélation avec l'intégration des migrants, on parle alors «d'ouverture interculturelle des institutions» ou plus simplement «d'ouverture des institutions», ou encore de «Managing diversity» et de «Diversity-Management».

«L'ouverture des institutions» et «Managing Diversity» – explication des notions

Le concept de «diversity» est entré dans les débats publics aux Etats-Unis d'Amérique au milieu des années nonante comme complément mais également comme contre-projet provocateur aux programmes dits «affirmative action» des années 1960 qui servaient de soutien bien ciblé aux minorités ethniques et que l'on pratiquait en tant que «discrimination positive». En pratiquant de la sorte, on a toutefois remis en question que des groupes défavorisés, telles que les femmes, des minorités ethniques ou les handicapés puissent avoir besoin de mesures spéciales pour leur intégration dans les divers domaines de la société. Ainsi on reprocha notamment aux programmes instaurés pour l'égalité des chances et la mise sur un pied d'égalité qu'avec leur politique des quotas et des consignes rigides, ils entravaient l'efficacité de l'économie.

Dans leur essence, les concepts du «Managing Diversity» et de «l'ouverture des institutions», recommandent que les entreprises et les autorités disposent d'une culture de l'ouverture d'esprit permettant aux employés de mettre au service de l'employeur leurs expériences individuelles et leurs capacités au sein des processus du travail. Les équipes hétérogènes ne sont alors plus perçues comme un déficit ou une charge supplémentaire, mais au contraire comme une chance et un potentiel en vue d'accomplir des prestations optimales. C'est aussi la raison pour laquelle ce concept intéressa les administrations lorsque les pouvoirs publics examinèrent de nouvelles pistes en matière d'organisation du travail dans le cadre de la «Nouvelle gestion publique». Les étrangers ne sont pas considérés au premier chef comme des minorités à intégrer, mais comme partie intégrante de la société civile. En tant que concitoyens et concitoyennes, ils font partie de la population variée des villes et communes. Grâce à leurs ressources tant sociales, culturelles qu'économiques, ils contribuent à la prospérité de notre nation.

La Commission fédérale des étrangers CFE entend par «ouverture des institutions» une mesure complémentaire aux efforts qui sont déjà déployés en vue de la réalisation d'une politique visant l'égalité des chances et la mise sur pied d'égalité. Par analogie avec le «Gender-Mainstreaming» qui veut faire avancer la sensibilisation aux demandes spécifiques à l'un ou l'autre sexe dans tous les domaines sociaux, l'ouverture (interculturelle) des institutions projette, elle, le développement d'une prise de conscience de tous les acteurs au sein des entreprises et organisations respectives des besoins spécifiques aussi des migrants. Dans cet esprit, les institutions en tous genres sont sollicitées pour s'adapter à la diversité et prendre les mesures qui conviennent en vue d'harmoniser leurs structures avec les réalités de notre société.

Les processus d'ouverture dans tous les domaines de la société

Si l'ouverture institutionnelle et la manière de faire face à la diversité concernent certes au même titre l'économie, la société civile et les institutions étatiques, celles-ci ont toutefois des implications diverses dans les différents domaines.

Les *institutions économiques* orientées sur le profit s'ouvrent pour autant que les stratégies soient profitables et promettent des bénéfices. Ici, il importe que la prise en considération volontaire de la diversité en vue d'augmenter le rendement aille de pair avec les exigences de non-discrimination formulées par la Constitution fédérale. En 2003, la CFE a élaboré de telles recommandations pour «Intégration et travail»¹.

La *société civile* embrasse un large éventail d'organisations très diverses. Les institutions de notre société civile sont un élément porteur de notre société. Au sein des associations, sociétés et organisations d'utilité publique, les individus organisent leurs loisirs, entretiennent des contacts, défendent des intérêts et contribuent ainsi au bien-être public. Aujourd'hui, le nombre d'associations est estimé à 100'000. Une grande partie de la population vivant en Suisse crée la vie sociale par le biais d'une participation au sein des associations. Cette participation élevée s'étend à toutes les couches de la population: jeunes et aînés, citadins et campagnards, célibataires et personnes mariées: tous participent à de telles associations auxquelles on attribue en règle générale un potentiel élevé d'intégration. Les processus d'ouverture dans ce domaine permettent aux gens de participer, de se rencontrer et d'échanger des expériences. Les associations qui se consacrent à l'organisation de loisirs se fondent sur une adhésion volontaire. Vouloir les obliger à entamer

des processus d'ouverture contreviendrait au principe voulant que les associations aient le droit de se limiter aux intérêts spécifiques de groupes de personnes déterminés, à savoir leurs membres. Néanmoins, des stratégies d'ouverture pourraient également être intéressantes pour elles: elles pourraient en effet renforcer leur base et, partant, étayer leurs intérêts sur des fondations plus larges. Ce constat est particulièrement valable pour les institutions plus complexes de la société civile (telles que les associations professionnelles, les associations de communautés d'intérêts dans les domaines de l'habitat ou dans celui de l'immobilier, etc.) qui fournissent notamment des prestations de service. Il est souhaitable que ces associations orientent leurs activités et leur structure organisationnelle vers l'ensemble de la population suisse et qu'elles tiennent également compte des souhaits exprimés en matière de politiques d'intégration. D'ailleurs, de tels processus d'ouverture peuvent être encouragés de manière bien ciblée dans le cadre de la promotion de l'intégration de la Confédération².

Les *institutions étatiques*, elles aussi, offrent des potentiels d'ouverture. Ils concernent d'une part l'accès aux postes de travail, et d'autre part l'orientation de l'offre de prestations de service. Au sein de l'administration fédérale, il n'existe aucun programme de promotion spécifique pour l'accès à l'emploi des étrangers, comme on en avait notamment pour le domaine de l'égalité des chances entre femmes et hommes ou encore dans celui du plurilinguisme. Certes, le principe de l'égalité de traitement entre salariés suisses et étrangers est applicable, mais la proportion des employés étrangers au sein du service public est des plus minimes. D'après l'Office fédéral de la statistique, ce pourcentage se situait, en 2002, à 7,3%³. La situation dans les administrations cantonales et communales devrait peu ou prou être similaire.

L'importante sous-représentation des collaborateurs étrangers a des raisons historiques. Il y a quelques années encore, le service au sein des institutions de l'Etat était réservé aux Suisses. Depuis, cette disposition très stricte s'est assouplie en bien des endroits. Ainsi, la nouvelle loi fédérale sur le personnel de la Confédération prévoit seulement que certaines tâches de souveraineté peuvent être exécutées exclusivement par des personnes au bénéfice de la nationalité suisse⁴. Les cantons et les communes disposent, elles aussi, de leurs propres législations sur leur personnel, qui comportent aussi, bien sûr, des restrictions d'admission qui leur sont propres. Mais ici encore, au cours de ces dernières années, ces restrictions ont été partiellement levées.

