

Karin Borevi

Svensk invandrapolitik under (om)formulering

Sverige har en i nordisk jämförelse lång erfarenhet av särskilda politiska åtgärder som syftar till att underlätta invandrares integration i det svenska samhället. Invandrapolitiken formulerades under slutet av 1960-talet som ett svar på den tidens arbetskraftsinvandring. Sedan dess har frågan om invandrares integration varit föremål för många utredningar och stor politisk debatt. I artikeln ges en beskrivning av tre faser i utvecklingen av de målformuleringar som angett riktningen för invandrapolitiken. Särskild tyngdvikt läggs vid de senaste målformuleringarna som riksdagen fattade i december 1997.

Inledning

I Sverige formulerades i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet för första gången en strategi för hur staten skulle förhålla sig till invandrares integration i samhället. Därmed skapades även en ny sektor för politik och förvaltning som kommit att gå under benämningen invandrapolitik. Utmärkande för den svenska politiken har varit en strävan att erkänna individers rätt både till jämlika möjligheter i det svenska samhället och till en kulturell valfrihet. Vissa bedömare, inte minst i andra länder, har valt att beteckna den svenska invandrapolitiken som mångkulturell. I den svenska officiella retoriken började emellertid termen 'mångkulturell' inte att användas förrän vid mitten av 1980-talet. Den dåvarande invandrarministern Anita Gradin (s) deklarerade i en proposition 1986 att "Sverige är på väg att bli ett mångkulturellt samhälle och att detta är att se som en positiv utveckling" (prop. 1985/86: 98).

Sveriges politik gentemot sina inhemska minoriteter har historiskt utmärkts av en uttalad assimileringspolitik. Motiven bakom den stundtals hårdföra försvenskningsspolitiken riktad mot samer och tornedalsfinnar handlade delvis om att befästa en föreställning om nationell enhet (Wingstedt, 1996). Men assimileringspolitik har även förts med uttalade

välståndspolitiska motiv. I början av 1950-talet identifierades i Sverige zigenare som en missgynnad grupp, som måste få hjälp av staten för att bli fullvärdiga medborgare i det svenska folkhemmet. I likhet med andra marginaliserade grupper i samhället som utvecklingsstörda, alkoholiserade, gamla eller fattiga ansågs särskilda socialpolitiska åtgärder krävas för att dessa invånare skulle kunna integreras till materiell och social gemenskap. Samhällets implicita antagande var att grupper som zigenare bäst anpassades till en socialt och materiellt acceptabel standard om dessa frångick sin kulturella identitet (Román, 1993).

Vid mitten av 1970-talet ställde sig riksdagen bakom en invandrar- och minoritetspolitik som gick emot den tidigare förhärskande föreställningen om att samhället måste bygga på en kulturell enhet för att välfärdsstatens mål om social jämlikhet skulle kunna uppnås. Individens kulturella identitet uppfattades nu i sig som ett värde att värna om. Bakom den nya politikens honnörsord "jämlikhet, valfrihet och samverkan" fanns en idé om att invånare med annan geografisk och/eller kulturell bakgrund skulle integreras i det svenska samhället med bibehållande av sin ursprungskultur.

Både 1950-talets zigenarpolitik och den invandrapolitik som infördes 1975

Karin Borevi

Svensk invandrarpolitik under (om)formulering

Sverige har en i nordisk jämförelse lång erfarenhet av särskilda politiska åtgärder som syftar till att underlätta invandrades integration i det svenska samhället. Invandrarpolitiken formulerades under slutet av 1960-talet som ett svar på den tidens arbetskraftsinvandring. Sedan dess har frågan om invandrades integration varit föremål för många utredningar och stor politisk debatt. I artikeln ges en beskrivning av tre faser i utvecklingen av de målformuleringar som angett riktningen för invandrarpolitiken. Särskild tyngdvikt läggs vid de senaste målformuleringarna som riksdagen fattade i december 1997.

Inledning

I Sverige formulerades i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet för första gången en strategi för hur staten skulle förhålla sig till invandrades integration i samhället. Därmed skapades även en ny sektor för politik och förvaltning som kommit att gå under benämningen invandrarpolitik. Utmärkande för den svenska politiken har varit en strävan att erkänna individers rätt både till jämlika möjligheter i det svenska samhället och till en kulturell valfrihet. Vissa bedömare, inte minst i andra länder, har valt att beteckna den svenska invandrarpolitiken som mångkulturell. I den svenska officiella retoriken började emellertid termen 'mångkulturell' inte att användas förrän vid mitten av 1980-talet. Den dåvarande invandrarministern Anita Gradin (s) deklarerade i en proposition 1986 att "Sverige är på väg att bli ett mångkulturellt samhälle och att detta är att se som en positiv utveckling" (prop. 1985/86: 98).

Sveriges politik gentemot sina inhemska minoriteter har historiskt utmärkts av en uttalad assimileringspolitik. Motiven bakom den stundtals hårdföra försvenskningsspolitiken riktad mot samer och tornedalsfinnar handlade delvis om att befästa en föreställning om nationell enhet (Wingstedt, 1996). Men assimileringspolitik har även förts med uttalade

välfärdspolitiska motiv. I början av 1950-talet identifierades i Sverige zigenare som en missgynnad grupp, som måste få hjälp av staten för att bli fullvärdiga medborgare i det svenska folkhemmet. I likhet med andra marginaliserade grupper i samhället som utvecklingsstörda, alkoholiserade, gamla eller fattiga ansågs särskilda socialpolitiska åtgärder krävas för att dessa invånare skulle kunna integreras till materiell och social gemenskap. Samhällets implicita antagande var att grupper som zigenare bäst anpassades till en socialt och materiellt acceptabel standard om dessa frångick sin kulturella identitet (Román, 1993).

Vid mitten av 1970-talet ställde sig riksdagen bakom en invandrar- och minoritetspolitik som gick emot den tidigare förhärskande föreställningen om att samhället måste bygga på en kulturell enhet för att välfärdsstatens mål om social jämlikhet skulle kunna uppnås. Individens kulturella identitet uppfattades nu i sig som ett värde att värna om. Bakom den nya politikens honnörsord "jämlikhet, valfrihet och samverkan" fanns en idé om att invånare med annan geografisk och/eller kulturell bakgrund skulle integreras i det svenska samhället med bibehållande av sin ursprungskultur.

Både 1950-talets zigenarpolitik och den invandrarpolitik som infördes 1975

kan sägas ha definierat "kulturellt avvikande grupper" som målgruppen för integrationsåtgärderna, även om målsättningarna skilde sig åt. Frågan om vilka som egentligen bör ingå i målgruppen för statens integrationsåtgärder har diskuterats länge i Sverige, liksom vilka målsättningarna dessa åtgärder bör syfta mot. Under 1990-talet har diskussionerna fått förnyad aktualitet i samband med stora flyktingströmmar och ett politiskt klimat där invandrarfrågor hamnat högt på dagordningen. I december 1997 fattade riksdagen beslut om den framtida integrationspolitiken. Därmed reviderades de gamla målsättningarna som hängt med sedan 1975. Det finns med utgångspunkt i dessa dagsaktuella förändringar anledning att göra en tillbakablick på uppkomsten och utvecklingen av den svenska invandrarpolitiska modellen.

