

*STUDIER & DEBATT*

**Dags för en ny  
MIGRATIONS-  
POLITIK!**



**Hans Esping**

**SNS**  
FÖRLAG

# **Dags för en ny MIGRATIONS- POLITIK!**

---

**Hans Esping**



SNS Förlag  
Box 5629  
114 86 Stockholm  
Telefon 08-453 99 50  
Telefax 08-20 62 06

*Dags för en ny migrationspolitik!*

Hans Esping

Första upplagan

Första tryckningen

© 1995 Hans Esping och SNS Förlag

*Omslag:* Nyeboelle Grafisk Form

*Omslagsfoto:* NPS Photo Stock

*Sättning:* Melanders Fotosätteri

*Tryck:* Kristianstads Boktryckeri AB, Kristianstad 1995

ISBN 91-7150-609-8

# Innehåll

Förord 5

1. *Det migrationspolitiska dilemmat* 7
  - Flykting- och invandringspolitiken 8
  - Invandrarfrågan 9
  - Alternativa strategier 11
  - Mot en ny migrationspolitik? 14
2. *Översikt av problemet* 16
  - Det migrationspolitiska problemet 17
  - Föreställningar om problemets utseende 23
  - Svensk migrationspolitik i sammandrag 25
  - Det inbyggda valet 28
  - Lagstiftningen 32
  - Tillämpning och handläggning 33
  - Migrationspolitikens förvaltningsorganisation 35
3. *Förutsättningar för en analys* 37
4. *"There is no view without a viewpoint"* 41
5. *Migrationsfrågan* 45
  - Det europeiska perspektivet 45
  - Situationen i Sverige 46
6. *Migrationspolitikens utveckling* 50
  - Mot en aktiv migrationspolitik 53
  - Principer för en ny invandrapolitik 56
  - Försök till schematisering 60
7. *Migrationspolitik i början av 1990-talet* 65
  - Dokumentationen 66
  - Decemberbesluten 68
  - En ohållbar politik 70
  - Begränsad invandring eller aktivare integrationsåtgärder? 73

8. <i>Den rättsliga regleringen</i>	80
Utlänningslagen	82
Grundvillkor	84
Asyl m.m.	88
Avvisning och utvisning	94
Maktens instrument	95
Politisk styrning	96
Rättssäkerhet och rättstrygghet	98
Ansvar och påföljder	100
Processreglerna	101
Utlänningsförordningen	102
Fortsatt analys behövs	103
Utlänningslagen i rättssystemet	104
9. <i>Handläggning och tillämpning</i>	106
Den formella rättssäkerheten	107
Materiell rättstrygghet	108
Politisk styrning och kontroll	114
10. <i>Aspekter på en integrationspolitik</i>	119
Jämlikhet – arbets- och bostadsmarknad samt utbildning	120
Valfrihet – hemspråk, kulturstöd och friskolor	123
Samverkan – invandrare i politiken, organisationsstöd	124
Efterskrift	126
Referenser	131

## Förord

Den svenska invandrings- och invandrarpolitiken är under omprövning. Stora statliga utredningar pågår. Syftet är att få till stånd en från humanitära, sociala och ekonomiska utgångspunkter långsiktigt hållbar politik med bred förankring. Uppgiften är inte enkel. Kunskapsunderlag saknas och åsikter går isär. Uppgiften är inte heller ny. Utredningar, regeländringar och skiften i politiktillämpning har tillkommit och genomförts i ett svåröverblickbart samspel med förändringar i invandringens karaktär, den svenska näringsstrukturen, konjunkturläget m.m.

Denna skrift ingår i en serie SNS-studier inom området migration och migrationspolitik. Tidigare har två böcker om migrationsströmmarna givits ut (Christer Lundh och Rolf Ohlsson, "Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring" och Richard Layard, Olivier Blanchard, Rudiger Dornbusch och Paul Krugman, "Invandringen från öst"). Under hösten 1995 publiceras en bok om invandrarna på arbetsmarknaden (av Jan Ekberg och Björn Gustafsson) och en om de globala migrationsströmmarna och om hur dessa kan påverkas nationellt och internationellt (av Gunnar Jervas och fem medförfattare). Under 1996 kommer flera studier av invandrare i företag och förvaltningar att redovisas. Projektet som helhet finansieras av bl.a. Sven och Dagmar Saléns Stiftelse, Arbetslivsfonden, Arbetsmiljöfonden och ett antal företag och offentliga förvaltningar.

Hans Espings uppgift är att blottlägga och analysera "det migrationspolitiska dilemmat", d.v.s. valet mellan generositet och restriktivitet i invandringspolitiken och mellan höga och låga ambitioner i invandrarpolitiken – när man inte har råd med höga ambitioner i båda och dessutom inte är överens om vad som är eftersträvansvärt. Han tar sin utgångspunkt i en återblickande genomgång av offentliga utredningar, lagstiftning och regeltillämpning och kommer fram till att det är hög tid för en ny migrationspolitik. Hans kritiska reflektioner under vägen synliggör problemen. Samtidigt kommer de säkert av somliga att upp-

fattas som utmanande. Inte minst inom detta område är detta svårt att undvika, om man har något väsentligt att säga, och knappast heller önskvärt.

Manuskriptet färdigställdes i maj 1995. I en efterskrift kommenteras fyra utredningsbetänkanden som publicerats därefter. Preliminära versioner av manuskriptet har behandlats både vid akademiska seminarier och vid möten med projektets referensgrupp som leds av landstingsdirektör Berit Rollén. Som alltid när det gäller SNS-böcker svarar dock författaren ensam för innehållet.

Stockholm i september 1995

*Göran Arvidsson*  
forskningsledare, SNS

”Begreppet migrationspolitik används vanligen för att samlat beteckna alla de åtgärder och förhållningssätt som knyts till folkvandring, de skeenden som orsakar den och de effekter den får.” (prop. 1990/91:195)

# 1. *Det migrationspolitiska dilemmat*

Det är inte längre något tvivel om att den svenska invandrings- och invandrarpolitiken befinner sig i en kris. Den har också observerats av de olika partierna och migrationsfrågorna har uppgraderats kraftigt på den politiska dagordningen. Samtidigt är det uppenbart att den enighet som, liksom om neutralitetspolitiken, länge gällt om utlänningspolitiken ersatts av splittring.

Bakgrunden är påtaglig och konkret. Antalet asylsökande har minst tiodubblats sedan början av 1980-talet. Integrationen av invandrarna i det svenska samhället går allt sämre. Den konflikt som allt tydligare gestaltas är den mellan – å ena sidan – det etiska eller moraliska budet att ge flyktingar en fristad respektive att ge invandrarna levnadsvillkor som är jämlika den inhemska befolkningens och – å andra sidan – de begränsningar som de sociala och ekonomiska villkoren ställer upp.

För att praktiskt kunna hantera frågan och lägga grunden för en rimlig analys är det beklagligt men nödvändigt att se migrationspolitiken i två inbördes sammanlänkade delar. Kontrollen av invandringen till Sverige är det ena problemet. Invandrarnas integration i det svenska samhället är det andra. Redan här finns åtminstone en gradskillnad i de olika partiernas uppfattning. De socialdemokratiska regeringarna både före 1991 och efter 1994 har velat behandla dessa politikområden var för sig. De borgerliga vill se dem mera som ett sammanhängande block. Denna till synes oskyldiga differens kan möjligen få stor betydelse i den fortsatta hanteringen av politiken.

## Flykting- och invandringspolitiken

De gällande principerna för invandringskontrollen – i praktiken regleringen av flyktingar – formulerades i mitten av 1980-talet och var redan när de lades fast otillräckliga. Sedan har antalet asylsökande mer än tiodubblats. Utlänningslagen, som är det främsta instrumentet, skall bl.a. skydda den enskilde utlänningens rättssäkerhet. Den är konstruerad med utgångspunkt i att en individuell prövning skall ske av varje ansökan om asyl eller rätt till bosättning i Sverige. Förhållandena i Iran, Irak, vissa länder i Sydamerika och Östafrika och nu senast före detta Jugoslavien har emellertid aktualiserat stora flyktingströmmar som inte har så mycket med individuell förföljelse och skyddsbehov att göra som med kollektivt bestämda omständigheter. Utlänningslagen har då visat sig helt inadekvat, vilket bl.a. lett till långa handläggningstider som i sin tur har tvingat fram allt mer schabloniserade beslut och improviserade åtgärder av dramatisk karaktär.

I december 1989 beslöt den dåvarande regeringen (i det s.k. Lucia-beslutet) mot bakgrunden av ett stort antal asylansökningar från bulgarienturkar om principiellt avslag på alla asylansökningar utom de där Genèvekonventionens restriktiva asylgrunder kunde åberopas. Restriktionerna fick snabbt genomslag men upphävdes av den nya regeringen i december 1991. Situationen i före detta Jugoslavien blev dock sådan att regeringen tvangs införa visumtvång. Enligt samma beslut fick emellertid de drygt 40 000 bosnier som redan fanns i Sverige uppehållstillstånd, vilket tillsammans med anhöriga innebar minst 60 000 personer. Ett antal andra riktningsslagande regeringsbeslut och prejudicerande utslag i Utlänningsnämnden har alltmer avlägsnat invandringspolitikens konkreta innehåll från de principer som lades fast 1984. Det senaste exemplet är de konstiga turerna kring bosnier med kroatiskt medborgarskap. Samtidigt har utlänningslagens tillämpning framstått som alltmera ryckig och inkonsekvent.

Trots åtgärder har invandringen fortsatt att öka närmast okontrollerat, åtminstone fram till 1995. Detta sammanhänger till en betydande del med att så många fått uppehållstillstånd av humanitära skäl därför att själva asylprövningen tagit så lång tid; d.v.s. skälen för att bevilja uppehållstillstånden har uppkommit i Sverige snarare än i hemlandet. Delvis beror ökningen på den närmast automatiska invandringen av anhöriga. Det är inte orimligt att anta att ett beviljat uppehållstillstånd av flyktingliknande eller humanitära skäl leder till att åtminstone en familjemedlem också beviljas tillstånd. En annan förändring gentemot tidigare perioder som också bidrar till det okontrollerade intrycket är den nya etniska sammansättningen. Andelen invandrare från mera avlägsna icke-europeiska länder har successivt ökat. Detta ställer naturligtvis stora, delvis nya krav på de tillståndsprövande myndigheterna och deras beslutsunderlag. Det i sin tur bidrar till långa handläggningstider och också till ryckigheten.

Kontrollen över nationsgränsen hör både reellt och symboliskt till statens fundamentala uppgifter. Till en del har den svenska staten frivilligt abdikerat från denna kontroll genom internationella överenskommelser, t.ex. anslutning till olika FN-konventioner, WTO och nu EU. En oplanerad invandring måste på ett helt annat sätt ses som ett hot mot den nationella suveräniteten, i synnerhet som det kan väntas leda till sociala och ekonomiska störningar. Mot detta kan då ställas det etiskt eller moraliskt motiverade åtagandet att bereda fristad åt de flyende. I denna avvägning mellan det etiskt önskvärda och det socialtekniskt möjliga gör numera de olika partierna helt olika bedömningar.