S'agissant de l'orientation des offres de prestations de service, les pouvoirs publics ont accompli un énorme apprentissage au cours de ces dernières années. Non seu-

lement la nomination des Délégués à l'intégration dans de nombreux cantons et municipalités est un signe manifeste que les administrations publiques souhaitent se réorienter, mais l'amélioration de la communication avec les nouveaux venus indique que l'on souhaite emprunter de nouvelles voies.

Perspectives

Les processus d'ouverture évoqués dans les recommandations suivantes se rapportent aux différentes formes d'institutions de notre société civile. La *participation politique* des migrants rendue possible grâce à l'octroi du droit de vote et d'éligibilité à l'échelon cantonal et communal est l'un des instruments les plus importants parmi ceux qui permettent aux concitoyens et concitoyennes de nationalité étrangère de participer au façonnement de la vie publique. Dans certains cantons et communes suisses, cette forme particulière d'«ouverture des institutions» existe donc déjà. La participation et la possibilité d'avoir voix au chapitre revêtent la plus haute importance pour l'intégration des étrangers en Suisse. La CFE considère cela comme un moyen important en vue de la réalisation de l'égalité des chances des migrants; elle approfondira ce sujet ultérieurement.

Les recommandations

Les recommandations de la CFE dans le domaine de «l'ouverture des institutions» se rapportent d'une part à l'administration publique et aux organisations qui fournissent des prestations de service à la demande de l'Etat, d'autre part aux institutions de la société civile. Pour les premières, il existe des dispositions légales très claires. Les prestations de service doivent être accessibles à toutes les couches de la population, et l'égalité des chances d'accès aux postes de travail doit être garantie. Pour ces institutions-là, l'ouverture doit non seulement être encouragée mais, compte tenu des dispositions légales en la matière, elle peut être exigée. Pour les deuxièmes, à savoir les organisations de la société civile qui opèrent sans toucher de subventions publiques ou sans que l'Etat ne leur ait conféré des mandats, on ne saurait parler d'exigence; néanmoins, les demandes en matière de politique d'intégration devraient autant que possible être entendues dans un large esprit d'ouverture.

Les recommandations de la CFE s'entendent comme ordre du jour politique pour les processus d'ouverture institutionnels. Elles se fondent notamment sur deux études commises par la CFE au sujet de l'ouverture de l'administration⁵ et dans le domaine de l'ouverture des institutions de la société civile⁶. Les indicateurs proposés doivent contribuer à contrôler au cours des prochaines années, les succès enregistrés dans ce processus et les domaines où il faudra encore agir. Les recommandations 1 à 3 s'adressent aux administrations publiques et aux institutions qui fournissent des prestations de service sur mandat de l'Etat. La recommandation 4 s'adresse aux institutions de la société civile en général.

Les exemples illustrant comment les processus d'ouverture peuvent être mis en pratique se trouvent dans l'édition 7 de *terra cognita* – Revue suisse de l'intégration et de la migration – ainsi que sur le site internet de la CFE sous www.eka-cfe.ch/f/ouverture.asp⁷.

Recommandation 1

«Accès aux postes de travail et aux fonctions»

Garantir l'égalité des chances dans l'accès aux postes de travail et aux fonctions

Les services du personnel de la Confédération, des cantons et des communes ainsi que des institutions qui fournissent des prestations de service sur mandat de l'Etat garantissent l'égalité de traitement de tous les dossiers de candidature et ouvrent à tous les candidats qui répondent au profil demandé l'accès à tous les postes.

Les services du personnel de la Confédération, des cantons et des communes considèrent, lors de la distribution de places d'apprentissage, non seulement les résultats scolaires mais encore les compétences acquises en dehors de l'école telles que le plurilinguisme ou les expériences (bilan des compétences).

Dans la mise au concours des postes, les services de personnel de la Confédération, des cantons et des communes s'adressent aussi aux ressortissants étrangers de manière explicite.

Les compétences de la langue exigées sont celles exigées par la fonction à exercer.

Eviter la discrimination

En vue de l'engagement d'étrangers, la Confédération, les cantons et les communes prennent toutes les mesures utiles pour éviter toute forme de discrimination personnelle et institutionnelle. Ce principe est valable tant pour la recherche d'un employé, son engagement, sa rémunération, d'autres dispositions contractuelles, l'octroi de prestations sociales volontaires, la formation professionnelle, la formation continue, le reclassement professionnel, les autres conditions de travail et la fin des rapports de services.

Etant donné que l'interdiction de pratiquer une discrimination, inscrite dans la Constitution fédérale, soulève des questions dans sa mise en pratique, la Confédération concrétisera l'article constitutionnel en question au niveau législatif. Un chapitre spécial sera consacré à l'accès aux

postes au sein des administrations publiques.

La Confédération (Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie OFFT), les cantons, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de la santé et la CRS, comme aussi les associations professionnelles se soucient, dans leur domaine de responsabilité respectif, pour qu'une procédure adéquate et de droit égalitaire soit engagée en ce qui concerne la reconnaissance des diplômes étrangers et des qualifications professionnelles. Au sein de l'OFFT, un service de coordination est créé. L'objectif de l'examen de l'équivalence est de permettre l'accès professionnel aux travailleurs étrangers sans discrimination, sous la surveillance d'un service fédéral approprié.

Vérifier le caractère équitable des obstacles légaux à l'accès

La Confédération, les cantons, les communes vérifient leurs lois sur le personnel et examinent si elles sont équitables quant à la proportion des restrictions d'accès aux postes exigeant la nationalité suisse.

Identifier et éliminer les obstacles à l'accès dans la pratique administrative

La Confédération, les cantons et les communes examinent dans leurs administrations la situation professionnelle effective des collaborateurs étrangers. Ils élaborent des mesures appropriées pour éliminer les obstacles existants.

Recommandation 2

«Octroi de prestations de service à l'ensemble de la population»

Rendre possibles la formation professionnelle et la formation continue

Le personnel des administrations fédérales, cantonales et communales, ainsi que celui des institutions fournissant des prestations de service sur mandat de l'Etat, sera formé et sensibilisé pour faire face à la diversité. Les services de personnel de tous les domaines développent des modules de formation appropriés pour les collaborateurs des différents ressorts de l'administration et dans les diverses qualifications. Pour les collaborateurs en contact direct avec la clientèle, des modules de formation spéciaux seront offerts⁸.

Mettre en réseau des activités communes importantes pour l'intégration

Les administrations publiques et les institutions fournissant des prestations à la demande de l'Etat mettent en réseau entre elles des activités importantes pour l'intégration et créent ainsi des synergies, puis une prise de conscience accrue des souhaits exprimés par les migrants.

Garantir une bonne communication

Les services chargés de l'information contrôlent régulièrement les renseignements concernant des prestations de service de leurs institutions et les adaptent à l'évolution des besoins.