Framställningen i det följande koncentreras i stor utsträckning på en rad offentliga utredningar som haft en central uppgift i utvecklingen av den svenska invandrarpolitiken, genom uppgiften att formulera förslag till nya riktlinjer och utvärdera existerande politik. Utredningsväsendet har traditionellt fyllt en viktig roll i den politiska processen i Sverige. I denna artikel är syftet framför allt att beskriva hur de officiella invandrarpolitiska målformuleringarna förändrats under trettio år. Förändringarna har så gott som alltid föregåtts av en offentlig utredning (eller flera). Utifrån dessa utredningar och de beslut som de lett fram till kan man tala om tre faser i den invandrarpolitiska utvecklingen i Sverige. Den första fasen är själva formeringen av politiken, vilken startade vid mitten av 1960-talet och framför allt pågick inom Invandrarutredningen 1968-1975. Under 1980-talet skedde den första utvärdering av politiken främst inom två utredningar –

Invandrarpolitiska kommittén och Diskrimineringsutredningen – vilka presenterade sina slutbetänkanden 1984 respektive 1986. I mitten av 1990-talet togs så invandrarpolitiken återigen upp till granskning och utvärdering i en utredningskommitté vilket ledde fram till ett riksdagsbeslut i december 1997.

Den första fasen. Framväxten av invandrarpolitiken

Invandringen till Sverige satte i gång på allvar i samband med andra världskriget. Eftersom Sverige stod utanför kriget flydde många människor framför allt från de nordiska grannländerna och Baltikum dit, men även från den europeiska kontinenten. Kriget och krigsslutet innebar dessutom ett stort behov av arbetskraft på grund av det industriella uppsvinget och ett underskott av män i arbetsför ålder. De flyktingar som kommit till Sverige sögs därför snabbt upp av arbetsmarknaden. Borta var nu de farhågor för utländsk konkurrens och det rastänkande som funnits hos arbetsgivare och politiker under mellankrigstiden. Nu startade istället en aktiv rekrytering av utländsk arbetskraft. Trots den relativt höga invandringen sedan slutet av andra världskriget var det dock inte förrän i mitten av 1960-talet som behovet av en invandrarpolitik, liksom en invandringspolitik, kom att uppmärksammas på allvar. Det nyvaknade intresset hängde delvis samman med att invandringen under 1960-talets mitt markant kom att öka, samtidigt som det uppstod en viss mättnad av arbetskraft. Nettoinvandringen åren 1964-1967 var i genomsnitt 28 000 personer per år, vilket var mer än en fördubbling jämfört med början av 1960-talet. Vidare ökade invandringen från Sydeuropa och Balkan medan den nordiska

invandringens relativa betydelse minskade (Svanberg och Tydén, 1992, Lundh och Ohlsson, 1994).

Fackföreningsrörelsen hade sedan 1950-talet ett stort inflytande på invandringen genom sin rätt att yttra sig över alla förstagångsansökningar. Vid 1960-talets mitt började emellertid kritiken mot den fria arbetskraftspolitiken att märkas hos LO. Invandringen upplevdes av många inom fackföreningsrörelsen som ett hot mot den ekonomiska strukturomvandlingen. En alltför omfattande och fri arbetskraftsinvandring som styrdes utifrån efterfrågan på arbetskraft kunde skapa stora problem för samhället, menade man. Speciellt stora koncentrationer av utlänningar till en och samma fabrik eller ort ställde det svenska samhället inför svåra uppgifter när det gällde att erbjuda invandrarna en rimlig bostadsstandard och social service. En fortsatt stor och fri arbetskraftsinvandring skulle vidare skapa motsättningar mellan svenskar och utlänningar i arbetsliv och samhälle (Lundh och Ohlsson, 1994: 78ff).

Fackföreningsrörelsen krävde att Sverige införde reglerad invandring. I en skrivelse till den socialdemokratiska regeringen år 1967 framförde LO även kravet om erkännande av "minoriteternas rätt till egenverksamhet". Inom fackföreningsrörelsen hade man "fått klart för sig att man inom invandrargrupperna fäster större avseende vid behandlingen av anpassningsfrågorna än man kanske i allmänhet föreställer sig" (LO, 1967, jfr. Ahlvarsson, 1967). Den traditionella svenska modellen med i princip total assimilering av utlänningar och minoriteter var inte hållbar. LO framhöll att myndigheterna inte kunde utgå från en "antingen-eller-politik" då det gällde invandrarnas anpassning. Vissa individer och grupper önskade ju assimileras, medan

andra önskade behålla den ursprungliga kulturen. Det borde här finnas utrymme för individen att välja den form av anpassning som passade bäst för honom eller henne. I skrivelsen uppmanade man regeringen att tillsätta en "stor, allsidig och förutsättningslös" utredning om de språkliga, etniska och konfessionella minoriteternas situation (Ibid).

Invandrares anpassning till det svenska samhället hade vid denna tid börjat diskuteras även på annat håll. En artikelseerie i Dagens Nyheter som startade 1964 var en av de tidigaste offentliga debatterna om invandrarernas situation och framtida möjligheter. Här ställdes frågorna om hur det svenska samhället skulle ta emot invandrarna. Skulle de assimileras ("försvenskas") eller skulle de integreras med bevarande av sina kulturella särdrag? Frågan om invandrarbarnens undervisning, invandrarernas kunskaper i svenska språket samt bevarandet av deras modersmål och kultur stod i fokus för debatten. Vid denna tid vaknade även ett visst partipolitiskt intresse, eller åtminstone uppmärksamhet för frågan. Flera riksdagspartier tillsatte olika arbetsgrupper och kommittéer för invandrarfrågor (Schwartz, 1972).

I december 1965 gjorde AMS och skolöverstyrelsen en gemensam framställning till regeringen angående språkundervisning och information för utlänningarna. Två år senare presenterades förslag på viss kompletterande modersmålsundervisning av en utredning som annars mest behandlade utlandssvenskars skolgång (SOU 1966: 55). Betänkandet ledde till en regeringsproposition med förslag på viss kompletterande modersmålsundervisning. Därmed var en första grundlagd för vad som senare skulle gå under benämningen hemspråksundervisning. År 1968 gjordes ett principuttalande av riksdagen om riktlinjer för en samordnad

invandrings- och invandrarpolitik. För att kunna föra en jämlik välfärdspolitik för alla invånare krävdes restriktioner av hur många som tilläts invandra, löd logiken, som hädanefter kom att utgöra fundamentet bakom svensk invandrar- och invandringspolitik. Invandrare skulle integreras i samhället som permanenta medlemmar, med samma rättigheter och skyldigheter som de infödda. Samhället borde därför sträva efter att skapa jämlika sociala förhållanden för invandrare. Samtidigt beslutades att tillsätta en utredning för att vidare undersöka invandrares behov och ge förslag på politiska reformer (Prop., 1968: 142; SU 196, rskr. 405).

Jämlikhet, valfrihet och samverkan

Den utredning som tillsattes 1968 – Invandrarutredningen – presenterade 1974 sitt slutbetänkande med förslag på en sammanhållen invandrar- och minoritetspolitik. Utredningen hade arbetat vidare på det ideal om jämlikhet som lagts fast sex år tidigare. Sedan frågorna uppmärksammats på slutet av 1960-talet hade de generella välfärdsanordningarna successivt utvidgats till att omfatta även invandrarna. Men Invandrarutredningens slutsatser var att det inte räckte med att invandrare gavs samma formella rättigheter som infödda för att skapa jämlikhet. Utifrån Invandrarutredningens förslag kom därför en rad särskilda åtgärder att genomföras som bara riktade sig till invandrare och som var tänkta att kompensera för bristande kunskaper och erfarenheter vad gällde t.ex. språk- och samhällsförhållanden.