## Invandrarfrågan

Den andra delen av migrationspolitiken handlar om invandrarnas integration i det svenska samhället. Styrande för politiken är sedan ett riksdagsbeslut 1975 de välmenande slagorden jämlikhet, valfrihet och samverkan. I

sammanhanget betyder jämlikhet att invandrarna skall erbjudas möjligheter och villkor som är likvärdiga med dem som står den inhemska befolkningen till buds. I praktiken innebär detta att invandrarna, som är sämre lottade vad gäller t.ex. språkkunskaper och kulturell kompetens, skall ges en viss positiv särbehandling. Valfrihet innebär att invandrarna fritt skall få välja mellan att ansluta sig till majoritetssamhällets kulturella profil eller att utveckla sin egen etniska särart. Till statens åtgärder för att medge denna valfrihet hör satsningarna på hemspråksundervisning och "svenska som andraspråk" i skolorna samt stöd till olika invandrarföreningar etc. Effektiviteten av en del av dessa åtgärder har ifrågasatts av bl.a. Riksdagens revisorer och Riksrevisionsverket. Målen innebär också "en ömsesidig och omfattande samverkan mellan invandrar- och minoritetsgrupperna och majoritetsbefolkningen". Medlet här är framför allt invandrarnas rösträtt i de kommunala valen.

Politiken tycks ha fungerat ganska väl fram till mitten av 1980-talet. Invandrarna lyckades anpassa sig väl till den svenska arbetsmarknaden. Deras medelinkomst låg snarare högre än genomsnittssvenskens. Efter en tid i Sverige skaffade de sig bostäder ungefär som svenskar. (I några fall utvecklade man lokala nätverk som syrianerna i Södertälje.) Invandrarungdomarna valde gymnasiestudier och högre utbildning ungefär som sina svenska jämnåriga.

Efter ungefär 1985 tycks allting ha gått snett. Sysselsättningsgraden är nu ca 60 procent av den genomsnittliga för svenska medborgare. Arbetslösheten är nästan tre gånger så stor. 5 procent utländska medborgare står för 45 procent av de utbetalda socialbidragen. Trots detta lever 30 procent av de nyanlända invandrarna under fattigdomsgränsen. Genom "hela Sverige"-strategin skulle invandrarna spridas någorlunda jämnt över landet. Denna strategi har till stora delar misslyckats och invandrarna tenderar att koncentrera sig till ett litet antal kommuner och kommundelar, särskilt i storstadsområdena. Det rör sig då inte längre om etniskt sammanhållna områden utan

”ghetton” med många skilda invandrargrupper och få infödda svenskar. Bortfallet i svenskundervisningen är påfallande stort och även många invandrarungdomar i andra generationen har så otillräckliga kunskaper i svenska att det blir ett allvarligt handikapp. Det finns åtskilligt som tyder på att invandrarna är överrepresenterade i brottsstatistiken, även när man tar hänsyn till faktorer som åldersfördelning och utbildning. Deras valdeltagande sjunker dessutom stadigt.

Den främsta orsaken till invandrapolitikens kollaps är naturligtvis den explosionsartade ökningen av invandringen som är långt större än den politiken dimensionerats för. Men den beror också på invandringens ändrade sammansättning med en mycket större andel icke-européer. Dessa nya grupper skiljer sig så mycket från de tidigare grupperna att den sociala och ekonomiska integrationen har försvårats väsentligt. Det framstår som allt mer orimligt att hålla fast vid de höga ambitionerna i invandrapolitiken om man inte vill eller kan kontrollera och planera invandringen.

## Alternativa strategier

Kombinationen av en generös eller liberal invandrings- och flyktingpolitik och en ambitiös invandrapolitik som omfattar de båda motstående elementen jämlikhet (integration) och valfrihet (avskildhet) utsätter uppenbart det svenska samhället för stora ekonomiska och sociala påfrestningar. Inte heller kan vi förvänta oss någon spontan lindring i situationen. Internationella förhållanden kommer sannolikt även i framtiden att leda till stötvisa vågor av asylsökande från alltmer avlägsna länder. Flykten undan fattigdom, miljöförstöring och religiöst eller etniskt förtryck lär inte minska även om man gärna vill sätta tro till internationellt samarbete. Det förefaller genomgående som om de politiska partierna har insett att något måste göras. Preferenserna när det gäller innehållet i förändringarna är emellertid som nämnts olika.

Socialdemokraterna förefaller inställda på en hårdhänt begränsning och planering av invandringen. I valrörelsen 1994 hävdade man en distinktion mellan flyktingar och andra invandrare. Flyktingar skall ha rätt till asyl enligt de internationella konventionerna. En sådan rätt skall också omfatta krigsvägrare och vissa andra med särskilt starka skyddsbehov. Uppehållstillstånd skall ske efter individuell prövning. Uppehållstillstånd för övriga invandrare – sådana som bryter upp från sitt hemland för att undfly "fattigdom och misär" – måste beslutas "med hänsyn till läget på arbetsmarknaden, den ekonomiska situationen och andra faktorer". Man skriver: "Det nyttjar föga att ge människor tillstånd att arbeta i vårt land om vi enbart har arbetslöshet att erbjuda." Man menar uppenbart att uppehållstillstånd för dessa grupper skall kunna ges efter kollektiv snarare än individuell bedömning.

I regeringsställning har socialdemokraterna utvecklat sådana tankar i flera olika dokument. I en proposition (1990/91:195) om en aktiv flykting- och immigrationspolitik lade man fram principiella förslag som bl.a. innebar en kvotering av alla andra invandrare än konventionsflyktingar. Propositionen drogs dock tillbaka av den tillträdande borgerliga regeringen innan den hann behandlas av riksdagen. I direktiven (1994:129) för en översyn av invandrings- och flyktingpolitiken skriver regeringen: "I ett långsiktigt perspektiv måste den invandring som inte är mycket starkt humanitärt betingad eller är direkt relaterad till internationella konventioner och andra internationella åtaganden mer än hittills bestämmas av de samhällsekonomiska förutsättningarna och en bedömning av hur invandringen påverkar samhällsekonomin samt möjligheten till integration i det svenska samhället." Tankegången utvecklas i enlighet med den tidigare princippropositionen: "Kommittén skall överväga hur invandring av personer som inte har principiell rätt till uppehållstillstånd kan regleras genom planeringsramar som fastställs av statsmakterna" (se vidare "Efterskrift").

Av direktiven till den samtidigt tillsatta kommittén för

en översyn av invandrapolitiken (1994:130) framgår emellertid också att man inte är beredd att pruta på ambitionerna om jämlikhet och valfrihet. Snarare är man beredd till nya specialinriktade satsningar för att underlätta invandrarnas situation på arbetsmarknaden. Utredningen skall också överväga hur de positiva möjligheterna i ett mångkulturellt samhälle skall kunna uppnås "utan risker för segregering och intolerans".

Den borgerliga regeringen 1991–1994 verkar ha gjort närmast motsatta bedömningar. En åtminstone teoretiskt mycket liberal inställning till asylsökande betonas. Det är signifikativt att man som praktiskt taget första regeringsåtgärd upphävde Lucia-beslutet från 1989. I praktiken blev denna hållning inte möjlig att upprätthålla; man blev snart tvungen att införa visumtvång för bosnier och kosovoalbaner, åtgärder som haft lika stort genomslag som någonsin Lucia-beslutet.

Om den borgerliga regeringen alltså försökte bibehålla målen för asylpolitiken var man emellertid mera beredd att ompröva invandrapolitiken och särskilt målet om valfrihet. I direktiven (Ku 1993:01) till den stora utredning man tillsatte för migrationspolitiken – Invandrar- och flyktingkommittén – ställer man sig tveksam till om det är möjligt att stärka invandrarnas ställning på arbetsmarknaden om man samtidigt medger en hög grad av etnisk och språklig valfrihet: "Kommittén bör ta ställning till om nuvarande invandrapolitiska mål och riktlinjer bör ligga fast eller om förändringar av dessa fordras för att förbättra invandrarnas integration i samhället." Det som den borgerliga regeringen såg som avgörande var målet om valfrihet: "De riktlinjer som antogs av riksdagen 1975 banade väg för framväxten av ett mångkulturellt samhälle . . . Invandrapolitiken har sagts å ena sidan stödja livschanserna, d.v.s. verka för likvärdiga möjligheter, rättigheter och skyldigheter, och å andra sidan olika livsstilar, vilket innebär stöd för kulturell och etnisk mångfald. De motståndningar som kan finnas inbyggda i en sådan politik bör belysas av kommittén." De olika partiernas preferenser är

alltså ganska tydliga. Frågan är om det numera är tillräckligt att bara reformera endera av migrationspolitikens två huvuddelar.

## Mot en ny migrationspolitik?

Det är fullt möjligt att föreställa sig framtida scenarier där inflyttningstrycket på Sverige – och Västeuropa i allmänhet – kan anta fullständigt ohanterliga proportioner. Om man inte beslutar om radikala förändringar av både inflyttningskontrollen och åtgärderna för integrationen av ”utlänningar” är de kanske till och med troliga.

Delvis kommer inflyttningstrycket att orsakas av sådan ”fattigdom och misär” som vi redan sett resultatet av i form av flyktingströmmar från Eritrea, Etiopien och Somalia. Sveriges inträde i EU och ett eventuellt undertecknande av Schengen-avtalet kan också bereda väg för en omfattande invandring från Nord- och Centralafrika via Spanien, Frankrike och Italien. En annan orsak till massmigration är förhållandena i Turkiet, Iran, Irak och före detta Jugoslavien. Osäkerheten om framtida förhållanden i det etniskt splittrade Östeuropa är därtill mycket stor.

Det är också klart att den svenska migrationspolitiken inte kan ses oberoende av politiken i Västeuropa i allmänhet. De flesta EU-länderna – särskilt Tyskland, Österrike och Holland med tidigare ganska liberal inställning – håller nu på skärpa sin hållning till asylsökande. Det är uppenbart att detta också måste leda till en skärpning i resten av EU, antingen detta nu kommer att ske samordnat eller inte.

I ett sådant perspektiv kan det finnas anledning att i Sverige fundera både på en skärpt invandringskontroll *och* en invandrarpolitik med större inslag av ”smältdegel” och mindre av ”kulturell mosaik”. Det är inte alldeles omöjligt att det kan finnas parlamentariskt underlag för en ny politik med sådant innehåll.