La Confédération et les cantons, respectivement les institutions privées qui fournissent des prestations de service sur mandat de l'Etat, ancrent dans les ordonnances ou dans des directives en la matière les conditions d'engagement de médiateurs et médiatrices interculturels.

Prévoir des budgets en vue d'offrir des prestations de service pour tous

Les ressources financières en vue d'une vaste politique d'information sont réservées dans le cadre de la planification annuelle. Ce faisant, il y aura aussi lieu de prévoir des rubriques spéciales inscrites au budget pour la médiation interculturelle.

Recommandation 3

«Rendre visibles les processus d'ouverture et les soutenir activement»

Reconnaître une politique du personnel ouverte

La volonté des autorités de rendre accessibles toutes les offres d'emploi et les prestations de service à l'ensemble de la population se reflète dans les lignes directrices ou dans les principes de la politique du personnel.

L'Office fédéral du personnel et les Offices du personnel des cantons et des communes rédigeront un rapport relatif à la proportion des postes occupés par les personnes d'origine étrangère ainsi qu'aux fonctions qu'elles ont au sein de l'administration, comme c'est déjà partiellement le cas aujourd'hui dans le domaine de l'égalité des chances et dans le domaine du plurilinguisme.

Considérer la diversité dans les travaux de relations publiques

Dans les travaux de relations publiques des administrations, la notion de la diversité de la population de la Suisse sera prise en compte, et les instruments appropriés seront développés afin que tous les groupes de la population soient mis sur le même pied d'égalité.

Lier les subventions et les soumissions de l'Etat avec des principes d'ouverture

L'attribution de l'argent du service public à des prestations de service sera liée aux principes de l'ouverture institutionnelle.

Recommandation 4

«L'ouverture en tant que clé de succès pour les associations, sociétés et clubs»

Miser sur les avantages de l'ouverture

Les associations, sociétés et clubs se fixent comme objectif de tenir compte de la diversité de la population en Suisse. Ils adaptent leurs objectifs et pratique associative en conséquence et font en sorte que les groupes de la population dont on avait jusqu'à ce jour pas tenu compte, puissent (autant que possible) participer à leurs activités ou à l'intérieur de leurs structures⁹.

Tenir compte des besoins des nouveaux venus dans les us et coutumes de l'association

On tient compte des us et coutumes adoptés dans l'association (par exemple l'usage du dialecte) qu'on modifie éventuellement en fonction des besoins exprimés par les nouveaux venus.

Promouvoir l'échange entre les «associations d'étrangers» et les «associations suisses»

Les associations qui ne peuvent pas s'ouvrir à un plus large public en raison du but visé (par exemple, maintien du patrimoine culturel) mais qui souhaitent tout de même faire connaître leurs activités à un plus grand public, soignent les échanges entre associations, encouragent des rencontres mutuelles et ont ainsi un aperçu de nouveaux horizons¹⁰.

1 http://www.eka-cfe.ch/ff/doku/Integration_Arbeit_Empfehlungen_2003_f.pdf

2 Point fort B de l'ordre de priorité du programme de la promotion de l'intégration de la Confédération «Ouverture des institutions».

3 Les étrangers en Suisse. Rapport 2004. Office fédéral de la statistique.

4 C'est par exemple le cas pour la lutte internationale contre la criminalité, la défense nationale et le corps des gardes-frontières.

5 David Wüest-Rudin: Vorstudie Integrationsförderung in der Verwaltung. PriceWaterhouseCoopers. Décembre 2003.

6 Brigitte Arn: Öffnung von Institutionen in der Zivilgesellschaft. Grundlagen und Empfehlungen. Croix Rouge suisse. Juillet 2004.

7 www.terra-cognita.ch.

8 Le Service pour la lutte contre le racisme a établi une liste de telles offres de formation pour la Suisse romande.

9 Des projets envisagés peuvent être soutenus financièrement dans le cadre de la promotion de l'intégration de la Confédération (point fort B de l'ordre de priorité). Informations: www.eka-cfe.ch

10 Des projets envisagés dans ce domaine peuvent également être soutenus par le crédit de l'intégration de la Confédération (point fort C de l'ordre de priorité). Informations : www.eka-cfe.ch.

Bases légales à l'accès aux postes de travail

Remarques sur l'art. 8 al. 2 et l'art. 35 al. 2 de la Constitution Cst.:

Dans le domaine de l'administration, on se base sur l'égalité de traitement des employés suisses et étrangers. Les employés d'administration sont soumis au Droit privé. Si l'employeur est l'Etat ou une organisation qui assume des tâches étatiques, il est lié directement aux droits fondamentaux.

Art. 8 al. 2 Cst.:

Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.

Art. 35 al. 2 Cst:

Quiconque assume une tâche de l'Etat est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation.

Remarques sur l'art. 8 al. 3 de la Loi sur le personnel de la Confédération LPers et l'art. 23 de l'Ordonnance sur le personnel de la Confédération OPers:

Des distinctions ne doivent être faites que si des motifs particuliers le justifient. La LPers, en vigueur depuis le 1er janvier 2001, contient beaucoup moins de restrictions par rapport à l'ancienne loi des fonctionnaires.

Certains départements peuvent exiger des restrictions. Exemples pour la défense internationale, la défense nationale et le corps des gardes-frontières.

art. 8 al. 3 Loi sur le personnel de la Confédération LPers :

Si l'accomplissement de tâches impliquant l'exercice de la puissance publique l'exige, le Conseil fédéral détermine par voie d'ordonnance:

- a. les emplois auxquels n'ont accès que les personnes de nationalité suisse;*
- b. les emplois auxquels n'ont accès que les personnes possédant exclusivement la nationalité suisse.*

art. 23 Ordonnance sur le personnel de la Confédération OPers:

1 Dans la mesure où l'accomplissement de tâches impliquant l'exercice de la puissance publique l'exige, l'accès à un poste peut être limité aux personnes possédant la nationalité suisse:

- a. par le Département fédéral de justice et police (DFJP), pour le personnel affecté à la lutte internationale contre la criminalité et pour le personnel employé dans la police ou auprès d'autorités chargées de la poursuite pénale;*
- b. par le Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS), pour le personnel affecté à la défense nationale;*
- c. par le DFAE, pour le personnel affecté à la représentation de la Suisse à l'étranger;*
- d. par le DFF, pour les membres du corps des gardes-frontières;*
- e. par les départements, pour le personnel du département qui représente la Suisse lors de négociations internationales;*
- f. par les départements, pour les membres des commissions de recours et d'arbitrage du département, à moins qu'une réglementation spéciale n'en dispose autrement.*

2 Les départements communiquent au DFF les restrictions d'accès aux postes définies en application de l'al. 1. Ce dernier informe le Conseil fédéral.