Till de reformer som genomfördes under andra hälften av 1970-talet hörde rätt till tolk- och översättningshjälp, rätt till 240 timmars svenskundervisning för vuxna invandrare, rätt till folkpension och förbättringar inom den sociala servicen,

föreningsbidrag till invandrarnas organisationer och trossamfund och kortare kvalifikationstid för erhållande av svenskt medborgarskap. De kanske viktigaste reformerna var ändå 1976 års införande av kommunal rösträtt för utländska medborgare samt hemspråksreformen som antogs samma år. Hemspråksreformen innebar att statligt bidrag utgick för hemspråksundervisning i skolans alla stadier, inklusive förskolan, för alla berörda barn som önskade sådan undervisning. I regeringsformen skrevs nu också in att etniska, språkliga och kulturella minoriteter skulle ha möjlighet att bevara och utveckla det egna kultur- och samfundslivet.

Som ovan nämnts hade det redan i 1960-talets debatt uppmärksammats att jämlikhet i invandrarnas fall kunde definieras som rätten att få behålla sin egen identitet och kultur. Idén kom också att genomsyra de invandrarpolitiska principerna som beslutades 1975, på grundval av Invandrarutredningens förslag. Att tillgången till språklig och kulturell identitet betraktades som en rättighet i likhet t.ex. med rätten till skälig social standard, uttrycktes i det speciella jämlikhetsmålet. I det socialdemokratiska regeringsförslaget preciserades detta mål som att

”(...) alla grupper i samhället skall ha likvärdiga möjligheter att bibehålla och utveckla sitt modersmål och utöva kulturverksamhet. Invandrar- och minoritetspolitiken bör därför syfta till att ge medlemmar av språkliga minoritetsgrupper möjlighet att inom ramen för en intressegemenskap, som omfattar hela det svenska samhället, ge uttryck för en språklig och kulturell identitet” (Prop., 1975: 26: 15).

Jämlikhetsmålet budskap var att invandrare skulle beredas möjlighet till samma rättigheter och skyldigheter som den övriga befolkningen. Vad gällde rätten till

kulturell valfrihet var det dock uppenbart att principen om likabehandling innebar att vissa särskilda insatser från samhällets sida för att understödja invandras språk och kultur var nödvändiga. Ambitionen att ge invandrare reell möjlighet till "kulturell valfrihet" underströks därför särskilt i det speciella valfrihetsmålet. Här sades att invandrarna:

"(...) genom samhällsinsatser skall ges möjlighet att välja i vilken grad de skall bibehålla och utveckla den ursprungliga kulturella och språkliga identiteten, och i vilken grad de skall uppgå i en svensk kulturell identitet. Detta förutsätter att de olika invandrargrupperna får ekonomiskt och annat stöd för att utveckla kulturell egenverksamhet, och att det allmänna kulturutbudet i Sverige bättre svarar mot de behov som uppkommit genom invandringen. Åtgärder för att bevara kontakten med ursprungslandets kultur underlättar även valet för den enskilde invandraren och hans barn, mellan att stanna här eller återvända och reintegreras i ursprungslandet" (Prop. 1975:26: 15).

Slutligen fogades ytterligare en målsättning till de invandrapolitiska riktlinjerna – målet om samverkan, som tog sikte på kontakterna och samverkan mellan invandrargrupperna och majoritetsbefolkningen. Samverkansmålet innebar bl.a. att invandrarna skulle bli delaktiga i utformningen av beslut som direkt rörde deras situation. Det var bl.a. bakgrunden till inrättandet av olika invandrarådslag och referensgrupper som skulle utgöra kanaler för invandras åsikter till politiker på kommunal och nationell nivå samt till Invandrarverket som hade ansvar för att de invandrapolitiska målsättningarna blev verklighet. Vidare syftade samverkansmålet till att "genom utbildning och information till den inhemska befolkningen öka förståelsen för människor av annat ursprung" (Prop., 1975: 26).

Invandrare och minoriteter i 1975 års politik

Till vilka riktades då den nya politiken? Invandrarutredningen klargjorde i sin inledning att den föreslagna politiken kunde delas upp i två huvudfrågor. Den ena gällde invandras anpassning i den nya omgivningen, den andra frågan var "av mer minoritetspolitisk karaktär", vilket bl.a. handlade om "stöd för kulturella egenverksamhet bland språkliga minoriteter". Det handlade med andra ord dels om åtgärder riktade till nyligen invandrade personer som under en övergångstid behövde hjälp med anpassningen till ett nytt samhälle, och dels om åtgärder som syftade till att stödja mer permanenta kulturella och språkliga behov hos personer som en gång invandrat, eller vars föräldrar hade gjort det. Dessa två typer av åtgärder avsåg endast delvis samma personer, betonade utredningen. Var det då lämpligt att behandla de båda frågorna inom ett och samma politikområde? Utredningen försvarade en sådan uppläggning med att hänvisa till den svenska historien. Här hade ju minoritetsfrågorna aktualiserats först i samband med invandringen efter andra världskriget. Minoritetsfrågor var därför enligt utredningen att betrakta som invandrarfrågor. De etablerade minoriteter som fanns i Sverige – utredningen framhöll här ester och judar som exempel – hade en gång invandrat (SOU 1974: 69). Däremot berörde kommittén inte situationen för den största inhemska minoriteten i Sverige – samerna.

De exempel på minoriteter som utredningen valde att lyfta fram i sitt betänkande 1974 kan kontrasteras mot definitionen av "nationell minoritet" som nyligen gjorts av den s.k. minoritetsspråkskommittén (SOU 1997: 193). Här föreslås att ett antal kriterier ska vara upp-

fyllda för att betraktas som en nationell minoritet:

“minoriteten bör uppfylla kriterierna att vara en grupp med uttalad samhörighet som till antalet i förhållande till resten av befolkningen har en icke dominerande ställning, att gruppen bör ha vissa objektiva särdrag såsom religion, språk, traditioner eller kulturarv, att de personer som tillhör minoriteten själva skall identifiera sig med gruppen och vilja bevara denna särart samt att minoritetskulturen skall ha funnits i Sverige under en längre tid” (SOU 1997: 193: 47).

Utifrån denna definition anser 1997 års minoritetsspråkskommitté att samer, tornedalingar, sverigefinnar, romer och judar i Sverige uppfyller kriterierna för att betraktas som nationella minoriteter. Samerna är alltså den mest etablerade nationella minoriteten i Sverige med flera egna organisationer. År 1993 inrättades Sametingen som har ställning som folkvalt organ och statlig myndighet, och vars uppgift är att verka för en levande samisk kultur. Vidare kan nämnas att det finns en Sameskolstyrelse med sex sameskolor för årskurserna 1–6 där undervisning sker på svenska och samiska samt en samisk folkhögskola i Jokkmokk.

När Invandrarutredningen år 1974 lade förslag på en invandrar- och minoritetspolitik valde man emellertid att i princip inte göra någon skillnad mellan invandrade och inhemska minoriteter. Därmed antydde att invandrarna skulle komma att formera nya etniska minoriteter i det nya landet, av samma slag som de nationella minoriteterna. Valfrihetsmålets ambitioner att skapa möjligheter för invandrade grupper att utveckla ”kulturell egenverksamhet” för att de enskilda individerna skulle ha reell möjlighet att välja kulturell identitet, var inspirerad av minoritetspolitik i andra länder – Kanada var

t.ex. en viktig förebild. Jonas Widgren som var huvudsekreterare i Invandrarutredningen sammanfattade åtskilliga år senare utredningsarbetet i en intervju: ”I Invandrarutredningens arbete inspirerades vi bl.a. av Kanadas försök att skapa en minoritetspolitik, esternas imponerande etniska livskraft i den svenska exilen och en ‘tidsanda’ där minoriteter och urbefolkningar började bli intressanta” (Samuelsson, 1993: 139).