Den nuvarande socialdemokratiska regeringen är uppenbart angelägen att begränsa antalet uppehållstillstånd

av andra skäl än starka individuella skyddsbehov. Den aktuella hanteringen av ca 5 000 bosnienkroater är ett konkret belägg för detta. Utlänningslagens konstruktion som extrem ramlag gör att man inte har något formellt behov av att på kort sikt söka riksdagens sanktion för en mer restriktiv politik. När ett sådant behov uppkommer har man också anledning att förmoda att man kan få stöd i varje fall av moderaterna, som i sin valinformation 1994 starkt betonar omhändertagande av flyktingar i "närområdet", alltså t.ex. Kroatien för flyktingar från Bosnien, och möjligen Centerpartiet.

När det gäller invandrapolitiken sträcker regeringen fram en hand i direktiven till den nämnda översynsutredningen: "Regeringen delar i allt väsentligt de värderingar och synsätt som ligger bakom den tidigare regeringens direktiv för översynen av invandrapolitiken." Anslutningen till den borgerliga synen är särskilt påtaglig när det gäller möjligheterna att förena jämlikhets- respektive valfrihetsmålen.

Det brådskar antagligen med en reformerad migrationspolitik. De utredningar som tillsatts arbetar också med ganska snäva tidsramar, vilket möjligen är ett tecken på att man tror sig kunna nå något slags enighet i riksdagen.

## 2. Översikt av problemet

Syftet med denna studie är att försöka utreda problemen i den förda migrationspolitiken och förutsättningarna för en reviderad, mer aktiv och konstruktiv politik. Ett viktigt syfte är att identifiera kunskapslakuner där ytterligare forskning eller andra undersökningar förefaller påkallade. Den här introduktionen är en kort, med nödvändighet förenklad och något onyanserad sammanfattning av den följande, väsentligen beskrivande huvudtexten, men den går också längre genom mer "politiska" kommentarer. Till dessa senare knyts också vissa slutsatser.

Begreppet "invandrare" kommer att användas på många håll i denna rapport. Skälet är att det är allmänt accepterat och att det egentligen inte finns något alternativ. En varning kan emellertid vara på sin plats. Egentligen är "invandrare" ursprungligen ett närmast rättsligt begrepp som på 1960-talet fick ersätta "utlänning". Som sådant betecknar det i huvudsak en person som är bosatt i Sverige men född utomlands av utländska föräldrar. I vissa statistiska sammanhang förekommer också begreppet "andra generationens invandrare" som beteckning på en person född i Sverige med minst en förälder som är invandrare. Denna skenbara precision döljer emellertid vid närmare betraktande en mycket sammansatt verklighet. Från etniska, språkliga, sociala och ekonomiska synpunkter är "invandrare" en mycket varierande storhet. Spännvidden i sådana avseenden är mycket stor. Anledningen till att personerna har lämnat sitt hemland och bosatt sig i Sverige är också högst olika vilket bl.a. har betydelse för invandrarens benägenhet att låta sig integreras eller assimileras

i det svenska samhället. Det finns anledning att hålla detta i minnet.

## Det migrationspolitiska problemet

I propositionen "Om en aktiv flykting- och immigrationspolitik" (1990/91:195) konstateras (sid. 7):

"Begreppet migrationspolitik används vanligen för att samlat beteckna alla de åtgärder och förhållningssätt som knyts till folkvandring, de skeenden som orsakar den och de effekter den får."

Definitionen här är mycket vid. Den inkluderar rörelser inom staterna. Regeringsformen (RF 2:8) garanterar en sådan rörelsefrihet för svenska medborgare inom Sverige (som dock i enskilda fall kan inskränkas). Art. 12 i deklARATIONEN om mänskliga rättigheter lyder: "Everyone has the right to freedom of movement and residence within the borders of each state." EU-medlemskapet utsträcker denna rätt till medborgare i medlemsstaterna. Bakom definitionen ligger emellertid förhållandet med de stora grupperna "internflyktingar" som finns i många länder i Asien och Afrika och som också i någon mån påverkar svensk invandringspolitik och är "of concern to UNHCR" (FN:s överkommisariat för flyktingar).

Definitionen är också vid genom att den omfattar både åtgärder och effekter hänförliga till såväl immigration som till emigration. I praktiken har under efterkrigstiden migrationspolitik i Västeuropa handlat om invandring och mottagarländernas problem. Sändarländernas villkor och politik har väsentligen ignorerats i övervägandena och även i forskningen. Den vida definitionen i prop. 1990/91:195 markerar i detta avseende en möjligen futil ambition att vidga politikens register.

Det migrationspolitiska problemet har – som skall utvecklas längre fram – såväl etiska eller humanistiska som socialtekniska och ekonomiska dimensioner. Den bak-

grund som gör politiska ställningstaganden nödvändiga är emellertid det tilltagande inflyttningstrycket på Sverige och Västeuropa i allmänhet. Detta tryck uppkommer dels genom drastiska skillnader i levnadsnivå mellan Västeuropa och kringliggande regioner både i syd och öst. Självfallet får i det senare fallet rivningen av "muren" stor betydelse i förhållande till Central- och Östeuropa. Dels sammanhänger det naturligtvis med etniska och politiska (både aktuella och befarade) oroligheter i Central- och Östeuropa men i stigande utsträckning flödar också inbördesstrider i andra världsdelar över i emigration till Europa. Effekten av detta illustreras av Jonas Widgren (SOU 1993:113) som anger att den årliga invandringen till Västeuropa mer än tredubblats mellan 1985 och 1994; från ca 900 000 till nära 3 miljoner. 1993 skedde en minskning av den totala invandringen, främst på grund av att visumtvång infördes för medborgarna i Bosnien-Hercegovina, införandet av kontrollåtgärder enligt Dublin/Schengen-konventionerna samt ökade insatser mot den illegala invandringen.

Inflyttningstrycket till Sverige kan illustreras av att antalet asylsökande per år har ökat från 3 000–4 000 under första hälften av 1980-talet till ca 50 000 i genomsnitt under 1990–1993. För närvarande kan en nedåtgående tendens registreras. År 1994 kom omkring 20 000 asylsökande medan antalet år 1995 kan komma att uppgå till omkring 15 000 personer. Ökningstakten i faktisk invandring mätt som beviljade uppehållstillstånd under perioden är mindre dramatisk men kraftig nog, till över 45 000 per år.

Befolkningsrörelser över nationsgränserna borde kunna ses som naturliga inslag i den sociala och ekonomiska utvecklingen. Det är emellertid uppenbart att den "massinvandring" det nu är fråga om till Västeuropa och Sverige framstår som ett problem, närmast som ett "hot" (Collinson 1993a), som leder till mer eller mindre koordinerade motåtgärder i olika länder eller grupper av länder. Anledningen till att invandringen upplevs som ett "hot" av de västeuropeiska staterna kan möjligen diskuteras på tre

nivåer: den politiska, den socialekonomiska och den statsfinansiella.

Massinvandringen kan upplevas som ett hot mot den nationella suveräniteten. Makten och kontrollen över gränserna är ju en fundamental aspekt på nationalstaten, närmast dess "raison d'être". Invandringstrycket på de västeuropeiska staterna har fått en sådan karaktär att den nationella suveräniteten kan upplevas som hotad. I t.ex. Frankrike, Spanien och Italien handlar det om en omfattande illegal invandring från främst forna afrikanska kolonier. I andra länder, som Storbritannien och Tyskland eller Sverige, är det i större utsträckning fråga om en legal invandring men där instrumenten av olika skäl inte är tillräckliga för att reglera inflyttningen. Frågan om migrationen och den nationella suveräniteten kan möjligen också upplevas som mer negativ när andra delar av denna suveränitet överläts på övernationella organ som EU.

I den allmänna debatten betonas värdet av ett öppet och mångkulturellt samhälle. Oberoende av sådana önskingar finns det en övre gräns för vad samhället tål av socialt och ekonomiskt icke-integrerade "utlänningar". Integrationsprocessen tar tid och antalet nya invandrare per tidsenhet får alltså inte bli för stort. Var denna gräns går är naturligtvis omöjligt att säga. Det beror av invandringens etniska sammansättning, orsakerna till flyttningarna, den allmänna politiska och ekonomiska situationen i Sverige etc. Men några observationer kan göras.

Under perioden från andra världskriget till början av 1970-talet invandrade brutto ca 40 000 (netto ca 20 000) personer till Sverige varje år. Många kom från Norden, särskilt Finland, och den helt övervägande delen från övriga Europa. Man utvandrade av ekonomiska skäl och fick uppehållstillstånd i Sverige av arbetsmarknadsskäl. Under denna period var migrationen styrd och planerad både i flertalet utvandringsländer och i Sverige. De som stannade i Sverige – kanske 400 000, motsvarande 5 procent av totalbefolkningen – är numera både socialt och ekonomiskt tämligen väl integrerade i samhället. En majoritet har bli-

vit svenska medborgare. Sysselsättningsgraden liksom arbetslösheten är ungefär som för de infödda. Barnens utbildningsval är, neutraliserat för andra faktorer, som för andra svenskar. De bor integrerat med den övriga befolkningen. (Från denna allmänna tendens finns det dock skillnader. Alla invandrargrupper har inte samma naturaliseringsgrad. Vissa grupper invandrarkvinnor har en hög frekvens arbetsskador och förtidspension. Syrianerna i Södertälje föredrar att bo segregat o.s.v.)

Denna bild kan kontrasteras mot vad som gäller för de "flyktingar" (med anhöriga) som kommit efter 1984. Den årliga bruttoinvandringen är något större, mellan 40 000 och 50 000 (med toppar 1992–1994), men återvandringen mycket lägre. Huvuddelen av invandrarna kommer från Asien och Afrika samt under 1990-talet från före detta Jugoslavien. För dessa grupper är sysselsättningsgraden mycket låg och arbetslösheten mycket stor jämfört med den infödda befolkningen. Socialbidragsberoendet är extremt högt, men trots detta kan en stor del beskrivas som "fattiga" (Ekberg 1994b). De lever i stor utsträckning i socialt redan utsatta bostadsområden (som dock inte är i vanlig mening etniskt segregerade eller "exklusiva"). Motivationen för integration förefaller låg. Myndigheterna rapporterar t.ex. om svårigheter att få invandrarna att aktivt delta i svenskundervisning. Många söker sig från de kommuner där de placerats av Invandrarverket (på grundval av bostadstillgång och möjligheter till tolkhjälp, svenskundervisning och hemspråk) till släktingar och vänner i framför allt storstadsområdena, vilket ytterligare försvårar integrationen och leder till en efter svenska normer låg boendestandard och en ytterligare segregering. Problemen har betonats av Invandrarverket i anslagsframställningen för 1995–1996. Verket efterlyser en skärpt hållning med restriktioner på omflyttning under den s.k. introduktionstiden.

Varför ser då dessa bilder så olika ut? Någon entydig förklaring kan inte ges här och finns antagligen inte heller. Det går emellertid att peka på några strategiska faktorer.