3 Si l'accès à un poste est limité, l'autorité compétente en vertu de l'art. 2 le signale dans la mise au concours (art. 22).

Remarques sur l'art. 342 Code des obligations CO:

La Confédération donne la compétence aux cantons et aux communes d'établir un propre droit du personnel.

Art. 342 CO:

1 Sont réservées:

a. les dispositions de la Confédération, des cantons et des communes concernant les rapports de travail de droit public, sauf en ce qui concerne les art. 331, al. 5, et 331a à 331e;

b. les dispositions de droit public de la Confédération et des cantons sur le travail et la formation professionnelle.

2 Si des dispositions de la Confédération ou des cantons sur le travail et la formation professionnelle imposent à l'employeur ou au travailleur une obligation de droit public susceptible d'être l'objet d'un contrat individuel de travail, l'autre partie peut agir civilement en vue d'obtenir l'exécution de cette obligation.

Remarques sur l'art. 2 des Accords bilatéraux entre la Suisse et l'Union européenne:

Les ressortissants des Etats de l'UE-AELE ne peuvent pas – sur la base des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE – être discriminés par rapport à leur nationalité.

Art. 2 des accords bilatéraux:

Les ressortissants d'une partie contractante qui séjournent légalement sur le territoire d'une autre partie contractante ne sont pas, dans l'application et conformément aux dispositions des annexes I, II et III de cet accord, discriminés en raison de leur nationalité.

Art. 9 des accords bilatéraux:

Afin de faciliter aux ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne et de la Suisse l'accès aux activités salariées et indépendantes et leur exercice, ainsi que la prestation de services, les parties contractantes prennent les mesures nécessaires, conformément à l'annexe III, concernant la reconnaissance mutuelle des diplômes, certificats et autres titres et la coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives des parties contractantes concernant l'accès aux activités salariées et non salariées et l'exercice de celles-ci ainsi que la prestation de services.

Remarques sur les recommandations du Conseil de l'Europe:

La Suisse a signé un contrat avec une réserve. Les cantons sont compétents – selon l'art. 342 CO – pour l'établissement de directives spéciales qui limitent l'accès à certains postes dans le secteur public aux ressortissant étrangers.

Conseil de l'Europe (Comité des Ministres), Recommandation Rec(2004)2 du comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès à l'emploi dans le secteur public des non ressortissants. (adoptée par le Comité des Ministres le 24 mars 2004, lors de la 877e réunion des Délégués des Ministres).

Remarques sur le programme commun pour l'intégration de l'Union européenne:

La Suisse n'est pas liée au programme commun pour l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne. Cependant, il contient des déclarations qui ouvrent des perspectives sur l'accès aux postes de travail.

Commission des Communautés Européennes, COM(2005)389 final. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Programme commun pour l'intégration – Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne

- Principe de base 3: «L'emploi est un élément clé du processus d'intégration, essentiel à la participation et à la contribution des immigrants dans la société d'accueil et à la visibilité de cette contribution.»

Bases légales à l'accès aux prestations de service

Remarque sur l'art. 8 al. 2 de la Constitution Cst. :

La Confédération a le devoir entre autre de respecter l'égalité de traitement de la population dans le secteur des services publics. Ce principe est en règle générale reconnu et se base aussi sur l'art. 8 al. 2 de la Cst qui ne doit discriminer personne par rapport à l'accès aux prestations de service.

Art. 8 al. 2 Cst:

«Nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique.»

Remarque sur l'art. 3 al. 2 et art. 5 de la Loi fédérale sur l'organisation du gouvernement et de l'administration LOGA :

L'administration est pour le bien de la population tout entière. Le Conseil fédéral doit surveiller à ce que l'administration remplisse ses tâches de manière adéquate.

art. 3 al. 2 LOGA

«Ils (Conseil fédéral et administration fédérale) recherchent le bien commun, défendent les droits des citoyens ainsi que les compétences des cantons et encouragent la collaboration entre la Confédération et les cantons».

art. 5 LOGA

«Le Conseil fédéral examine régulièrement les tâches de la Confédération et leur exécution ainsi que l'organisation de l'administration fédérale en appliquant les critères de la nécessité et de la conformité aux objectifs découlant de la constitution et de la loi. Il élabore, pour l'action de l'Etat, des solutions à caractère prospectif.»

Remarque:

Les cantons ont leur propre règlement d'organisation.

Remarques sur le programme commun pour l'intégration de l'Union européenne:

La Suisse n'est pas liée au programme commun pour l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne. Cependant, il contient des déclarations qui ouvrent des perspectives sur l'accès aux prestations de service.

Commission des Communautés Européennes, COM(2005)389 final. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions: Programme commun pour l'intégration – Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne

- Principe de base 3: *«L'emploi est un élément clé du processus d'intégration, essentiel à la participation et à la contribution des immigrants dans la société d'accueil et à la visibilité de cette contribution.»*

- Principe de base 6: *«L'accès des immigrants aux institutions et aux biens et services publics et privés, sur un pied d'égalité avec les ressortissants nationaux et en l'absence de toute discrimination, est une condition essentielle à une meilleure intégration.»*

Ordinazione:
Segreteria CFS
Quellenweg 9
CH-3003 Berna-Wabern
031 325 91 16
eka-cfe@bfm.admin.ch
www.eka-cfe.ch

Apertura delle istituzioni: La diversità quale chiave di successo!

Raccomandazioni della CFS

La Svizzera – un Paese caratterizzato dalla diversità

La Svizzera tiene molto alla diversità che la caratterizza. Tale eredità culturale si manifesta naturalmente nelle quattro lingue, ma anche nelle diverse percezioni della realtà e nelle diverse convinzioni religiose e politiche, cui è dato ampio spazio. Il fatto che da sempre in Svizzera vivono anche persone di origine straniera ha suscitato diverse reazioni sin dalla fondazione dello Stato federale. Nella nostra società che oscilla fra tradizione umanitaria e comportamento difensivo, gli immigrati fanno le esperienze più disparate. Mentre in alcuni casi il loro «bagaglio culturale» è considerato come un arricchimento, in altri esso viene percepito dagli autoctoni come una minaccia per l'identità elvetica. Anche le minoranze da tempo stabilitesi in Svizzera, come gli Ebrei e gli Jenisch, hanno sperimentato nei secoli passati uno spirito non sempre all'insegna dell'apertura.

La Costituzione federale svizzera garantisce la parità di trattamento di tutte le persone, indipendentemente dall'origine, dalla razza, dal sesso, dall'età, dalla lingua, dalla posizione sociale, dal modo di vita, dalle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e da menomazioni fisiche, mentali o psichiche. Tale principio implica che anche l'integrazione della popolazione straniera residente in Svizzera è un'evidenza.