Den andra fasen. 1980-talets utvärdering av invandrarpolitiken

Den invandrarpolitik som fastställdes genom riksdagsbeslutet 1975 hade alltså utarbetats med utgångspunkt i den arbetskraftsinvandring som pågått sedan andra världskriget. Den nya invandrarpolitiska programformuleringen kom emellertid att sammanfalla med en drastiskt förändrad typ av invandring. Den fria och reglerade invandringen upphörde och ersattes av flykting- och anhöriginvandring. De flyktingar som nu kom hade andra erfarenheter och anledningar till att ha lämnat sina hemländer än de tidigare arbetskraftsinvandrarna. Invandringen kom från mitten av 1970-talet att bestå framför allt av asylsökande från Tredje världen och av familjeåterföreningar.

År 1980 tillsattes en ny utredning, Invandrarpolitiska kommittén (IPOK), för att se över både principerna för invandringspolitiken och invandrarpolitiken. Den del som handlade om invandrarpolitikens framtida inriktning blev kommittén färdig med 1984. I betänkandet konstaterade kommittén att samhällsutvecklingen med skol- och jämställdhetsreformer tillsammans med en invandring som bestod av grupper med ”mer avvikande kulturella särdrag”, gjorde att problem kunde uppkomma som man i

formulerandet av politiken inte hade förutsett. Invandrapolitikens valfrihetsmål hade allt sedan det först formulerades vållat stor debatt. Riktlinjerna från 1975 gav inga entydiga svar på hur målsättningen om allas rätt till kulturell valfrihet skulle tolkas i det praktiska genomförandet av politiken. Det fanns nu anledning att tydligare precisera vad som menades. Valfrihetsmålet hade av många uppfattats som att invandrare i Sverige skulle ha möjlighet att bevara sitt livsmönster och kultur oförändrade i det nya landet. Men något sådant, menade kommittén, var inte möjligt. Vad målsättningen avsåg var invandras lika möjligheter att behålla och utveckla ett annat modersmål än svenska och att utveckla kulturella aktiviteter på detta språk med utgångspunkt från det egna kulturarvet. (SOU, 1984: 58, 39ff).

Under 1980-talet kom frågor om "mångkultur", "kulturmöten" och "kulturkonflikter" allt mer att hamna i fokus för samhällsdebatten. Med invandring av flyktingar från mer avlägsna länder och kulturer tycktes frågan om kulturmöten bli mer brännande än tidigare. Inte minst i skolan uppmärksammades nu olika typer av värdekonflikter som antogs bero på att samhället, föräldrarna och barnen hade skilda värderingar. Parallellt med IPOK arbetade under denna tid en särskild utredning med utvärdering av invandrapolitikens målsättningar inom skolan (SOU 1983: 57). Forskningen kring frågor om migration och etniska relationer kom nu även att på ett nytt sätt uppmärksamma frågan om kultur. Om det under 1960-talet framför allt var sociologer och ekonomer som forskade kring invandring blev 1980-talet det årtionde som forskningen profilerades av antropologer och etnologer (Tydén, 1993). Därmed fick även ett mer nyanserat kultur-

begrepp genomslag, såväl i forskarvärlden som i den allmänna debatten. I IPOK:s betänkande kan man se en tydlig hänvisning till denna nya kultursyn. Kommittén skriver att "(e)ftersom valfriheten i den allmänna debatten ofta har kommit att uppfattas på det socialantropologiska sättet och därmed har kommit att avse hela livsmönstret – normer, värderingar, seder och bruk – finns det anledning att diskutera begreppet valfrihet utifrån denna vidare aspekt" (SOU 1984: 58: .46 f). Kommitténs slutsats blev emellertid att om man valde att använda ett sådant allomfattande kulturbegrepp innebar det att man var inne på ett område "som inte är invandrarspecifikt utan gäller alla som lever i vårt samhälle" (Ibid).

I samband med den nyansering av kulturbegreppet som IPOK gjorde i sin utvärdering av 1975 års politik diskuterades även frågan om vilken målgruppen för politiken egentligen var. Invandrare och minoriteter hade genom språkbruket i 1975 års politik använts som synonymer. Regeringen hade nu gett IPOK i uppdrag att utreda vad som borde menas med minoritetsbegreppet i den framtida svenska politiken. Om Invandrarutredningen i början av 1970-talet sett en utveckling framför sig där invandrargrupper skulle komma att utveckla sammanhållna minoriteter, hade utredarna vid 1980-talets mitt kommit fram till en helt annan uppfattning. Det var inte möjligt att invandrargrupper, i ett litet land som Sverige, kunde ha likvärdiga möjligheter att bevara kulturell olikhet, resonerade kommittén i betänkandet 1984. Många grupper var så små och utspridda att de aldrig kunde få samma möjligheter som t. ex. den finska gruppen, att bevara eller skapa en kulturell och etnisk samhörighet. Utredningen sade sig därför "tro på en utveckling som snarare innebär 'in-

terkulturella människor' än ett 'mångkulturellt' samhälle med distinkta minoritetsgrupper med olika språk och kulturer" (SOU 1984: 58: 69). För en mer realistisk ambition och för att undkomma värdekonflikter föreslog kommittén ett förtydligande av målet enligt följande: "det särskilda valfrihetsbegreppet inom invandrar- och minoritetspolitiken tar sikte på det egna språket och den egna kulturen i dess traditionella, mer avgränsade mening" (SOU 1984: 58: 48).

Den socialdemokratiska regeringen valde att inte följa kommitténs rekommendationer om förtydligande av valfrihetsmålet. Däremot gjorde man en annan precisering. Valfrihetsmålet borde tolkas som "...respekt för den enskildes identitet och integritet samt möjligheter att utveckla det egna kulturarvet inom ramen för de grundläggande normer som i det svenska samhället gäller för mänsklig samlevnad" (Prop 1985/86: 98). Riksdagen godtog regeringens förslag. Vidare beslutades på grundval av Diskrimineringsutredningen att inrätta en diskrimineringsombudsman och att lyfta fram "goda etniska relationer" som ytterligare en målsättning med invandrapolitiken. På våren 1991 tog den socialdemokratiska regeringen återigen upp den segdragna diskussionen om valfrihetsmålet, och hoppades att den därmed skulle vara slut. Där skrev man att "ingen – vare sig invandrare eller svensk – har fullständig valfrihet" (Prop. 1990/91: 195). Propositionen kom dock aldrig att riksdagsbehandlas – hösten därpå tillsattes en ny borgerlig regering som drog tillbaka den.

Den tredje fasen. 1990-talets omvärdering av invandrapolitiken

År 1994 tillsatte den nu socialdemokratiska regeringen ännu en kommitté för att

utvärdera invandrapolitiken och ge förslag till förändringar. I direktiven till utredningen stod det bl.a. angivet att "kommittén skall överväga hur de positiva möjligheterna i ett mångkulturellt samhälle skall kunna tas till vara utan att de risker för segregation och intolerans som kan finnas i ett sådant samhälle skall inträffa" (Kommittéd. 1994: 130). Med direktivens tal om "risker för segregation" anspelades delvis på läget på arbetsmarknaden. I samband med den ekonomiska krisen i Sverige blev den tendens som funnits också under 1980-talet mycket mera märkbar, nämligen att invandrare generellt låg sämre till på arbetsmarknaden än infödda svenskar med markant högre arbetslöshetstal, lägre lönenivåer och högre bidragsberoende. Till detta kom den segregering i boendet som blivit allt mer tydlig där de utlandsfödda och deras barn koncentrerades till vissa områden med låg andel infödda invånare (Jfr. Ekberg och Gustafsson, 1995; Broomé m.fl., 1996). Som en följd av den senare tidens snabba ekonomiska och sociala förändringar menade regeringen vidare att det fanns en risk för social oro och sökande efter enkla, populistiska lösningar där flyktingar och invandrare riskerade att pekats ut som syndabockar (Kommittéd. 1994:130). Den risk för intolerans riktad mot invånare med invandrabakgrund som regeringen här antydde hade under 1990-talets första år fått en rikspolitisk aktualitet genom det populistiska partiet Ny Demokratis inträde i riksdagen 1991.