För det första bör sannolikt de arbetskraftsinvandrare som frivilligt utvandrade från sina respektive hemländer och stannade i Sverige (i stället för att återvändra) ha varit mer motiverade att låta sig integreras i det svenska samhället än de "flyktingar" och deras anhöriga som mer eller mindre tvingades till bådadera. I den första gruppen var återvandringen också tämligen stor (50 procent inom tre år), i den andra är den hittills mycket liten.

För det andra är den etniska sammansättningen väsentligt olika i de två grupperna. I arbetskraftsinvandringen dominerade först nord- och sedan sydeuropéer med kristen bakgrund, medan afrikaner och främst asiater från i huvudsakligen muslimska kulturer utgör betydande inslag i den andra gruppen. Utan någon värdering är det troligt att de kulturellt betingade skillnaderna i attityder och hållningar i förhållande till den inhemska befolkningen är större nu än då. Detta kan tänkas ha betydelse för integrationsprocesserna.

Det kan också spela en roll – och hävdas ofta i debatten – att det svenska näringslivet utvecklats på ett sätt som gör att invandrare med begränsade kunskaper i svenska och förmodat sämre "kulturell kompetens" inte efterfrågas på den reguljära arbetsmarknaden. Detta kan förklara en del av arbetslösheten men knappast den låga sysselsättningsgraden.

Slutligen måste man också ta hänsyn till den förda migrationspolitiken. Invandringen under främst 1960-talet var (utom vad gäller nordbor) i någon mening planerad med hänsyn till arbetsmarknadens behov och tillgången på bostäder och social service. I den mån man kan tala om en invandrarpolitik var den inriktad på snabbast möjliga assimilation. Under perioden efter 1984 kan man över huvud taget inte tala om någon medveten eller genomarbetad plan för flykting- och invandringspolitiken. Invandrar- och minoritetspolitiken har varit inriktad mindre på integration och mer på valfrihet.

Den tredje intressanta dimensionen i det migrationspolitiska problemet är innebörden för de offentliga finan-

serna. I en ansträngd offentlig ekonomi med stort budgetunderskott och en växande statsskuld är de direkta kostnaderna för migrationspolitiken inte negligerbara. Det är emellertid inte helt lätt att ange migrationspolitikens inbörd för de offentliga finanserna. Variationerna mellan åren är så stora att den långsiktiga trenden nästan försvinner. Till en del sammanhänger detta med att anslagen är och måste vara i någon mening "förslagsvisa" eftersom man inte helt kontrollerar tillflödet av asylsökande. Det förekommer såväl stora överskridanden som stora överskott i förhållande till budget. Till en annan del reflekterar variationerna den allmänna "ryckigheten" i tillämpningen av utlänningslagen där täta och genomgripande ändringar görs med kort varsel genom förordningar eller vägledande regeringsbeslut.

Siffrorna nedan avser budgetåret 1991/92 och är hämtade dels ur Invandrarverkets fördjupade anslagsframställning 1993/94–1995/96, dels från beräkningar gjorda av Riksdagens revisorer (rapport 1991/92:12). De får närmast ses som en grov illustration av storleksordningar. De kan ses mot bakgrunden av att det 1991 anlände ca 27 000 asylsökande och beviljades ca 40 000 uppehållstillstånd (varav mer än hälften anhöriga). De följande två åren är båda siffrorna väsentligt högre. Först 1994 närmar man sig igen 1991 års nivåer.

Till Invandrarverket anvisades 1991 8,5 miljarder medan utfallet blev 7,2 miljarder. I grova drag anvisades 400 miljoner till gemensamma förvaltningskostnader m.m., 3,5 miljarder till flyktingförläggningar och andra kostnader i anslutning till asylprövning och 4,5 miljarder till flyktingmottagandet i kommunerna och andra åtgärder för invandrarnas integration. Utfallet blev för den senare posten, delvis på grund av en omläggning av bidragssystemet, väsentligt lägre: 3,3 miljarder. Detta "överskott" motsvaras dock av 970 miljoner för övergångsvisa ersättningar direkt i statsbudgeten.

Utanför Invandrarverkets budget föll bl.a. kostnader för hemspråksundervisning (uppskattningsvis 600 miljoner),

svenska som andraspråk (uppskattningsvis 700 miljoner) och svenska för invandrare (ej flyktingar) på ca 300 miljoner samt diverse småposter på tillsammans ca 300 miljoner kronor.

Totalt avsattes alltså i statsbudgeten 1991/92 ca 10,4 miljarder för direkta åtgärder i anslutning till migrationspolitiken. Indirekta kostnader som t.ex. den "överkonsumtion" som kan finnas på grund av den låga integrationsgraden hos invandrare anlända efter 1984 i fråga om socialbidrag, bostadsbidrag, sjukersättning, arbetslöshetsersättning m.m. har då inte beaktats. Härtill kommer också olika anslag till internationellt flyktingbistånd.

Kommunerna antas få full kostnadstäckning för flyktingarnas mottagande genom statsbidragen. Med hänsyn till den dåliga integrationen bland de senaste tio årens invandrare är det emellertid sannolikt att kommunerna dessutom drabbas av stora kostnader i form av "överkonsumtion" av socialbidrag och annat socialt bistånd. Enbart socialbidragen till utländska medborgare (ca 5 procent av totalbefolkningen) kan tänkas uppgå till fyra miljarder kronor (eller 45 procent av de totala utbetalningarna). Hur dessa kostnader i övrigt skall kvantifieras eller om de över huvud taget går att beräkna på ett meningsfullt sätt är för närvarande oklart.

## Föreställningar om problemets utseende

Vi har tidigare konstaterat att migrationsfrågorna har både en socialteknisk och en etisk dimension. I den migrationspolitiska diskussionen har dessa två sidor polariserats. Företrädare för Invandrarverket och Utlänningsnämnden hävdar rättsliga och ekonomiska aspekter och menar att lagen skall följas eller ändras men att likabehandling och förutsägbarhet är fundamentalt. Liberala debattörer (med icke föraktligt stöd i medias nyhetsrapportering) framhåller olika humanitära hänsyn för enskilda

individer, familjer eller grupper. Regeringarna faller allt som oftast till föga och medger genom förordning eller s.k. vägledande beslut undantag med ibland mycket stor räckvidd; häromåret för något tiotusental kosovoalbaner som vistats i Sverige i mer än ett och ett halvt år. Det finns emellertid också exempel på restriktiva beslut som visumtvång för bosnier 1993 eller det s.k. Lucia-beslutet 1989. Resultatet blir en allmän ryckighet och en tvivelaktig formell rättssäkerhet.

Denna dikotomi mellan rätt och ekonomi å ena sidan och å den andra etiska värderingar, som av många betraktas som absoluta, är självfallet inte unik för det migrationspolitiska området. Det ligger nära till hands att dra en parallell med miljöpolitiken. Skillnaden ligger i att man genom miljöskyddslagen och den tillhörande miljöskyddsförordningen, och organisationen i anslutning till dessa, har skapat ett instrument för en ordnad avvägning mellan i princip oförenliga intressen eller värden. Detta har sedan möjliggjort en långsiktig, nationell politik som flyttar fram miljövärdenas positioner i takt med den ekonomiska och tekniska utvecklingen. Liknande instrument/institutioner saknas på det migrationspolitiska området.

Till en del kan framgången för den miljöpolitiska organisationen sökas i påtagligt enhetliga och allmänt accepterade begrepp och föreställningar. Omvänt kan en del av problemen inom migrationspolitiken sökas just i språkbruket där skillnaderna leder till helt olika verklighetsföreställningar och följaktligen till helt olika idéer om en önskvärd politik. Även mycket centrala begrepp som flykting, invandrare, rasism, integration etc. används mångtydigt, med glidande betydelser och ibland också avsiktligt vilseledande (Banakar 1993). Den "liberala" inställningen som dominerar i massmedia gör att olika förhållanden eller händelser där etniska faktorer spelat en roll inte rapporteras som sådana. Det finns också en påtaglig ovilja hos offentliga myndigheter att registrera förhållanden som etnisk tillhörighet. (Det finns dock ett kuriöst fenomen av motsatt innebörd när SCB registrerar "andra generatio-

nens invandrare” och därmed ger en ganska överdriven bild av antalet invandrare.) Detta innebär då också att diverse ”folkliga” sägner och skrönor med udden riktade mot ”utlänningar” får stå oemotsagda.

## Svensk migrationspolitik i sammandrag

En officiell definition av vad som skall anses konstituera svensk migrationspolitik redovisades ovan. Den är mycket vid och representerar väl närmast en beredskap inför en breddning till mer internationella åtaganden i anslutning till exempelvis EU, FN eller UNHCR. Innehållet i praktiken framgår mer klart av ett antal kommittédirektiv, betänkanden och propositioner, bl.a. i den borgerliga regeringens direktiv till en ”översyn av invandrapolitiken samt invandrings- och flyktingpolitiken” (dir. 1993:1) och de socialdemokratiska direktiven till två nya utredningar (dir. 1994:129 och 130). Av sådana dokument framgår att migrationspolitiken egentligen och uteslutande består av två delar, nämligen (flykting- och) invandringspolitiken samt invandrar- (och minoritets-) politiken. Orden inom parentes utgör närmast garneringar och har åtminstone för närvarande endast marginell betydelse. Den politiska utvecklingen på dessa två områden skall schematiskt sammanfattas här.

Invandringspolitiken, d.v.s. frågan om vilka utlänningar som skall få bosätta sig i Sverige och under vilka villkor, regleras genom utlänningslagen (UtlL) och dess tillämpning. (Man kan eventuellt också räkna lagen [1950:382] om svenskt medborgarskap hit.) UtlL fick sitt fortfarande aktuella principinnehåll 1954. Den skrevs under intryck av förföljelserna under nazismen och mot bakgrund av 1951 års FN-konvention, vilket gav upphov till vissa grundläggande regler om bl.a. politiska flyktingars ovillkorliga rätt att få skydd i Sverige och varje asylsökandes individuella rätt att få sin sak prövad och överprövad.

Trots att förutsättningarna väsentligt ändrats finns dessa regler och principer fortfarande kvar. Senare har tillkommit en mer eller mindre obegränsad rättighet för krigsvägrare och anhöriga att få uppehållstillstånd.

Under en period från 1950-talets slut till den allmänna recessionen i början av 1970-talet bedrevs en aktiv invandringspolitik under medverkan av arbetsmarknadens parter och myndigheter. Arbetskraftsinvandringen har sedan dess (officiellt) upphört men den har fått sekundära och långsiktiga konsekvenser, dels genom en omfattande anhöriginvandring, dels genom att kanaler har etablerats för bl.a. "flyktingar" från före detta Jugoslavien och turkiska kurder. Under tioårsperioden 1975–1984 fördes ingen mera konstruktiv invandringspolitik. Man tog emot och prövade 3 000–4 000 asylansökningar per år och gav uppehållstillstånd till anhöriginvandring. Politiken var tämligen problemfri. I mitten av 1980-talet tredubblades plötsligt antalet asylsökande. I brist på en mer långsiktig strategi reagerade regeringen med momentana ändringar av visumkrav och genom mer eller mindre restriktiva "vägleddande beslut", bl.a. det kontroversiella Lucia-beslutet 1989.