I processi integrativi presuppongono sforzi da parte del singolo – sia egli svizzero o straniero. Essi esigono inoltre che le istituzioni della società civile si adeguino ai cambiamenti in seno alla popolazione. Nel contesto dell'integrazione delle persone migranti si parla di apertura interculturale delle istituzioni o, più semplicemente, di apertura delle istituzioni; oppure di «Managing Diversity» e «Diversity-Management».

Breve spiegazione delle nozioni di apertura delle istituzioni e di «Managing Diversity»

A complemento, ma anche quale provocazione in risposta ai programmi di «affirmative action» degli anni '60, concepiti per sostenere le minoranze etniche anche attraverso la cosiddetta discriminazione positiva, nella metà degli anni 90 è stato introdotto nel dibattito pubblico degli USA il concetto di «diversity». Esso tematizza la necessità di provvedimenti speciali per l'integrazione nei diversi ambiti sociali di gruppi sfavoriti, quali le donne, le minoranze etniche o i disabili. Il rimprovero mosso ai programmi volti a promuovere pari opportunità e pari diritti era che la politica delle quote e i principi rigidi da essi applicati ostacolavano l'efficienza economica del Paese.

Al centro delle nozioni di «Managing Diversity» e di apertura delle istituzioni vi è l'idea secondo cui imprese e autorità sono chiamate a sviluppare un atteggiamento di apertura in base al quale le persone impiegate possono far confluire nel processo lavorativo le loro esperienze personali e le loro attitudini. Un organico eterogeneo non è pertanto considerato come un deficit o un ulteriore carico, bensì come un'opportunità e un potenziale in vista della fornitura di prestazioni ottimali. Questo è anche il motivo per cui questo assetto ha suscitato l'interesse delle amministrazioni proprio al momento in cui erano esaminati nuovi impulsi per l'organizzazione del lavoro nel contesto del «New Public Management». Gli stranieri non sono anzitutto considerati come minoranze da integrare, bensì come parti autonome della società. In qualità di concittadini, essi sono parte integrante della popolazione cittadina e comunale in tutta la sua varietà. Grazie alle loro risorse sociali, culturali ed economiche, contribuiscono al benessere del Paese.

La Commissione federale degli stranieri CFS considera l'apertura delle istituzioni quale provvedimento complementare agli sforzi politici già in atto in vista di pari opportunità e pari diritti. Analogamente al «Gender-Mainstreaming», volto a promuovere in tutti i settori della società la sensibilizzazione alle questioni specifiche al sesso, l'apertura (interculturale) delle istituzioni mira a sviluppare la consapevolezza da parte di tutte le parti coinvolte, per quel che concerne i bisogni specifici anche dei migranti in seno alle imprese ed organizzazioni. In questo senso, istituzioni di ogni tipo sono invitate ad adattarsi alla diversità e ad adottare misure atte a sintonizzare le loro strutture con la realtà sociale.

Processi di apertura in tutti gli ambiti sociali

L'apertura delle istituzioni e il modo di fronteggiare la diversità concernono in egual misura l'economia, la società civile e le istituzioni statali, seppur con implicazioni diverse a seconda degli ambiti

Le *istituzioni dell'economia* orientate al profitto accettano di aprirsi se ciò offre loro prospettive di guadagno. È pertanto importante che il riconoscimento spontaneo della molteplicità quale strumento per incrementare l'efficienza vada di pari passo con i diritti costituzionali alla non discriminazione. Nel 2003, la CFS ha elaborato pertinenti raccomandazioni relative al settore «Integrazione e lavoro».¹

La *società civile* comprende un ampio spettro di organizzazioni assai disparate. Le istituzioni della società civile costituiscono un elemento portante della nostra società. In seno ad associazioni, sodalizi e organizzazioni di utilità pubblica è data la possibilità di organizzare il proprio tempo libero, curare contatti, esprimere le proprie esigenze ed opinioni e contribuire al bene della collettività. Stando alle stime, vi sono attualmente in Svizzera qualcosa come 100'000 associazioni. Gran parte della popolazione residente in Svizzera concorre alla vita sociale tramite attività di tipo associativo. Tale forte partecipazione concerne tutti gli strati della popolazione: giovani e anziani, abitanti delle Città o della campagna, persone sposate o sole, tutti partecipano a sodalizi cui è riconosciuto un elevato potenziale integrativo. I processi di apertura in questo ambito consentono la partecipazione mediante l'incontro e lo scambio. Le associazioni per il tempo libero si basano sull'adesione volontaria. Obbligarle ad un processo d'apertura contraddirebbe il principio secondo cui le associazioni possono limitarsi alla cura di interessi specifici a determinati gruppi di persone. Tuttavia, le associazioni possono trovare un interesse alle strategie d'apertura, ad esempio in quanto tali

strategie consentono di estendere il numero di membri e quindi danno maggiore eco agli interessi delle associazioni stesse. Ciò vale in particolar modo per le istituzioni complesse della società civile (p.es. le associazioni professionali, le associazioni di comunità d'interesse in ambito locativo e immobiliare, ecc.) che forniscono anche delle prestazioni. Tali istituzioni hanno interesse a che le loro attività e strutture siano orientate in funzione dell'intera popolazione svizzera e tengano conto anche di interessi legati alla politica d'integrazione. Nel quadro del promovimento dell'integrazione da parte della Confederazione è possibile offrire un sostegno mirato a siffatti processi d'apertura.²

Anche in seno alle *istituzioni statali* vi sono potenzialità date dall'apertura. Si pensi da un lato all'accesso ai posti di lavoro e d'altro lato all'orientamento delle offerte di prestazioni. Nell'amministrazione federale non vi sono programmi speciali di promovimento per quel che concerne l'accesso ai posti di lavoro da parte di impiegati stranieri (ai sensi dei programmi esistenti ad esempio nell'ambito delle pari opportunità donna-uomo o nell'ambito del plurilinguismo). Se da un lato vige il principio della parità di trattamento tra impiegati svizzeri e stranieri, va detto che la proporzione di impiegati stranieri nell'amministrazione pubblica è assai esigua. Stando all'Ufficio federale di statistica, nel 2002 tale proporzione era del 7,3%.³ Nei Cantoni e nei Comuni la situazione dovrebbe essere analoga.

Questo numero così poco rappresentativo di impiegati stranieri ha ragioni storiche. Sino a pochi anni or sono, solo i cittadini svizzeri erano ammessi alle dipendenze delle istituzioni statali del Paese. Nel frattempo tale disposizione è andata allentandosi e la nuova legge sul personale federale prevede ormai tale limitazione (ovvero la necessità del passaporto svizzero) solo per funzioni legate a compiti di pubblica potestà.⁴ I Cantoni e i Comuni dispongono di leggi proprie in materia di personale e di pertinenti disposizioni d'ammissione. Anche a questo livello gli ultimi anni hanno marcato un certo allentamento.