Det var bl.a. mot bakgrund av denna oro över den pågående samhällsutvecklingen som den nya utredningen skulle utvärdera invandrapolitiken och överväga dess framtida utformning. I direktiven sades även att utredningen skulle göra en avvägning mellan "hur långt man når med generella insatser inom ramen för den

allmänna samhällspolitiken och vilka särskilda kompletterande åtgärder som behövs" (Kommittédirektivet, 1994: 130).

Kommittén blev klar med sitt slutbetänkande på våren 1996 och beskrev själva förslaget som genomgripande. Kommittén föreslog nya mål och riktlinjer för politiken. En av kommitténs främsta slutsatser var att det i allt väsentligt, förutom genom människorna själva, var med den generella politiken som förutsättningarna för människors liv i Sverige skapas. Det innebar att förväntningarna på vad som egentligen kunde åstadkommas genom speciella invandrarpolitiska åtgärder måste tonas ned. Kommittén sade sig heller inte vilja ta ställning till en särskild politisk målsättning om det mångkulturella samhället. Motiveringen andas en viss trötthet från erfarenheterna av tidigare debatter om mångkulturalism och valfrihetsmål: "Kommittén har inte tagit ställning till hur ett mångkulturellt samhälle idealt borde utvecklas framgent. All erfarenhet från politiskt arbete visar att det varken är lätt att enas om en önskvärd framtid eller den praktiska politik som behövs för att nå detta tillstånd" (SOU 1996: 55: 10).

Däremot hade man tagit klar ställning för den princip som redan gällde för invandrarpolitiken sedan 1960-talet, nämligen att invandrade personer eller anhöriga till dem skulle ha samma rättigheter och skyldigheter som alla andra som bor i Sverige. Kommitténs förslag vilade även tungt på en annan av den "gamla" invandrarpolitikens huvudprinciper: invandrarpolitiken ska i huvudsak bygga på den generella politiken och varje myndighet och berörd organisation ska ta ansvar för invandrare på samma sätt som för befolkningen i övrigt (se förordn. 1986:856). I kommitténs förslag ville man emellertid bättre ta fasta på synsät-

tet om en generell politik än vad den tidigare politiken gjort. Huvudtanken i förslaget var att "invandrarpolitik" på de flesta områden borde ersättas med "generell politik".

Det fanns enligt kommittén emellertid också i fortsättningen behov av vissa riktade åtgärder för invandrare. För dem som nyligen invandrat var det nödvändigt med särskilda åtgärder för att under en övergångstid ges bästa möjliga förutsättningar för egen försörjning och för att bli delaktiga i samhället. Dessa särskilda åtgärder skulle dock gälla en begränsad tidsperiod på upp till fem år efter det att en person anlät till Sverige. Därefter borde den generella politiken vara så utformad att den tog hänsyn till och speglade den etniska, kulturella och sociala mångfald som invandrade och födda svenskar alla var en del av (SOU, 1996: 55).

Huvudlinjerna i det förslag som kommittén lagt fram innebar därmed en uppdelning av politiken i två delar. Den framtida "invandrarpolitiken" borde begränsas till särskilda åtgärder riktade till dem som nyligen invandrat – ett slags nyanländarpolitik. Allt annat skulle falla under den generella samhällspolitiken, som dock borde förändras så att den tog bättre hänsyn till och speglade alla samhällsgruppers olika typer av behov – dessa förändringar skulle åstadkommas genom "integrationspolitik". Här nedan beskriver jag dessa delar lite närmare.

Nyanländarpolitik – tidsbegränsat undantag från principen om generell politik

Det nya med kommitténs förslag var alltså att "invandrarpolitiska särskilda åtgärder" skulle begränsas till insatser som riktades till människor som nyss anlät till Sverige. Det var viktigt att markera att dessa särskilda åtgärder i princip var den enda

gången man skulle föra någon speciell politik gentemot invandrare. Vad gäller målsättningen och innehållet i åtgärderna för nyanlända flyktingar föreslog dock varken kommittén eller regeringen några större förändringar av vad som redan fanns. År 1990 hade reglerna för introduktion av flyktingar slagits fast av riksdagen. Samhällets samlade insatser under den första tiden syftar enligt dessa till att ge flyktingen förutsättningar att snabbast möjligt få en bostad, en reguljär samsättning med normal försörjning, tillräckliga svenskkunskaper samt förutsättningar för att bli delaktig i samhällslivet. Staten har det övergripande ekonomiska ansvaret för mottagandet av de skyddsbehövande, medan kommunerna står för introduktionen i det svenska samhället (Prop. 1989/90:105).

I regeringens proposition om integrationspolitiken framhölls att problemet med den nuvarande introduktionen inte i första hand gällde dess syfte eller innehåll. Problemen var snarare knutna till det konkreta genomförandet och vilka resultat som uppnåtts (Prop 1997/98: 16: 80). Utvärderingar visade att ambitionerna med introduktionsverksamheten helt enkelt inte hade uppfyllts. Regeringen angav olika faktorer som förklaring; introduktionen hade i för hög grad innehållit kollektiva lösningar som inte tagit hänsyn till individens behov och förutsättningar, ansvarsfördelningen mellan myndigheter och den enskilde invandraren hade varit oklar, samverkan mellan olika berörda myndigheter hade varit dålig etc. Svårigheterna att nå målet om egenförsörjning berodde dock till stor del även på situationen på arbetsmarknaden. Regeringen ansåg att genomförandet av introduktionen måste förbättras och att resultaten av verksamheten bättre skulle följas upp (Ibid.: 80ff).

En viktig poäng med kommitténs förslag var att insatserna för invandrades introduktion i det svenska samhället skulle omfatta en begränsad tid. Regeringen delade kommitténs uppfattning och ansåg att två år i normalfallet borde räcka för att den nyanlände skulle erhålla en bas för det fortsatta livet i Sverige. Samtidigt uttalades att vissa personer kunde behöva längre tid än så för att uppnå den basnivå som introduktionen syftade till. Det gällde enligt regeringen framför allt för dem som hade mycket kort skolbakgrund eller som av medicinska skäl hade svårt att delta i ett introduktionsprogram på heltid (Prop. 1997/98: 16).

Ett viktigt motiv bakom "tidsbegränsningen" var att komma ifrån en situation där människor betraktades som "invandrare" även efter många års vistelse i Sverige. Kommittén menade i sitt betänkande att man måste bryta upp gränsen mellan "vi" och "dom", mellan "svenskar" och "invandrare" (SOU 1996: 55). I regeringens förslag gick man längre i kritiken mot den tidigare invandrarpolitiken. Invandrarpolitiken hade inte bara varit ett relativt maktlöst instrument för att förändra situationen för invandrarna. Politiken hade dessutom själv bidragit till att förvärra en situation där invandrarskap kom att förknippas med "annorlundska". Regeringen skrev i sin proposition att

"Invandrarpolitiken, tillsammans med den särskilda administration som byggts upp för att genomföra den, har därigenom kommit att på ett olyckligt sätt förstärka en uppdelning av befolkningen i ett "vi" och ett "dom" och därigenom medverkat till uppkomsten av det utanförskap som många invandrare och deras barn upplever i det svenska samhället" (Prop. 1997/98: 16: 17f).