För att formulera förslag till en mer konstruktiv politik inledde den då socialdemokratiska regeringen ett utredningsarbete som bl.a. ledde fram till förslag om kvotering av invandrare utan sådana flyktingskäl som följer av Genève-konventionen. Förslagen togs upp i prop. 1990/91:193 om en aktiv flykting- och migrationspolitik. Propositionen karaktäriserades i inledningen som "en ideologisk plattform från vilken reformarbetet under kommande år skall kunna gå vidare och som skall ge stadga åt Sveriges internationella agerande". Konkreta lagförslag skulle däremot komma senare. Efter riksdagsvalet 1991 drogs dock propositionen tillbaka.

Även under den borgerliga regeringen 1991–1994 var invandringspolitiken ganska otydlig och ryckig. Restriktiva beslut som visumtvång för bosnier 1992 har växlat med beslut i liberaliserande riktning som t.ex. upphävandet av

Lucia-beslutet 1991 och införandet av en 1 1/2-årsgräns för kosovoalbaner 1994.

Under de senare åren har drygt 30 000 personer årligen invandrat till Sverige. Under 1993 och 1994 ligger invandringen kring 50 000 per år. Majoriteten (95 procent) utgjordes av de ungefär lika stora grupperna asylsökande och anhöriga till personer redan bosatta i Sverige. Merparten av de asylsökande har avvisats/utvisats. De som fått uppehållstillstånd har fått det av s.k. flyktingliknande eller humanitära skäl.

I en internationell jämförelse är antagligen den svenska flyktingpolitiken restriktiv när det gäller flyktingstatus enligt Genèvekonventionen men liberal när det gäller andra grunder. Den svenska utlänningskontrollen är också jämförelsevis effektiv. Antalet illegala invandrare är litet och beslut om avvisning/utvisning verkställs också. Det senare är inte fallet i alla västeuropeiska stater vilket kan få betydelse för Sverige nu efter EU-anslutningen. Inom EU pågår för närvarande ett intensivt arbete för att harmonisera invandringspolitiken i en mer restriktiv riktning och att fördela bördorna mer jämnt mellan länderna.

Samtidigt som den aktiva invandringspolitiken föll samman i början av 1970-talet samlade sig, ironiskt nog, riksdag och regering kring en konstruktiv och ambitiös invandrarpolitik. Fram till dess kan den officiella inställningen till invandrar- (och minoritets-) frågorna karaktäriseras med ordet assimilering. Men detta var då inte en politik som konkretiserades i några offentliga program. Den förutsattes ske genom majoritetssamhällets naturliga dominans.

Reformarbetet inleddes egentligen redan 1968 när i anslutning till en principproposition om invandrarpolitiken invandrarutredningen tillsattes för att utreda frågor kring invandrararnas anpassning till det svenska samhället. Utredningens arbete ledde bl.a. fram till ett principiellt hållet betänkande ("Invandrarna och minoriteterna" SOU 1974:69) och propositionen (1975:26) "Riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken". Propositionen antogs av

riksdagen med stor enighet. De tematiska slagorden i dessa riktlinjer är jämlikhet, valfrihet och samverkan (jfr sid. 56f).

Ur denna allmänna formulering kan härledas en del konkreta – delvis mycket kostnadskrävande – program. Konstruktionen med kommunal flyktingmottagning och anpassning har också sitt ursprung här. Det finns också en del inbyggda motsättningar i politiken; så motsvaras t.ex. invandrarnas rätt att för sig och sina barn behålla sitt hemspråk inte av någon motsvarande skyldighet att behärska svenska, och invandrarnas rätt till sociala förmåner motsvaras i praktiken inte av någon skyldighet att stå till arbetsmarknadens förfogande o.s.v. Jämlikheten har på många områden blivit ”positiv särbehandling”.

I sammanfattning kan man säga att det invandrapolitiska programmet är ambitiöst, möjligen kontraproduktivt genom att t.ex. försvåra anpassningen till arbetsmarknaden, och kostnadskrävande. Riksdagens revisorer uppskattade kostnaderna för budgetåret 1991/92 till 6 500 miljoner kronor (vilket sannolikt är en underskattning) samtidigt som man, hovsamt men i sak starkt, kritiserar effektiviteten i verksamheten. Kostnaderna kan antas ha ökat väsentligt under de senare åren samtidigt som resultaten, t.ex. i termer av anpassning till arbetsmarknaden, kan antas ha försämrats ytterligare.

## Det inbyggda valet

När den politik formulerades som fortfarande gäller, behandlade man var för sig invandringsfrågorna respektive invandrarnas integrering. Även om man då och då formellt erkände det självklara och intima sambandet behandlades frågorna separat i skilda utredningar, propositioner och riksdagsbeslut. Denna uppdelning har fått en närmast institutionell karaktär i t.ex. Invandrarverkets organisation och budget, i departementets interna organisation och därför också närmast självklart i de senaste årens kommittédirektiv. Enligt de socialdemokratiska direktiven behand-

lade således flykting- och immigrationsutredningen (SOU 1991:1) bara den ena delen av problemet, och enligt (de borgerliga) direktiven till den senare nedlagda kommittén för "översyn av invandrarpolitiken samt invandrings- och flyktingpolitiken" (dir. 1993:1) skulle de två frågorna behandlas var för sig och två olika betänkanden lämnas vid skilda tidpunkter. I den socialdemokratiska regeringens direktiv till nya utredningar (dir. 1994:129 och 130) har man återigen delat på frågorna.

Det tveksamma i att behandla dessa två frågor om invandring respektive invandrarnas inpassning i samhället i olika sammanhang blir uppenbart om man beaktar hur obsolet (om än välmenande) politiken är på båda områdena. Systemet för invandringskontroll konstruerades under en period då man fortfarande hade världskrigets trauman i färskt minne och enskilda politiskt förföljda flyktingar konstituerade "problemet". Det är dåligt anpassat till de senaste decenniernas mass- eller kategorifykt utan svält eller krigs- och oroshärdar. De invandrarpolitiska målen om jämlikhet, valfrihet och samverkan hade möjligen kunnat fungera i den period då de konstruerades och då högt motiverade arbetskraftsinvandrare dominerade eller under perioden 1975–1985 då invandringen var 10–20 procent av dagens. De blir emellertid kontraproduktiva när integrationen både socialt och ekonomiskt är så dålig som den är på 1990-talet.

Problemet kan också schematiskt beskrivas i följande termer. Invandringspolitik innebär regler för vem som får bosätta sig i riket och i någon mening bli delaktig i landets samlade resurser. En helt fri invandringspolitik kan bara finnas i länder och situationer där det inte finns någon aktiv fördelningspolitik (som i Sverige under slutet av 1800-talet då också invandringen var fri). Invandringspolitik innebär bl.a. att bestämma vilka rättigheter invandrarna har jämfört med den inhemska befolkningen. Det kan innebära likabehandling eller särbehandling. Den svenska politiken i dag är jämlikhet eller "lika rätt" (vilket i vissa sammanhang innebär positiv särbehandling) men under

historiska perioder har det förekommit både positiv (t.ex. vallonerna) och negativ (t.ex. judarna) särbehandling. (Det bör observeras att vi talar om den officiella politiken. Särbehandlande attityder hos befolkningen i allmänhet är en annan historia.) Fritt efter en idé av Nils Öberg (1994) kan man beskriva kombinationsmöjligheterna i en matris:

### Invandrarpolitik

		Negativ särbehandling	Lika-behandling
Invandrings-politik	Kontrollerat restriktiv	1	2
	Okontrollerat fri	1	2

De olika rutorna i matrisen måste ses som idealiserade arketyper. Likabehandling innebär i praktiken för gruppen invandrare – om än inte för den enskilde individen – en positiv särbehandling. På samma sätt kan invandring – i praktiken – aldrig vara komplett fri eftersom detta skulle innebära ett uppgivande av själva statens suveränitet. Även om alltså verkligheten inte är så entydig och renodlad som figuren antyder, kan matrisrutorna dock användas i en rudimentär analys av den nuvarande och framtida migrationspolitikens dilemma.

Den från etisk synpunkt ideala politiken, som också var den officiella under perioden 1975–1985, återfinns som ruta 4 med närmast helt fri invandring och en ”jämlik” (eller positiv sär-) behandling av invandrarna. I ett läge med nationellt knappa resurser, ett starkt invandringstryck och med en princip om att den inhemska befolkningens behov måste tillgodoses i första hand, är en sådan politik inte

möjlig. I riksdagen företräds den också bara av vänsterpartiet. Reaktionen blir då att en politik med restriktioner kring invandringen och en diskriminerande inställning till invandrarna aktualiseras, d.v.s. ruta 1. Under 1991 års valrörelse gjorde sig Ny Demokrati till tolk för en sådan migrationspolitik. Om en strategi enligt ruta 4 representerar en verklighetsfrämmande idealbild är en sådan enligt ruta 1 knappast etiskt försvarbar och därför heller inte möjlig i ett demokratiskt Sverige präglad av "västerländsk humanism".

Den mer seriösa debatten måste i stället bli den om en avvägning på diagonalen nordost-sydväst, d.v.s. mellan rutor 2 och 3. De socialdemokratiska "utspelen" 1989–1991 och efter valet 1994 blir då närmast en markering av att invandringen måste regleras hårdare därför att de invandrarpolitiska målen om framför allt jämlikhet och valfrihet skall upprätthållas. Den borgerliga politiken 1991–1994 betonade däremot i en rad förordningar och vägledande beslut samt i direktiven till invandrar- och flyktingpolitiska kommittén (dir. 1993:1), närmast en liberal eller generös invandringspolitik men tveksamhet vad gäller en del av de invandrarpolitiska målsättningarna och framför allt den om valfrihet. (Beslutet om viseringstvång för bosnier är ett avsteg från huvudriktningen.)

I en situation med starkt invandringstryck (t.ex. beroende på politiska oroligheter i omvärlden eller stora skillnader i levnadsnivåer) och en begränsad ekonomisk och social kapacitet att ta emot utlänningar, kommer några slags begränsningar i migrationspolitiken att bli nödvändiga. "Valet står då mellan att antingen släppa in fler invandrare men i gengäld utestänga dem från tillgången till sociala nyttigheter, alternativt att låta färre eller inga nya invandrare att komma men ge dessa (och de i landet redan befintliga invandrarna) större tillgång till samhällsnyttigheterna" (Öberg 1994). Valet mellan dessa två alternativ kan från etisk synpunkt ses som det mellan "pest och koler". Från etisk synpunkt kan en mycket liberal politik gentemot asylsökande framstå som ett tvingande bud. So-

cialtekniskt är det antagligen mycket enklare att begränsa invandringen än att ransonera sociala nyttigheter eller tvångsvis forcera en assimilering. Möjligen kan situationen bli sådan att man måste sänka ambitionerna i båda avseendena.