Per quel che concerne l'orientamento delle prestazioni offerte, negli ultimi anni gli enti statali hanno svolto un enorme processo d'apprendimento. Un segno concreto del nuovo orientamento in seno alle amministrazioni è dato dalla nomina, in numerosi Cantoni e Città, di delegati per l'integrazione. Anche il miglioramento della comunicazione con i nuovi arrivati dimostra che si intendono percorrere nuove vie.

Prospettive

I processi di apertura di cui trattano le seguenti raccomandazioni si riferiscono a diverse forme di istituzioni della nostra società. Il fatto di rendere possibile la partecipazione politica dei migranti, accordando loro il diritto di voto e di eleggibilità a livello cantonale e comunale, è uno dei principali strumenti volti a consentire ai cittadini del Paese che non possiedono il passaporto svizzero di prendere parte, da un punto di vista decisionale, alla vita pubblica. In determinati Cantoni e Comuni svizzeri tale forma di apertura delle istituzioni esiste già. Il fatto di partecipare ai processi decisionali riveste una grande importanza dal profilo dell'integrazione degli stranieri. La CFS considera tale strumento come il più importante in vista di realizzare la piena parità di opportunità dei migranti. Essa affronterà ulteriormente questo tema nel contesto di un'azione separata.

Raccomandazioni

Le raccomandazioni della CFS nel settore dell'apertura delle istituzioni concernono da un lato la pubblica amministrazione e le organizzazioni che forniscono prestazioni per il conto dello Stato, e dall'altro le istituzioni della società civile. Per il primo ambito sussistono chiare basi legali. Le prestazioni devono essere accessibili a tutti i gruppi della popolazione. Ciascuno deve godere di pari opportunità per quel che concerne l'accesso ai posti lavoro. In queste istituzioni non si tratta unicamente di promuovere l'apertura, bensì di imporla proprio in virtù di tali basi. Per il secondo ambito, ovvero le istituzioni della società civile che operano senza sovvenzioni o mandati statali, le esigenze della politica d'integrazione vanno intese come un atteggiamento di apertura nel senso più ampio del termine.

Le seguenti raccomandazioni della CFS sono da intendere come una specie di calendario politico per i processi di apertura delle istituzioni. Esse si basano tra l'altro su due studi commissionati dalla CFS inerenti all'apertura nei settori della pubblica amministrazione⁵ e delle istituzioni della società civile⁶. Gli indicatori proposti sono volti a consentire, nei prossimi anni, di verificare i successi conseguiti e l'ulteriore bisogno d'intervento. Le raccomandazioni 1 - 3 sono rivolte alle pubbliche amministrazioni e alle istituzioni che forniscono prestazioni per il conto dello Stato. La quarta raccomandazione si rivolge invece alle istituzioni della società civile in generale.

Troverete alcuni esempi di applicazione concreta dei processi di apertura nella settima edizione di *terra cognita* – Rivista svizzera per l'integrazione e la migrazione – nonché sulla website della CFS sotto www.eka-cfe.ch/d/ouverture.asp.⁷

Raccomandazione 1

«Accesso a posti di lavoro e funzioni»

Garantire pari opportunità d'accesso a posti di lavoro e funzioni

I servizi del personale della Confederazione, dei Cantoni e Comuni nonché delle istituzioni che forniscono prestazioni per il conto dello Stato garantiscono la parità di trattamento di tutti gli incarti di candidatura e aprono a tutti i candidati rispondenti al profilo richiesto l'accesso a tutte le funzioni.

Nell'attribuzione di posti di apprendistato, i servizi del personale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni non tengono conto unicamente dei risultati scolastici, bensì anche di competenze conseguite all'infuori della scuola, come ad esempio il plurilinguismo o le esperienze effettuate (bilancio delle competenze).

Nei bandi di concorso, i servizi del personale della Confederazione, dei Cantoni e dei Comuni si rivolgono esplicitamente anche ai cittadini stranieri.

Le competenze linguistiche richieste corrispondono alle competenze necessarie per l'esercizio della funzione.

Evitare le discriminazioni

La Confederazione, i Cantoni e i Comuni adottano provvedimenti volti ad evitare qualsiasi forma di discriminazione personale o istituzionale nell'assunzione del personale. Tali provvedimenti concernono la ricerca e l'assunzione del personale, la determinazione della fascia di retribuzione e di altri elementi del contratto, come pure la concessione di prestazioni sociali volontarie, la formazione e il perfezionamento, le ulteriori condizioni di lavoro e la fine dei rapporti di lavoro.

Siccome il divieto costituzionale di qualsiasi discriminazione solleva interrogativi al momento dell'applicazione pratica, la Confederazione concretizza tale disposizione costituzionale a livello di legge. Uno speciale capitolo è dedicato all'ac-

cesso ai posti di lavoro in seno alla pubblica amministrazione.

La Confederazione (Ufficio federale della formazione professionale e della tecnologia UFFT), i Cantoni, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della pubblica educazione, la Conferenza svizzera dei direttori cantonali della sanità pubblica, risp, la CRS e le associazioni professionali vegliano a che, nel rispettivo campo di competenza, sia assicurata una procedura competente ed equa per il riconoscimento dei diplomi e delle qualifiche professionali esteri. In seno all'UFFT è creato un pertinente servizio di coordinamento. Scopo dell'esame delle equivalenze è di consentire ai lavoratori stranieri un accesso non discriminante al lavoro nel nostro Paese, in condizioni conformi agli standard nazionali minimi in materia di qualità.

Verificare l'adeguatezza delle limitazioni giuridiche d'accesso

Confederazione, Cantoni, Comuni e istituzioni che forniscono prestazioni per il conto dello Stato verificano le rispettive leggi in materia di personale dal profilo dell'adeguatezza delle limitazioni giuridiche legate alla cittadinanza.

Individuare ed eliminare gli ostacoli d'accesso nel contesto della prassi amministrativa

Confederazione, Cantoni e Comuni esaminano la situazione professionale effettiva dei collaboratori stranieri nelle rispettive amministrazioni. Essi elaborano pertinenti provvedimenti per l'eliminazione degli ostacoli esistenti.

Raccomandazione 2

«Fornitura di prestazioni all'intera popolazione»

Offrire possibilità di formazione e perfezionamento

Il personale delle amministrazioni federale, cantonali e comunali nonché di istituzioni che forniscono prestazioni per il conto dello Stato è formato e sensibilizzato al contatto con la diversità. Gli uffici del personale a tutti i livelli sviluppano moduli formativi adeguati destinati ai collaboratori di diversi settori amministrativi e in diverse funzioni. Per i collaboratori che si trovano a contatto diretto con la clientela sono previsti moduli formativi speciali.⁸

Interconnessione delle attività con una rilevanza per l'integrazione

Le amministrazioni pubbliche e le istituzioni che forniscono prestazioni per il conto dello Stato creano un'interconnessione (rete) delle attività con una rilevanza per l'integrazione, creando così sinergie nonché una maggior consapevolezza per quel che concerne le esigenze dei migranti.