Det var mot bakgrund av erfarenheterna av den förda invandrapolitiken alltså viktigt att den nya politiken undvek en negativ kategorisering av invandrare.

Integrationspolitik för alla

Utöver de särskilda åtgärder för nyanlända invandrare som syftade till integration lade kommittén förslag på "åtgärder som behövs därefter" vilka skulle "rymmas inom ramen för den generella samhällspolitiken som också den ska syfta till integration" (SOU 1996: 55: 309). Kommittén valde i sitt betänkande att kalla detta för "den generella politiken i det mångkulturella samhället". I regeringens proposition kallas politiken helt enkelt för integrationspolitik. Vad gäller "nyanländarpolitiken" såg vi ovan att det var viktigt att fastslå att säråtgärder för invandrare som grupp enbart skulle förekomma under den allra första tiden i Sverige. Därutöver skulle den generella politiken gälla. Det var därför också angeläget för regeringen att understryka integrationspolitiken som en fråga för hela befolkningen och samhällsutvecklingen i stort. Regeringen menade i propositionen att "integrationsprocesserna är ömsesidiga i den bemärkelsen att alla är delaktiga och medansvariga i dem och alla måste bidra. Integration är inte endast en fråga om och för invandrare" (Prop. 1997/98: 16: 23). Integrationspolitik skulle alltså till skillnad från invandrapolitiken bli en angelägenhet för hela befolkningen. Man kan säga att politikens "målgrupp" inte längre skulle definieras utifrån den kategori människor som någon gång invandrat till Sverige, utan åtgärder inom integrationspolitiken kunde gälla vilka samhällsinvånare som helst.

Hur ska då innehållet i politiken kunna preciseras utan att man för den skall pekar ut speciella grupper? Samtidigt som

regeringen deklarerade att integrationspolitiken rörde hela befolkningen och samhällsutvecklingen i stort sade man också att politiken särskilt skulle uppmärksamma dem som "på grund av härkomst eller till följd av sin etniska och kulturella bakgrund riskerar att hamna i en sämre situation än andra... Det är således de i vid mening etniska aspekterna och dimensionerna i samhället som integrationspolitiken bör ta sikte på" (Prop. 1997/98: 16: 22). Meningen avslöjar att också den nya politiken pekar ut vissa målgrupper, nämligen de människor som enligt statsmakternas bedömning ligger i riskzonen för att hamna i en sämre situation än andra, just p.g.a. sin etniska eller kulturella bakgrund.

Den målsättning som här står i förgrunden är den gamla invandrapolitikens jämlikhetsmål, i den nya integrationspolitiken omformulerad till "lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund". Integrationspolitiken tar därmed sikte på de orättvisor som drabbar människor på grund av sin etniska och kulturella bakgrund. Som exempel på åtgärder som faller inom denna "generella" del av integrationspolitiken kan nämnas insatser i utsatta bostadsområden. I en nyligen presenterad utredning hävdas att bostadssegregation avspeglar en sturkturell utestängning från samhällslivet och framför allt bygger på ekonomiska och sociala (inte etniska) grunder (SOU 1997: 118). I regeringens proposition om integrationspolitiken höll man med om detta men konstaterade samtidigt att "ur integrationspolitisk synvinkel är inte alla bostadsområden som kan betraktas som utsatta av samma intresse utan endast de där det också finns en etnisk dimension" (Prop. 1997/98: 73). Integrationspolitiken siktar med andra ord in sig på

vad som uppfattas som "etnisk jämlikhet".

Om den nya integrationspolitikens jämlikhetsmål framför allt handlar om individen – varje människas rätt till lika möjligheter och rättigheter oavsett etnisk bakgrund – finns det ytterligare två mål som mer fokuserar på samhället. Den gamla invandrapolitikens svårdefinierade valfrihetsmål har ersatts med en målsättning om "en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund". Det gamla "samverkansmålet" har vidare bytts ut mot målet om "en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för." Jag ska avslutningsvis relatera till två värden som genomsyrar dessa båda målsättningar, nämligen representationen av samhällets mångfald och en samhällelig gemenskap.

Representation av mångfalden

I propositionen deklarerar man om och om igen att den generella politiken måste utgå från och spegla den mångfald som finns i samhället. Mångfalden måste enligt regeringen återspeglas både i hur politiken formuleras och i hur den genomförs. Propositionens uttalanden är formulerade så att de både kan betyda att fler personer som representerar "mångfalden" bör finnas på strategiska positioner i samhället och att en "mångfald" av kulturer, idéer, erfarenheter, intressen bör vara företrädda i den samhälleliga sfären. Påfallande är dock avsaknaden av konkreta strategier eller åtgärder för nå dessa mål.

Först av allt kan man lägga märke till att det tidigare ofta använda begreppet "mångkultur" i den nya politiken ersatts av ordet "mångfald". Regeringen förklarar i propositionen att begreppet mångkultur kommit att laddas med så många

och olika innebörder att man därför alltmer övergått till att tala om "samhällets mångfald". Eftersom ordet mångfald inte automatiskt associeras till "en bestämd sorts mångfald" undviks enligt regeringen en ensidig fokusering på etnicitet och etnisk tillhörighet. Det framgår vidare att den "mångfald" som regeringen talar om i propositionen i princip kan innefatta etnisk, kulturell, religiös och språklig mångfald, men också "alla de livserfarenheter som landets invånare har, av vilka somliga är förvärvade utanför Sveriges gränser". Regeringen påpekar även att en persons etniska tillhörighet kan vara "svensk likaväl som t.ex. samisk, finsk, kurdisk, muslimsk etc" (Prop. 1997/98: 16: 19).

Utifrån denna mycket omfattande definition av vad som ska menas med ordet "mångfald" hävdade regeringen att den generella politiken i betydligt högre utsträckning och mycket tydligare än hittills måste utgå ifrån och spegla mångfalden i samhället. På andra ställen framgår att mångfalden ska finnas representerad såväl vid utformandet som vid genomförandet av politiken. Två huvudsakliga argument kan i propositionen urskiljas till stöd för denna uppfattning. För det första är en bättre representation av mångfalden nödvändig för politikens trovärdighet. För det andra ökar möjligheterna för att lyckas med integrationspolitiken om alla kompetenser och erfarenheter som finns i landet tas till vara (Prop. 1997/98: 16: 20). Vidare framgår av resonemanget att en politik som representerar mångfalden är förutsättningen för alla samhällsmedlemmars deltagande (och vise versa).

Invandrapolitiska kommittén skrev i sin slutrapport följande om betydelsen av etnisk representation både i politiken och arbetslivet:

"I ett mångkulturellt Sverige är det en självklarhet att de politiska partierna har företrädare med rötter i andra kulturer. Detsamma gäller folkrörelserna samt fackliga och humanitära organisationer. I de politiska församlingarna och på de olika förvaltningsnivåerna bör det på ledande poster finnas människor med olika kulturell och etnisk bakgrund. På samma sätt bör det mångkulturella Sverige speglas på ledande positioner inom näringslivet, i banker, försäkringsbolag etc." (SOU 1996: 55: 287).