## Lagstiftningen

Den rättsliga reglering som är en förutsättning för migrationspolitikens förverkligande återfinns på alla nivåer i rättssystemet – från regeringsformen till regeringens förordningar och Invandrarverkets föreskrifter. I åtskilliga lagkomplex kommer migrationsfrågor upp som särskilda undantag, t.ex. i föräldrabalken. Till detta kan också räknas åtskilliga internationella konventioner och bilaterala överenskommelser. Det handlar alltså om en ganska komplex reglering där det kan framstå som besvärligt att samordna de olika delarna.

En helt dominerande roll spelas emellertid av utlänningslagen (UtlL; 1989:529) och den tillhörande utlänningsförordningen (UtlF; 1989:547). Genom dessa två författningar regleras under vilka omständigheter en utlänning får resa in, bosätta sig och arbeta i Sverige. Genom dessa regleras också den komplexa organisation som skall tillämpa lagen och hur ärendena skall handläggas.

Utlänningslagstiftningen är omfattande. Lagen innehåller 125 paragrafer fördelade på 12 kapitel (och förordningen drygt 80 paragrafer). Den är också bitvis mycket detaljerad men måste trots detta betraktas som en extrem ramlag med vidsträckta bemyndiganden för regeringen att föreskriva om (gynnande) undantag eller att genom s.k. vägledande beslut bestämma praxis.

Det är också en komplicerad lag vars egentliga totala innebörd är svår att överblicka (även om den är klar i det enskilda fallet). De olika kapitlen och paragraferna i lagen (och mellan lagen och förordningen) är kopplade till varandra på ett sätt som gör det svårt att se vad slutresultatet av en förändring på en punkt egentligen blir. Flykting-

och immigrationsutredningen (SOU 1991:1) gjorde ett – av tidsskäl föga ambitiöst – försök att kvantitativt beskriva innebörden av några av paragraferna, bl.a. 2 kapitlet 3 och 4 §§ om uppehållstillstånd samt 3 kapitlet om rätten till asyl. Det framgick då att svårigheterna var betydande. Om man i enlighet med vad som sagts ovan kommer att överväga att begränsa invandringen kan det finnas anledning att analysera utlänningslagstiftningens närmare innebörd i kvantitativa termer. En sådan modell borde också göra det möjligt att simulera ändringar, t.ex. vad gäller visumkrav för olika länder eller (efter förebilder från andra europeiska stater) utvisning till s.k. säkra länder.

UtlL och UtlF anger också de myndigheter som skall hantera invandringfrågorna och arbetsfördelningen dem emellan. Central förvaltningsmyndighet är Statens invandrarverk (SIV) som emellertid inte bara svarar för tillämpningen av UtlL (inklusive omhändertagande av asylsökande under utredningstiden) och t.ex. medborgarskapfrågor, utan också har det övergripande ansvaret för invandrarfrågorna och det kommunala flyktingmottagandet. Utlänningsnämnden (UtlN) är sedan 1991 besvärsmyndighet. Regeringen utövar genom förordningar i delegation en övergripande politisk styrning, men har också möjlighet att genom ”vägledande beslut” påverka den konkreta handläggningen. Konstruktionen har i olika sammanhang ifrågasatts.

## Tillämpning och handläggning

Det är alltså genom Invandrarverkets tillämpning, Utlänningsnämndens kontroll (genom besvär) och dess prejudicerande beslut samt regeringens vägledande ställningstaganden som UtlL får sitt konkreta innehåll. Mot alla dessa delar har det riktats kritik både vad gäller formell rätts-säkerhet och materiell rättstrygghet.

Ett stort antal jurister verksamma med tillståndsfrågor och asylärenden har kritiserat SIV och UtlN för deras handläggning och den formella rättssäkerheten i anslut-

ning till detta. Bland annat har man kritiserat handläggningen för brister vad gäller förutsägbarhet, kommunikation, rätt till ombud/biträde, muntlig handläggning samt brister i utredning och motiveringar.

Såväl SIV som UtIN har också varit föremål för kritik när det gäller den materiella rättstryggheten i asylärenden och andra tillståndsärenden. Det har bl.a. hävdats att tillståndsbesluten fattas utan att de i UtIL 8 kapitlet angivna verkställighetshindren beaktats. Man har också hävdats att besluten är tendentiösa, schematiska och grundade på felaktig information om hemlandet i fråga. Eftersom kritiken till en del kommer från organisationer som kan förväntas ha kunskap om förhållandena, som t.ex. UNHCR, Röda korset och Amnesty International, måste den anses ha en viss tyngd.

Regeringen har också fått uppbära en del "politisk" kritik för innehållet i vissa "vägledande" beslut men även för principen som sådan. Två olika utredningar har undersökt aspekter på detta, nämligen den s.k. praxisutredningen (SOU 1994:54) och en undersökning av själva principen med vägledande ställningstaganden i stället för genom förordning (SOU 1993:24). Den förra stödde sig på ett empiriskt material och riktar en viss kritik mot UtIN för alltför schematiska bedömningar. Den senare påpekar – vid sidan om det egentliga uppdraget – att det framför allt är SIV:s gynnande beslut, som motiveras knapphändigt och som inte kontrolleras genom besvärspövning, som borde analyseras närmare. Två nya utredningar tillsattes sommaren 1994 för att driva detta arbete vidare (dir. 1994:74 och 75).

Det är alltså tre analysnivåer som utkristalliseras: den formella rättssäkerheten i handläggningen av enskilda ärenden, den materiella rättstryggheten, som främst gäller grupper eller kategorier av individer, samt styrningen av praxis genom besvär och besvärspövning. Till detta kommer så regeringens styrning genom vägledande beslut och förordningar och precisionen i denna.

Förutom vad som gjorts eller kommer att göras i olika offentliga utredningar som nämnts (eller möjligen inom SIV)

finns knappast något material för en bedömning. Om man ytterligare vill belysa frågorna krävs egna primärundersökningar.

En övergripande men angelägen fråga är den om sambanden mellan invandrings- och flyktingpolitiken å den ena sidan och invandrapolitiken å den andra. Frågan har schematiskt berörts tidigare, såsom kravet att antingen vara mer restriktiv vad gäller invandring eller sänka de välvilliga invandrapolitiska ambitionerna. Som nämnts tidigare har olika riksdagar och regeringar insisterat på att behandla dessa saker var för sig.

## Migrationspolitikens förvaltningsorganisation

En stor del av problemen med migrationspolitiken sammanhänger antagligen med det valda systemet (lagstiftning, förvaltningsorganisation) för dess implementering. I den nuvarande utformningen betyder det att SIV har ett förstahandsansvar för invandringsregleringen och ett övergripande ansvar för invandrarnas integrering i samhället. UtIN är besvärs- och prejudikatsinstans. Samtidigt har man emellertid understrukt regeringens mandat att genom förordningar eller framför allt genom ”vägledande beslut” ta ett politiskt ansvar för invandringspolitiken. För det senare gäller dock att regeringen bara kan agera om antingen SIV eller UtIN med eget yttrande överlämnat ärendet. Det har hävdats att förhållandet att en underställd myndighet skall avgöra vad som bör hänskjutas till den högre är konstitutionellt tvivelaktigt (SOU 1993:24).

SIV:s och UtIN:s ställningstaganden bör naturligtvis utgå från en ”normrationell” beslutsmodell; d.v.s. de bör återspegla, förutom rättsfakta i det enskilda ärendet, en tolkning av lagens regler med stark betoning av formell rättssäkerhet, t.ex. konsekvens, förutsägbarhet och tydlig motivering. Mot detta står massmedias redovisning av ”ömmande fall”, vilket innebär en betydande press på re-

geringen att ständigt göra gynnande undantag (utan att skälen behöver redovisas). En del sådana beslut får ändå vägledande betydelse, vilket leder till en viss ryckighet i invandringspolitiken och följaktligen negativa kostnadskonsekvenser för invandrarpolitiken.

På analoga områden förefaller man ha löst problemet mellan primäransvariga myndigheter, besvärinstanser och regeringen på ett mera ändamålsenligt sätt. Ett exempel är socialförsäkringen, där tidigare Försäkringsöverdomstolen och nu Svea Hovrätt är högsta besvärinstans, men där Riksförsäkringsverket har besvär- och talerätt. Verket kan genom sin ombudsenhet både överklaga försäkringskassornas beslut och argumentera för verkets behov av konsekvens och bestämda riktlinjer. Ett annat exempel kan vara miljöskyddet, där Naturvårdsverket har möjligheter att föra sin talan inför Koncessionsnämnden för miljöskydd.

SIV:s nära nog självständiga asylenheter skulle, på samma sätt som försäkringskassorna, kunna fatta egna beslut som sedan skulle kunna överklagas både av den asylsökande och av SIV. Under sådana förutsättningar skulle UtIN kunna omvandlas till en förvaltningsdomstol och regeringen med hjälp av förordningar kunna utöva det politiska ansvaret.

### 3. *Förutsättningar för en analys*

Huvuddelen av den moderna akademiska forskningen på det social- och samhällsvetenskapliga området handlar om att pröva (verifiera eller falsifiera), utveckla eller komplettera på förhand formulerade (över-) förenklade hypoteser, teorier eller föreställningar. Denna rapport utgår från en annan, mycket äldre idé om form och innehåll.

Migrationsfrågan är alltför omfattande och till sin karaktär alltför komplex för att kunna omfattas av en ostridig analys med utgångspunkt i bara ett vetenskapligt paradig. Detta framgår inte minst av de många antologier som har publicerats på temat och som var och en i stort sett försöker behandla hela frågan inom en enda inomvetenskaplig föreställningsram. Ambitionen här är på en gång mera ambitiös och mera blygsam.

Vi vill behandla hela migrationsfrågan i ett sammanhang (åtminstone så långt som den kan bli föremål för politiska beslut). Det är däremot inte ambitionen att utgå från någon enhetlig inomvetenskaplig föreställning. Vi avser att försöka göra en bred bataljmålning över hela det migrationspolitiska fältet med utnyttjande av allt vetenskapligt artilleri, oberoende av hemhörighet, som kan bringas att bära. Vår förebild skulle kunna vara Michel de Montaigne i hans *Essais (Essäer)*. Verbet "essayer" hade på Montaignes förklassiga franska en ganska suddig betydelse av "pröva" och "söka". Vad begreppet saknade i precision fick det tillbaka i associativ kraft och försöksvisa definitioner. På svenska skulle motsvarande begrepp kanske kunna kallas "försöksvis undersökning". En essä är alltså ett sätt att söka sanningen; inte en metod att fastställa

den. Montaigne karaktäriserar själv sin verksamhet: "Jag framlägger formlösa och obestämda idéer, likt den som lägger fram tvekanande frågor för att de skall diskuteras i skolorna, inte för att slå fast sanningen utan för att söka den."