Garantire una buona comunicazione

I servizi d'informazione verificano regolarmente le informazioni concernenti le prestazioni delle rispettive istituzioni e le adeguano ai nuovi bisogni.

La Confederazione e i Cantoni, risp. le istituzioni private che forniscono prestazioni per il conto dello Stato, sanciscono a livello di pertinenti documenti o direttive le condizioni per l'impiego di traduttori interculturali.

Stabilire budget in funzione di prestazioni di servizio per tutti

Le risorse finanziarie per una politica d'informazione esauriente sono preventivate nel contesto della pianificazione annuale. Quest'ultima prevede anche speciali voci di bilancio per la mediazione interculturale.

Raccomandazione 3

«Dare visibilità ai processi d'apertura e sostenerli attivamente»

Dichiararsi a favore di una politica del personale aperta

La volontà delle autorità di aprire le offerte di lavoro e le prestazioni a tutta la popolazione si riflette nelle pertinenti linee direttrici o nei principi della politica in materia di personale.

L'Ufficio federale del personale e gli uffici del personale di Cantoni e Comuni effettuano un «reporting» relativo alla proporzione di stranieri nei rispettivi organici nonché alle funzioni che rivestono, un po' come avviene già tuttora nell'ambito della parità di opportunità e del multilinguismo.

Tener conto della diversità nell'informazione al pubblico

Nell'ambito dell'informazione al pubblico, le amministrazioni tengono conto della diversità della popolazione della Svizzera, sviluppando strumenti adeguati in vista di raggiungere in egual misura tutti i gruppi di popolazione.

Legare le contribuzioni e le offerte dello Stato a principi d'apertura

L'attribuzione del denaro del servizio pubblico a prestazioni di servizio sarà legata ai principi d'apertura istituzionale.

Raccomandazione 4

«L'apertura quale strategia di successo per le associazioni»

Costruire sulla base dei vantaggi dati dall'apertura

Le associazioni si pongono quale obiettivo di tenere conto della diversità della popolazione in Svizzera. Esse adeguano i propri obiettivi e la propria prassi in funzione di tale elemento e (per quanto possibile) ammettono a partecipare alle loro attività, risp. a far parte delle loro strutture, gruppi di popolazione che sinora non entravano in linea di conto.⁹

Fare proprie le modalità di comportamento adottate dall'associazione per quel che concerne i bisogni dei nuovi arrivati

I membri delle associazioni fanno proprie le modalità di comportamento adottate dalle rispettive associazioni (p.es. uso del dialetto) e le adeguano in funzione dei nuovi bisogni.

Promuovere lo scambio tra associazioni di stranieri e associazioni di Svizzeri

Le associazioni che, per i loro obiettivi stessi (p.es. cura della cultura regionale) non sono aperte a un ampio pubblico ma che desiderano comunque far partecipe dei loro intenti un pubblico per quanto possibile largo, curano gli scambi con altre associazioni e rendono così possibili incontri e contatti con nuovi ambiti.¹⁰

1 http://www.eka-cfe.ch/II/Doku/Integration_Arbeit_Empfehlungen_2003_i.pdf

2 Punto fondamentale B dell'ordine delle priorità del programma di promovimento dell'integrazione della Confederazione «Apertura delle istituzioni».

3 Stranieri e stranieri in Svizzera. Rapporto 2004. Ufficio federale di statistica.

4 Tale è il caso ad esempio per quel che concerne la lotta internazionale alla criminalità, la difesa nazionale e il Corpo delle guardie di confine.

5 David Wüest-Rudin: Vorstudie Integrationsförderung in der Verwaltung. PriceWaterhouseCoopers. Dicembre 2003.

6 Brigitte Arn: Öffnung von Institutionen in der Zivilgesellschaft. Grundlagen und Empfehlungen. Croce Rossa Svizzera. Luglio 2004.

7 www.terra-cognita.ch.

8 Il servizio specializzato nella lotta al razzismo ha messo a punto una raccolta delle offerte formative a livello della Svizzera romanda.

9 Pertinenti progetti possono essere appoggiati nel contesto del promovimento dell'integrazione da parte della Confederazione (punto fondamentale B dell'ordine delle priorità). Per ulteriori informazioni: www.eka-cfe.ch.

10 Pertinenti progetti possono parimenti essere appoggiati nel contesto del promovimento dell'integrazione da parte della Confederazione (punto fondamentale C dell'ordine delle priorità). Per ulteriori informazioni: www.eka-cfe.ch.

Basi giuridiche per l'accesso a posti di lavoro e funzioni

Osservazioni relative agli articoli 8 capoverso 2 e 35 capoverso 2 della Costituzione federale Cost:

Nell'ambito dell'amministrazione vige il principio della parità di trattamento degli impiegati svizzeri e stranieri. Gli impiegati dell'amministrazione sottostanno al diritto pubblico. Se il datore di lavoro è lo Stato o un'organizzazione che fornisce prestazioni per il conto dello Stato, esso (il datore di lavoro) è direttamente vincolato dal diritto fondamentale.

Art. 8 cpv. 2 Cost:

Nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche.

Art. 35 cpv. 2 Cost:

Chi svolge un compito statale deve rispettare i diritti fondamentali e contribuire ad attuarli.

Osservazioni relative all'articolo 8 capoverso 3 della legge sul personale federale LPers e all'articolo 23 dell'ordinanza sul personale federale OPers:

Possono essere operate distinzioni unicamente se giustificate da motivi particolari. La legge sul personale federale LPers, in vigore dal 1° gennaio 2001, prevede un numero più esiguo di limitazioni d'accesso ai posti federali rispetto alla vecchia legge sui funzionari.

I singoli dipartimenti sono abilitati a emanare ulteriori limitazioni d'accesso. Tale è il caso ad esempio nel contesto della lotta alla criminalità internazionale, della difesa nazionale e del Corpo delle guardie di confine.¹

Art. 8 cpv. 3 LPers:

Se necessario per l'adempimento di compiti di sovranità nazionale, il Consiglio federale disciplina mediante ordinanza:

- a. quali rapporti di lavoro sono accessibili solo a persone con la cittadinanza svizzera;*
- b. quali rapporti di lavoro sono accessibili solo a persone che posseggono esclusivamente la cittadinanza svizzera.*

Art. 23 OPers:

1 Se necessario per l'adempimento di compiti di sovranità nazionale, l'accesso ai posti può essere limitato alle persone di nazionalità svizzera:

- a. dal Dipartimento federale di giustizia e polizia (DFGP), per il personale impiegato nella lotta internazionale alla criminalità, nella polizia e nel perseguimento penale;*
- b. dal Dipartimento federale della difesa, della protezione della popolazione e dello sport (DDPS), per il personale impiegato nella difesa nazionale;*
- c. dal DFAE, per il personale destinato alla rappresentanza della Svizzera all'estero;*
- d. dal DFF, per i membri del Corpo delle guardie di confine;*
- e. dai Dipartimenti, per il proprio personale che rappresenta la Svizzera nell'ambito di negoziati internazionali;*
- f. dai Dipartimenti, per i membri delle loro Commissioni di ricorso e d'arbitrato in quanto queste non siano soggette a un disciplinamento particolare.*

2 I Dipartimenti comunicano al DFF le limitazioni secondo il capoverso 1. Il DFF informa il Consiglio federale.

3 L'autorità competente ai sensi dell'articolo 2 segnala eventuali limitazioni di accesso nella messa a concorso dei posti (art. 22).