Regeringens (och kommitténs) idéer om representation kan relateras till diskussionen om den representativa demokratin där åsiktsrepresentation (överensstämmelse i åsikter mellan väljare och valda) brukar ställas i relation till social representation (närvaro av olika sociala grupper i de politiska församlingarna). I Sverige har åsiktsrepresentation av tradition tillmätts större vikt än social representativitet, även om partierna också tagit hänsyn till social tillhörighet när de sammanställer sina listor till allmänna val (Oskarson och Wägnerud, 1995). Den sociala representationens fokusering på framför allt klass och kön har på senare tid kompletterats med en uppfattning om att även etnisk tillhörighet kan ha betydelse (Phillips, 1995). I den svenska debatten har invandrades låga deltagande i olika delar av demokratin uppmärksammas. Invandrare har betecknats som "en kärntrupp bland de politiskt fattiga" (Rothstein m.fl., 1995: 127; se även Rodrigo Blomqvist, 1997; Bäck och Soininen, 1996). Det kan även nämnas att frågan om invandrades representation har blivit en del av valrörelsen inför riksdagsvalet i september 1998.

Behovet av en samhällelig gemenskap
Den invandrapolitiska diskussionen har alltsedan 1960-talet på olika sätt kretsat kring frågan om vad invandrare borde

integreras till – arbetsmarknaden, politiskt deltagande, det civila samhället, en svensk kultur etc. Därmed har stora frågor som snarast handlar om den samhälleliga integrationen ställts på sin spets. I den nya integrationspolitiken kan behovet av att definiera en gemensam grund för samhället sägas vara mer tydligt än någonsin. En viktig gemensam nämnare som framhölls i Invandrapolitiska kommitténs slutbetänkande och som även kom att avspeglas i riksdagens beslut är det svenska språket.

"Att kunna svenska är för den enskilde förutsättningen till både deltagande och försörjning och därmed en starkare ställning i samhället. Att alla som bor i Sverige har ett gemensamt språk är också en förutsättning för att hålla ihop den mångkulturella nationen och skapa bryggor mellan olika befolkningsgrupper. Kommittén vill därför starkt understryka vikten av svenskundervisning och förstärka det svenska språkets förutsättningar att fungera som ett sammanhållande kitt" (SOU 1996: 55: 375).

I kommitténs betänkande framhölls vidare att det i ett mångkulturellt samhälle var nödvändigt att finna "det kitt som kan hålla alla livsstilar och kulturarv samman". Det förenande kittet i Sverige, resonerade kommittén, var inte i första hand historien utan de demokratiska värderingarna (SOU 1996: 55: 354). Regeringen spanns i propositionen vidare på denna tanke:

"Eftersom en stor grupp människor har sitt ursprung i ett annat land saknar det svenska befolkningen en gemensam historia. Den samtida tillhörigheten i Sverige och uppslutningen kring samhällets grundläggande värderingar har därför större betydelse för integrationen än ett gemensamt historiskt ursprung" (Prop. 1997/98: 16: 24).

Dessa formuleringar mötte kritik bl.a. på dagstidningarnas ledarsidor och hos oppositionspartierna i riksdagen. Ledarskribenten i Dagens Nyheter den 29 september ansåg t.ex. att regeringen underblåste främlingsfientlighet genom att påskina att den svenska nationella gemenskapen skulle ha gått förlorad på grund av närvaron av människor med ursprung i ett annat land. Talet om att den gamla gemenskapen gått förlorad genom invandring och att en ny gemenskap nu måste skapas var enligt DN ett farligt resonemang. Många i majoritetsbefolkningen skulle utifrån detta snarare dra slutsatsen att den förlorade samhörigheten borde återtas "genom att de som vill räkna sitt ursprung till andra länder helt enkelt utesluts ur gemenskapen" (DN, 1997-09-29).

Avslutning

I den här artikeln har jag tecknat en bild av den svenska invandrapolitikens formuleringar, så de framställts i politiska dokument under tre historiska skeden. Under de tre "faser" som här har beskrivits har vissa förändringar skett i hur målgruppen för politiken definieras och i vad som beskrivs som politikens främsta målsättningar. Under hela perioden har det i de politiska dokumenten framgått att politiken inriktas på individer snarare än grupper. Syftet har hela tiden varit att stödja den enskilde invandrarens behov för att på så sätt ge honom eller henne jämlika förutsättningar i jämförelse med infödda svenskar. Däremot kan man säga att uppfattningen om vilken roll som grupptillhörigheten spelar för den enskilde invandrarens har förändrats över tid.

Under formeringen av invandrapolitiken på slutet av 1960-talet och början av 1970-talet fanns det en föreställ-

ning om att de människor som invandrade till Sverige skulle komma att utveckla språkliga och kulturella minoriteter. Individens behov formulerades i relation både till den egna minoriteten och till det svenska samhället. Politiken kallades för en "invandrar- och minoritetspolitik". På 1980-talet fördjupades och nyanserades förståelsen av begrepp som kultur och minoritet och gjordes samtidigt klart att invandrare inte så enkelt kunde eller borde hänföras till den ena eller andra gruppen. Nu uppmärksammades även att värderingar och behov som individen formulerade i relation till sin etniska grupp kunde råka i konflikt med samhällsintresset. I 1980-talets måldokument preciserades därför att den kulturella valfriheten måste ske "inom ramen för de grundläggande normer som i det svenska samhället gäller för mänsklig samlevnad". Begreppet 'minoritet' togs bort från beskrivningen av politikområdet som nu bara kom att kallas "invandrapolitik".

I omvärderingen av politiken på 1990-talet kastar man slutligen nästan helt ut begreppet invandrare. Den tidigare politiken kritiserades för att ha pekat ut en viss kategori människor. Den nya politikens målgrupp definieras därför mer vagt och svävande. Politiken kallas nu för en "integrationspolitik" och det betonas att den ska gälla alla i det svenska samhället. I 1990-talets dokument framstår grupptillhörigheten som betydelsefull framför allt för den sociala representationen på samhällets olika arenor. Samhällets mångfald ska avspeglas och företrädas i politiken, arbetslivet, kulturen och massmedia, heter det. Samtidigt betonas behovet av ett slags "grupptillhörighet" för hela samhället – ett förenande kitt för alla människor i Sverige.

Vad som här relaterats är en diskussion som mycket rör formuleringar i

målsättningarna som utgjorde politikens riktlinjer. Invandring som politiskt sakområde präglas av föränderlighet och är även behäftat med stora svårigheter att styra med politiska medel. Det är lätt att inse svårigheterna att ange konkreta politiska riktlinjer och klara framtidsprognoser på just detta politikområde. Invandrapolitikens många gånger vaga retorik har på denna punkt jämförts med utrikespolitikens krav på diplomatiska formuleringar.

Avslutningsvis kan man reflektera över vilken betydelse invandrapolitikens framväxt under 1960- och 1970-talen – dess "formativa moment" – kan ha haft för den senare utvecklingen av politiken. Som jag har försökt visa i denna artikel kretsade en stor del av såväl 1980- som 1990-talets förändringsarbete kring de målformuleringar och uttalanden som slagits fast genom riksdagsbeslutet 1975. Detta beslut hade tillkommit i ett politiskt klimat och med utgångspunkt i en invandring som därefter drastiskt kom att förändras. Man kan fråga sig vilken betydelse det hade att Sverige redan på 1970-talet utarbetade en officiell invandrapolitik, för hur den fortsatta politiska debatten om invandring och invandrars integration i samhället kom att te sig. Frågan kan ställas i relation till andra länder, exempelvis Danmark, där den första formuleringen av invandrapolitiska målsättningar har ett senare datum.