Denna rapport skall alltså inte ses som ett avslutat arbete. Den presenteras inte heller som ett förslag till en teori. Dess huvudsakliga funktion är att presentera ett skelett kring vilket det skall vara möjligt att associera och undersöka aspekter på en verklighet som inte kan förstås i sin helhet. Ludwig Wittgenstein formulerade samma idé i följande termer: "Jag visar mina elever [eller läsare; förf. anm.] avsnitt av ett offentligt landskap i vilket de omöjliga kan finna rätt." Helt praktiskt kan naturligtvis också rapporten ses som bakgrunden till en eller flera projektplaner som sedan kan formuleras mera i detalj. Som sådan kan de olika avsnitten ses som grenar på en gemensam stam. Vart och ett innehåller fröet till en möjlig fördjupning med praktisk migrationspolitisk relevans. Om man skulle genomföra alla sådana fördjupningar skulle merparten handla om sammanställningar och sekundär analys av existerande forskning, några avsnitt skulle förutsetta primärforskning med huvudsakligen empiriskt inriktad analys.

Den borgerliga regeringen tillsatte 1993 (dir. 1993:1) den flykting- och invandrarpolitiska kommittén. Sedan denna lagts ned tillsatte den nya regeringen 1994 två nya kommittéer för invandrings- och flyktingpolitik respektive invandrarpolitiken (dir. 1994:129 och 130). De undersökningar som redovisas i denna rapport kan ses som en politiskt mera förutsättningslös skuggutredning till dessa och är som sådan avsedd att ge en alternativ bild av risker och möjligheter. Rapporten är skriven för en förhållandevis bred läsekrets. Statistiskt material och liknande kvantitativa beskrivningar har nästan helt utelämnats eller bara antytt när det bedömts ha betydelse för framställningen. Vi har varit återhållsamma med referenser m.m.

Det finns grundad anledning att tro att migrationsfrågorna inom en nära framtid kommer att bli en ännu större

anledning till politisk huvudvärk i Sverige och Västeuropa i allmänhet än vad de redan är i dag. Samtidigt står det klart att den politiska diskussionen hittills mest har sysslat med en vag olust eller rädsla inför förväntade eller hotande flykting- och invandrarströmmar eller renodlat etiska ställningstaganden. Litet utrymme har ägnats åt pragmatiska funderingar kring hur den nationella (eller internationella) politiken påverkar och kommer att påverka migrationsströmmarna. Avvägningen mellan ett etiskt eller humanistiskt acceptabelt förhållningssätt och vad som kan ses som en rimligt effektiv hantering av frågorna har skapat ett slags politisk förlamning. Det förra har lätt förfallit till kontraproduktiv sentimentalitet, det andra har stundtals urartat till cynism. I försöken att formulera en realistisk politik kommer denna avvägning att bli ytterst känslig och dess sociala, ekonomiska och moraliska legitimitet att bli ödesdiger. Det står under alla förhållanden klart att någon okritisk förlängning av den nuvarande politiken knappast är ett realistiskt alternativ.

Föremålet för denna undersökning är alltså *inte* i första hand invandrarna och deras sociala förhållanden och heller *inte* de infödda svenskarnas relationer till "utrikes födda" när dessa nu är mer än 10 procent av totalbefolkningen (fler i vissa åldersgrupper och vissa regioner). Det primära objektet för undersökningen är den politik – det sociala program – som den svenska staten har formulerat kring migrationsfrågorna och de rättsliga, administrativa och organisatoriska arrangemang som konstruerats för att genomföra detta. Vi avser dock inte enbart en kartläggning av detta utansyftaräven till en utvärdering av dess ändamålsenlighet i sig och i förhållande till andra samhällliga ambitioner som präglar den "sociala rättsstaten" (demokrati, solidaritet, rättssäkerhet, jämlikhet, jämställdhet etc.)

Det är klart att detta syfte inte kan uppnås utan att funderingarna utsträcks till att också omfatta invandrarna och deras relationer till det svenska samhället och den svenska befolkningen. Det finns också både i Sverige och utomlands numera en omfattande på vetenskap grundad

kunskap om invandrare, minoriteter och etniska relationer. I många av de stora industriländerna har invandringen under tiden efter 1945 blivit en aktuell och politisk fråga. I andra – t.ex. USA, Kanada och Australien – har sådana problem stått på den politiska dagordningen i ett sekel eller mer. Som brukligt i västerlandet har detta också utlöst ett intresse för och inom forskningen. I Sverige har invandrarforskningen haft en prioriterad ställning åtminstone sedan 1983, då både delegationen (DEIFO) och centrum (CEIFO) för invandrarforskning inrättades. Ett antal tvärvetenskapliga centra eller grupper för sådan forskning har sedan inrättats vid olika universitet och högskolor. Ofta har de en utgångspunkt i etnologi eller sociologi, men det finns stora inslag av historia, ekonomisk historia, kulturgeografi och statsvetenskap. Även någon rättsvetenskap och t.ex. lingvistisk antropologi ingår (Hammar 1994).

Det finns alltså en omfattande – om än svåröverskådlig – bakgrundskunskap tillgänglig. Problemet är dess politiska relevans. Hur skall kunskapen översättas i politiska besluts- och implementeringsbara program? När det gäller andra prioriterade forskningsområden har just frågan om användbarheten i beslutsprocesserna – den direkta relevansen för de beslutande organen – bedömts som viktig. För invandrarforskningen gäller vad Sarah Collinson (1993a) skriver:

”This deficit is also reflected in the academic literature which although vast, is curiously disjointed. Surprisingly little attention has been paid to the international and national politics of migration and to the role of state intervention in the migration process.”

En stor del av de tillgängliga forskningsresultaten är således irrelevant i försöken att formulera en migrationspolitik. Det finns också stora lakuner av ”icke-kunskap” där kunskap hade behövts. Samtidigt borde det emellertid vara möjligt att – rätt sorterade – använda mycket mer av resultaten än man faktiskt gör.

## 4. *"There is no view without a viewpoint"*<sup>1</sup>

Några utgångspunkter och föreställningar bör redovisas klart.

Det finns anledning att i en diskussion om invandrapolitik särskilja två olika slags världsbilder: "problemen i verkligheten" sådana de kan beskrivas vetenskapligt och statistiskt, och den "problemverklighet" som är utgångspunkt för politisk debatt och politiskt handlande. De behöver inte ha särskilt mycket med varandra att göra. Distinktionen mellan dessa artskilda verkligheter (eller föreställningar om verkligheten) är särskilt viktig när man diskuterar invandrapolitik med dess starka inslag av moraliska ställningstaganden; "moraliskt imperativ" som medkänsla och kollektiv skuld ingår men också, omvänt, rashygieniska ståndpunkter och etniskt främlingskap.

Det är naturligtvis en illusion att tro att verkligheten låter sig beskrivas entydigt och objektivt, vetenskapligt eller statistiskt. Samhällsforskningen har (nästan) alltid en utgångspunkt i värderingar (inom- eller utomvetenskapliga) medan statistikern väljer data och tabelluppställningar med utgångspunkt i föreställningar om relevans etc. och därigenom inte bara avbildar utan också skapar verkligheter. Institutionella arrangemang överlagrar och bestämmer en del av särskilt den statistiska bilden. Detta är särskilt tydligt när det gäller invandrapolitiken; ras, religion och etnisk tillhörighet registreras i många sammanhang inte, med hänvisning till regeringsformen kapitel 2 och dotalagen. Det är också ganska klart att medan invandrar-

---

<sup>1</sup> Rubriken är ett citat från Gunnar Myrdal.

forskning prioriteras av anslagsbeviljande organ så är forskningen förvånansvärt irrelevant för politiken. Inte desto mindre finns det förstås ett samhälle med objektiv fakticitet; en verklighet "sui generis".

Den "problemverklighet" som är det politiska handlandets utgångspunkt är delvis denna faktueella verklighet sedd eller uppfattad genom ideologiska filter och föreställningar om orsakssamband etc. Den är också starkt präglad av väljarnas vardagliga verklighet, antingen denna bygger på egna erfarenheter eller den verklighet som skapas och förmedlas av media. Också "myter" och "vandringssånger" ingår. I den fortsatta framställningen skall vi försöka att samtidigt beakta båda dessa verkligheter.

En annan aspekt på verkligheter och verklighetsuppfattningar i invandrapolitiken är värd att nämna. Språket och begreppen används mer eller mindre medvetet för att markera en inställning till invandrare och politiken (Banakar 1993). Detta sätt att skapa desinformation och hegemoni är kanske inte unikt just för debatten om invandrapolitiken. Det finns också på andra centrala politikområden som arbetsmarknad och miljö. Men det är kanske som tydligast här.

Till en del förklaras dessa försåtliga begreppsoklarheter av strukturella skillnader mellan det officiella språket (sådan det används t.ex. i lagstiftningen), det politiska språket (t.ex. i partiprogram och politiska uttalanden) och det vardagliga språket (sådan det används av media och gemene man). Till en del är det emellertid fullständigt medvetna försök att med begreppsglidningar omskapa verkligheten. Vi kan ge några exempel på det senare.

Utlänning är det officiella språkets benämning på en person som inte är född i Sverige men bosatt här utan att ha svenskt medborgarskap. I det politiska språket ändrades detta på 1970-talet till "invandrare" med en förment mindre negativ laddning men som då också fick omfatta svenska medborgare födda utomlands och i vissa sammanhang också deras barn födda i Sverige. Under valrörelsen 1991 försökte vissa politiker introducera "nysvenskar" som

ett ännu mera positivt begrepp. Alltså en utveckling från tillfällig gäst till familjemedlem; trots att en mycket stor andel av utlänningar med uppehållstillstånd av humanitära och flyktingliknande skäl just betraktar sig som tillfälliga besökare i väntan på att de politiska förhållandena i hemlandet skall redas upp. Då leder ordförskjutningarna lätt till påverkan på de konkreta politiska åtgärderna, t.ex. en omfattande och dyr svenskundervisning som inte efterfrågas och för vilken möjligen utlänningen inte är motive-rad (Ehn m.fl. 1992).

Begreppet "flykting" som också finns i den officiella terminologin används ofta i media, antagligen på grund av den positiva associationen till FN:s flyktingkonvention och Europakonventionen. Dessa reglerar emellertid rätten till asyl för individer som förföljs av staten i sitt hemland på grund av politisk eller religiös övertygelse etc. De är frukten av andra världskrigets trauman och förintelsen. Andelen s.k. konventionsflyktingar i Sverige är i själva verket mycket liten och de flesta uppehållstillstånd lämnas av humanitära eller "flyktingliknande" skäl eller till "anhöriga".