Osservazioni relative all'articolo 342 del codice delle obbligazioni CO:

La Confederazione concede ai Cantoni e ai Comuni una legislazione propria in materia di personale.

Art. 342 CO:

¹ Sono riservate:

a.¹ le prescrizioni federali, cantonali e comunali concernenti il rapporto di servizio di diritto pubblico sempreché non inerenti all'articolo 331 capoverso 5 e agli articoli 331a–331e;

b. le prescrizioni federali e cantonali di diritto pubblico concernenti il lavoro e la formazione professionale.

2 Se le prescrizioni federali o cantonali concernenti il lavoro e la formazione professionale impongono al datore di lavoro o al lavoratore un obbligo di diritto pubblico, l'altra parte ha una azione di diritto civile per ottenere l'adempimento, in quanto l'obbligo possa essere oggetto di un contratto individuale di lavoro.

Osservazioni relative all'articolo 2 degli Accordi bilaterali tra la Svizzera e l'Unione europea:

In virtù degli Accordi bilaterali tra la Svizzera e l'UE, i cittadini di Stati dell'UE/AELS non devono essere discriminati a motivo della loro nazionalità.

Art. 2 degli Accordi bilaterali:

In conformità delle disposizioni degli allegati I, II e III del presente Accordo, i cittadini di una parte contraente che soggiornano legalmente sul territorio di un'altra parte contraente non sono oggetto, nell'applicazione di dette disposizioni, di alcuna discriminazione fondata sulla nazionalità.

Art. 9 degli Accordi bilaterali:

Per agevolare ai cittadini degli Stati membri della Comunità europea e della Svizzera l'accesso alle attività dipendenti e autonome e il loro esercizio, nonché la prestazione di servizi, le parti contraenti adottano, conformemente all'allegato III, le misure necessarie per quanto riguarda il riconoscimento reciproco dei diplomi, dei certificati e di altri titoli e il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative delle parti contraenti in materia di accesso alle attività dipendenti e autonome e dell'esercizio di queste, nonché di prestazione di servizi.

Osservazioni relative alle raccomandazioni del Consiglio d'Europa:

La Svizzera ha concluso l'accordo con riserva. Nel contesto dell'ammissione di cittadini stranieri a funzioni della pubblica amministrazione, spetta ai Cantoni emanare speciali direttive giusta l'articolo 342 CO che limitano l'ammissione di cittadini stranieri.

Conseil de l'Europe (Comité des Ministres), Recommendation Rec(2004)2 du comité des Ministres aux Etats membres sur l'accès à l'emploi dans le secteur public des non ressortissants. (adopté par le Comité des Ministres le 24 mars 2004, lors de la 877^e réunion des Délégués des Ministres).

Osservazioni relative al programma comune per l'integrazione dell'Unione europea:

La Svizzera non è legata al programma comune per l'integrazione dei cittadini da paesi terzi nell'Unione europea. Il programma contiene però dichiarazioni che aprono prospettive sull'accesso ai posti di lavoro.

Commission des Communautés Européennes, COM(2005)389 final. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Programme commun pour l'intégration – Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne

- Principe de base 3: «L'emploi est un élément clé du processus d'intégration, essentiel à la participation et à la contribution des immigrants dans la société d'accueil et à la visibilité de cette contribution.»

Basi giuridiche per l'accesso alle prestazioni di servizi

Osservazioni relative all'articolo 8 capoverso 2 della Costituzione federale Cost:

Le mansioni dell'amministrazione comprendono anche la fornitura uniforme di prestazioni pubbliche all'intera popolazione. Tale principio è generalmente riconosciuto e deriva dall'articolo 8 capoverso 2 Cost (principio della non-discriminazione per quel che concerne l'accesso alle prestazioni di servizi).

Art. 8 cpv. 2 Cost:

«Nessuno può essere discriminato, in particolare a causa dell'origine, della razza, del sesso, dell'età, della lingua, della posizione sociale, del modo di vita, delle convinzioni religiose, filosofiche o politiche, e di menomazioni fisiche, mentali o psichiche.»

Osservazioni relative all'articolo 3 capoverso 2 e all'articolo 5 della legge federale sull'organizzazione del Governo e dell'Amministrazione LOGA:

L'amministrazione s'impegna in favore del bene dell'intera popolazione. In vista dell'adempimento conforme delle mansioni della pubblica amministrazione, il Consiglio federale soggiace all'obbligo di sorveglianza.

Art. 3 cpv. 2 LOGA:

«(Il Consiglio federale e l'Amministrazione federale) Si adoperano in favore del bene comune, salvaguardano i diritti dei cittadini nonché le competenze dei Cantoni e promuovono la cooperazione tra Confederazione e Cantoni.»

Art. 5 LOGA:

«Il Consiglio federale controlla costantemente i compiti della Confederazione e l'adempimento dei medesimi nonché l'organizzazione dell'Amministrazione federale quanto alla loro necessità e corrispondenza con gli obiettivi che scaturiscono dalla Costituzione e dalla legge. Elabora soluzioni orientate al futuro per l'attività dello Stato.»

Osservazione:

I Cantoni dispongono di elementi organizzativi propri.

Osservazioni relative al programma comune per l'integrazione dell'Unione europea:

La Svizzera non è legata al programma comune per l'integrazione dei cittadini da paesi terzi nell'Unione europea. Il programma contiene però dichiarazioni che aprono prospettive sull'accesso alle prestazioni di servizio.

Commission des Communautés Européennes, COM(2005)389 final. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions : Programme commun pour l'intégration – Cadre relatif à l'intégration des ressortissants de pays tiers dans l'Union européenne

- Principe de base 3: *«L'emploi est un élément clé du processus d'intégration, essentiel à la participation et à la contribution des immigrants dans la société d'accueil et à la visibilité de cette contribution.»*

- Principe de base 6: *«L'accès des immigrants aux institutions et aux biens et services publics et privés, sur un pied d'égalité avec les ressortissants nationaux et en l'absence de toute discrimination, est une condition essentielle à une meilleure intégration.»*