Referenser

- Ahlvarsson, Lars (1967). "Vi behöver en klar målsättning för svensk minoritetspolitik", *Fackföreningsrörelsen*. 47 häfte 14/15, pp. 44-49.
- Broomé, Per m.fl. (1996). *Varför sitter 'brassen' på bänken? eller Varför har invandrarna så svårt att få jobb?*, Stockholm, SNS Förlag.
- Bäck, Henry och Maritta Soininen (1996). *Invandrarna, demokratin och samhället. Om invandrararnas politiska deltagande i dagens Sverige*, Göteborg: Förvaltningshögskolans rapporter nr. 2.
- Ekberg, Jan och Björn Gustafsson (1995). *Invandrare på arbetsmarknaden*, Stockholm, SNS Förlag.
- Förordningen (1986:856) om statliga myndigheters ansvar för invandrare m.fl.
- Kommittédirektiv 1994:130, Översyn av invandrapolitiken.
- Lundh, Christer och Rolf Ohlsson (1994). *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*, Stockholm: SNS Förlag.
- Oskarson, Maria och Lena Wängnerud (1995). *Kvinnor som väljare och valda*, Lund: Studentlitteratur.
- Phillips, Anne (1995). *Politics of Presence*, Oxford New York: Clarendon Press.
- Pm angående LO:s syn på minoritetsfrågorna, Stockholm en 22 juni 1967, (LO:s arkiv).
- Prop. 1968:142.
- Prop. 1975:26 om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken, m.m.
- Prop. 1985/86:98 om invandrapolitiken.
- Prop. 1989/90:105 om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m.
- Prop. 1997/98:16 Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik.
- Rodrigo Blomqvist, Paula (1997). *Vem representerar invandrare? En studie av kommunalpolitiker i Göteborg*, Göteborg: Statvetenskapliga institutionen.
- Román, Henrik (1993). *Folkhemmet och det hemlösa folket. Om svensk zigenarpolitik 1954-1969*, Uppsala, stencil.
- Rothstein, Bo (red.) (1995). *Demokrati som dialog*. Demokratirådets rapport 1995, Stockholm: SNS Förlag.
- Samuelsson, Wiwi (1993). *Det finns gränser*, Stockholm: Sveriges Utbildningsradio.
- Schwartz, David (1971). *Svensk invandrar- och minoritetspolitik 1945-1968*, Stockholm: Prisma debatt.
- SOU 1966:55, Skolgång borta och hemma. Betänkande avgivet av 1964 års Utlands- och internatskoleutredning.

målsättningarna som utgjorde politikens riktlinjer. Invandring som politiskt sakområde präglas av föränderlighet och är även behäftat med stora svårigheter att styra med politiska medel. Det är lätt att inse svårigheterna att ange konkreta politiska riktlinjer och klara framtidsprognoser på just detta politikområde. Invandrapolitikens många gånger vaga retorik har på denna punkt jämförts med utrikespolitikens krav på diplomatiska formuleringar.

Avslutningsvis kan man reflektera över vilken betydelse invandrapolitikens framväxt under 1960- och 1970-talen – dess "formativa moment" – kan ha haft för den senare utvecklingen av politiken. Som jag har försökt visa i denna artikel kretsade en stor del av såväl 1980- som 1990-talets förändringsarbete kring de målformuleringar och uttalanden som slagits fast genom riksdagsbeslutet 1975. Detta beslut hade tillkommit i ett politiskt klimat och med utgångspunkt i en invandring som därefter drastiskt kom att förändras. Man kan fråga sig vilken betydelse det hade att Sverige redan på 1970-talet utarbetade en officiell invandrapolitik, för hur den fortsatta politiska debatten om invandring och invandrars integration i samhället kom att te sig. Frågan kan ställas i relation till andra länder, exempelvis Danmark, där den första formuleringen av invandrapolitiska målsättningar har ett senare datum.

Referenser

- Ahlvarsson, Lars (1967). "Vi behöver en klar målsättning för svensk minoritetspolitik", *Fackföreningsrörelsen*. 47 häfte 14/15, pp. 44-49.
- Broomé, Per m.fl. (1996). *Varför sitter 'brassen' på bänken? eller Varför har invandrarna så svårt att få jobb?*, Stockholm, SNS Förlag.
- Bäck, Henry och Maritta Soininen (1996). *Invandrarna, demokratin och samhället. Om invandrarnas politiska deltagande i dagens Sverige*, Göteborg: Förvaltningshögskolans rapporter nr. 2.
- Ekberg, Jan och Björn Gustafsson (1995). *Invandrare på arbetsmarknaden*, Stockholm, SNS Förlag.
- Förordningen (1986:856) om statliga myndigheters ansvar för invandrare m.fl.
- Kommittédirektiv 1994:130, Översyn av invandrapolitiken.
- Lundh, Christer och Rolf Ohlsson (1994). *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*, Stockholm: SNS Förlag.
- Oskarson, Maria och Lena Wängnerud (1995). *Kvinnor som väljare och valda*, Lund: Studentlitteratur.
- Phillips, Anne (1995). *Politics of Presence*, Oxford New York: Clarendon Press.
- Pm angående LO:s syn på minoritetsfrågorna, Stockholm en 22 juni 1967, (LO:s arkiv).
- Prop. 1968:142.
- Prop. 1975:26 om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken, m.m.
- Prop. 1985/86:98 om invandrapolitiken.
- Prop. 1989/90:105 om samordnat flyktingmottagande och nytt system för ersättning till kommunerna, m.m.
- Prop. 1997/98:16 Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik.
- Rodrigo Blomqvist, Paula (1997). *Vem representerar invandrare? En studie av kommunalpolitiker i Göteborg*, Göteborg: Statvetenskapliga institutionen.
- Román, Henrik (1993). *Folkhemmet och det hemlösa folket. Om svensk zigenarpolitik 1954-1969*, Uppsala, stencil.
- Rothstein, Bo (red.) (1995). *Demokrati som dialog*. Demokratirådets rapport 1995, Stockholm: SNS Förlag.
- Samuelsson, Wiwi (1993). *Det finns gränser*, Stockholm: Sveriges Utbildningsradio.
- Schwartz, David (1971). *Svensk invandrar- och minoritetspolitik 1945-1968*, Stockholm: Prisma debatt.
- SOU 1966:55, Skolgång borta och hemma. Betänkande avgivet av 1964 års Utlands- och internatskoleutredning.

- SOU 1983:57, Olika ursprung – Gemenskap i Sverige. Huvudbetänkande av språk- och kulturarvsutredningen.
- SOU, 1984:58, Invandrar- och minoritetspolitiken. Slutbetänkande av Invandrapolitiska kommittén.
- SOU 1996:55, Sverige, framtiden och mångfalden. Slutbetänkande från Invandrapolitiska kommittén.
- SOU 1997:118, Delade städer. Underlagsrapport från storstadskommittén.
- SOU 1997:193, Steg mot en minoritetspolitik. Betänkande av minoritetsspråkskommittén.
- Svanberg, Ingvar och Mattias Tydén (1992). *Tusen år av invandring. En svensk kulturhistoria*, Stockholm: Gidlunds Förlag.
- Tydén, Mattias (1993). "Mångkulturalism i stöpsleven", *Tvärsnitt*, nr.1, årg.15.
- Wingstedt, Maria (1996). *Language Ideology and Minority Language Policies. A History of Sweden's Educational Policies towards the Saami, including a Comparison to the Tornedalians*, Stockholm: Centrum för tvåspråkighetsforskning.