En annan likartad begreppsglidning är när invandrapolitiska kommittén (SOU 1984:58) ville sammanföra (in-hemska) etniska minoriteter med (utlandsfödda) invandrare till ett gemensamt politikområde. De förra, t.ex. samer, judar eller finnar, är sedan länge integrerade ekonomiskt och socialt i det svenska samhället; de senare kanske inte ens vill bli integrerade eller assimilerade. Denna begreppsliga systembildning "invandring och etniska minoriteter" ersätts sedan (försöksvis?) med en annan bildning, nämligen "flykting- och immigrationspolitik", där flykting inte längre betyder en person som sökt asyl i Sverige utan i största allmänhet människor som flytt från (eller till och med inom) sitt hemland och alltså bör hanteras utanför Sveriges gränser av internationella organ som t.ex. UNHCR, men med svenskt stöd.

En något annorlunda aspekt på begreppsbildningen och föreställningarna i invandrapolitiken är som vi nämnt ovljan att registrera och redovisa olika bakgrundsfaktorer

som ras, religion och etnisk tillhörighet. Detta gäller inte bara den officiella "migrationsstatistiken" från SIV, SCB och AMS utan också t.ex. brottsstatistiken. Anmälda brott enligt brottsbalken som enligt Rikspolisstyrelsen ofta riktas mot invandrare är bl.a. misshandel, skadegörelse, ofredande och olaga hot. Här registreras emellertid inte offrets etniska tillhörighet etc. Detsamma gäller brott förövade av invandrare. Endast vad gäller brotten hets mot folkgrupp och olaga diskriminering registreras etnisk tillhörighet etc. Dessa hör emellertid till brott mot allmän ordning (BrB 16 kap. 8 och 9 §§) och särredovisas inte i statistiska sammanställningar. Det förutsätts alltså en manuell genomgång för att invandrarrelaterade brott skall framgå (SOU 1989:13; detta har dock delvis ändrats efter 1991). Arten och omfattningen av t.ex. "flyktingfientlighet" blir alltså i huvudsak en fråga om hur massmedia framställer saken, eftersom det inte finns någon ordentligt genomarbetad och officiell motbild. På samma sätt står "vandrings-sägner" om invandrares och asylsökandes brottsbenägenhet när det t.ex. gäller gruppsnatterier eller försäkringsbedrägerier oemotsagda i den politiskt betydelsefulla vulgärdebatten.

Begreppsbildningen i invandrardiskussionen är alltså samtidigt paradoxalt exakt och komplicerat mångtydig och därför inte helt lätt att förstå.

## 5. *Migrationsfrågan*

Ett socialt program som migrationspolitiken (se Esping 1980 och 1982) kan ses som skapat för att lösa, lindra eller kontrollera ett "problem" som definierats i politiska termer. I den meningen har vi haft ett "invandringsproblem" under större delen av 1900-talet och ett "invandrarproblem" i varje fall sedan mitten av 1960-talet. Men det förändras ständigt. Om vi bara ser till efterkrigstiden kan man urskilja nya problemdefinitioner ungefär vart femte år fram till 1975 (SOU 1974:69). Labiliteten i problembilden har ökat sedan dess, med förändringar vart eller vartannat år. Fenomenet med de mera föränderliga problembilderna är generellt för Västeuropa.

### Det europeiska perspektivet

Jonas Widgren har beskrivit den invandrarpolitiska situationen i Europa i början av 1990-talet i "Invandring och asyl i teori och praktik" (SOU 1993:113) kompletterad 1994 med "The Key to Europe" (SOU 1994:135). Under 1970- och första hälften av 1980-talet pendlade den årliga (registrerade) bruttoinvandringen till Västeuropa mellan 0,6 och 1,0 miljoner beroende på konjunkturläget. Sedan omkring 1985 har det skett en stegvis ökning av invandringen oberoende av konjunkturlägena. Widgren har gjort ett försök att redovisa utvecklingen inte bara av den registrerade utan också av den faktiska invandringen. Beräkningarna som återges i tabellen visar på en tredubbling av invandringen under perioden 1985 till 1993.

*Uppskattning av den totala faktiska årliga invandringen till Västeuropa (EG och EFTA) perioden 1985–1993 (tusen-tal)*

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Registrerad invandring	650	720	760	910	1 080	980	1 020	1 240	1 380
Asylsökande	165	195	172	221	307	426	545	680	551
Krigsflyktingar från f.d. Jugo- slavien	–	–	–	–	–	–	42	370	70
Invandrare med hemortsrätt	50	53	101	217	392	417	239	252	242
Illegal invandring (uppskattning)	50	65	75	90	150	210	280	380	350
<b>Totalt</b>	<b>915</b>	<b>1 033</b>	<b>1 108</b>	<b>1 438</b>	<b>1 929</b>	<b>2 033</b>	<b>2 125</b>	<b>2 922</b>	<b>2 593</b>

Källa: Widgren 1993 och 1994.

## Situationen i Sverige

Antalet asylsökande i Sverige uppgick 1992 till rekordar-tade 85 000 personer. Huvuddelen av dessa (80 procent) kom från före detta Jugoslavien. Båda siffrorna för 1993 är lägre. Det är naturligtvis olyckligt att konvulsionerna i Ju-goslavien inträffar samtidigt med en extrem lågkonjunk-tur och en exempellös arbetslöshet. Samtidigt är det en del som talar för att jugoslaverna (inklusive muslimska bos-nier) anpassar sig bättre till svenska förhållanden än många andra grupper och lättare accepteras av de svensk-födda (än de icke-europeiska asylsökandena).

För det andra har antalet utrikes födda i den svenska be-folkningen (icke-nordiska) aldrig tidigare varit så stort (mer än 10 procent, vilket kan jämföras med att knappt 15 procent amerikaner i USA är "svarta"). Antalet som bott i Sverige mindre än tre år är också extremt stort; d.v.s. det finns ett förhållandevis stort antal människor i Sverige som inte talar funktionell svenska.

Ett skäligen nytt fenomen är också det stora antalet och andelen icke-europeiska invandrare. Den etniska spridningen inom invandrargruppen är mycket stor och det etniska medelavståndet till den svenska normalen blir möjligen större. Invandrargruppens genomsnittliga "sociala kompetens" (i förhållande till majoritetssamhället), som är viktig t.ex. för integrationen i arbetslivet, minskar. Detta påverkar naturligtvis möjligheterna till en smidig social integration (d.v.s. de invandrapolitiska målen enligt beslutet från 1968 och 1975). Det är inte självklart att detta underlättas av en "idealistisk" politik med moraliska förtecken.

Följaktligen är också sysselsättningsgraden bland invandrare som anlant efter 1984 mycket låg och väsentligt lägre än för tidigare grupper, samtidigt som arbetslösheten också oberoende av konjunkturerna ligger på dubbelt de svenska talen för inhemsk arbetskraft. Som en konsekvens får man naturligtvis omfattande bidragsberoende och risker för olika typer av asociala beteenden.

Samtidigt visar massmedia upp en tät följd av mer eller mindre organiserade utbrott av rasistiska och antirasistiska demonstrationer med åtföljande massiva polisinsatser. En del upprörande brott har förövats mot flyktingförläggningar, invandrare och "svartskallar", och den långa rättegången mot den s.k. lasermannen har redovisats utförligt. Massmedia ger gärna en bild av ett Sverige som tycks koka över av rasmotsättningar. Även brott förövade av invandrare noteras och ger en bild av en till Sverige importerad professionell och organiserad kriminalitet som vi inte haft tidigare. (Det finns eller pågår undersökningar om mass medias invandrarbevakning till och med 1993.)

Trots dessa "objektiva" verkligheter visar attitydundersökningarna (Lange och Westin 1993) inte på någon ökad främlingsfientlighet, inte ens bland de ungdomsgrupper där arbetslösheten är hög. Däremot visar attitydundersökningarna en stor och ökande misstro mot den förda flykting- och immigrationspolitiken. Det är möjligen detta som fått praktiskt taget samtliga riksdagspartier att arbeta om

sina ståndpunkter i invandringsfrågan i en mera "restriktiv" riktning. Särskild intressant är kanske socialdemokraternas "omvändelse" i frågan. Hypotesen kan vara att ambitionerna från 1984 och tidigare inte längre bedöms som a) realistiska efter det sovjetiska (inklusive jugoslaviska) systemets sammanbrott och konvulsionerna i Asien och Afrika och b) att man har för få och trubbiga instrument i förhållande till de snabbt skiftande situationerna.

Denna hårdnande attityd hos de flesta riksdagspartier har naturligtvis sin "omvända" bild hos de stora humanitärt inriktade organisationerna. Röda korset med 400 000 medlemmar anordnade t.ex. 1994 en tyst minut till stöd för en liberal flyktingpolitik. Svenska kyrkan har också tagit ställning.

Två underhållande och möjligen fortfarande relevanta historier från 1993 kan få avsluta denna fragmentariska beskrivning av den aktuella "problemverkligheten". När Ny Demokrati under sin kampanj sommaren 1993 kritiserades i media för att uppmana till rasism, flyktingfientlighet och främlingsfientlighet (vilket var ganska uppenbart!) svarade man "Vi angriper inte flyktingarna, vi kritiserar utlänningspolitiken". Detta var inte särskilt sant men borde kanske ha varit det.

När Expressen inledde sin stora "invandrarsatsning" angreps man av ett praktiskt taget enigt politik- och kultur-etablissemang. Tidningens chefredaktör försvarade sig med att man ville lägga korten på bordet för att möjliggöra en förutsättningslös diskussion. Förutsättningar för en konstruktiv diskussion måste skapas, menade Erik Månsson, de kommer inte av sig själv. Inte heller detta är naturligtvis hela sanningen men kanske inte så dumt ändå.

Såväl NyD som Expressen hade naturligtvis andra och mindre altruistiska motiv för sina utspel än att framstå som något slags ljusets riddarvakter. Men man bör inte underskatta deras kompetens när det gäller att samla röster respektive att sälja lösnummer. Båda ansåg sig ha funnit ett brett och djupt intresse hos potentiella väljare och tidningsköpare som man ville utnyttja. Båda angreps av ett

etablissemang som ville att det inte skulle finnas sådana uppfattningar. Det finns också en sådan dubbelhet i den officiella synen på invandrar- och framför allt flyktingproblemen som gör sig gällande i många olika sammanhang. Det finns all anledning att hålla detta i minnet vid en undersökning av migrationspolitiken.

## 6. *Migrationspolitikens utveckling*

Det är inte helt lätt att hitta ett begrepp som sammanfattar både regleringen av utländska medborgares rätt att resa in och vistas i Sverige (prop. 1983/84:144 kallar detta "invandrings- och flyktingpolitik") och den politik som avser invandrares inklusive flyktingars och inhemska minoriteters förhållande till det svenska majoritetssamhället ("invandrar- och minoritetspolitik" enligt SOU 1984:58). Det offentliga språkbruket vill hålla dessa åtskilda samtidigt som de i praktiken uppenbart är sidor av samma mynt. Möjligen kan man använda det något klumpiga uttrycket "migrationspolitik", trots att den i allt väsentligt avser utlänningar i Sverige och knappast alls svenskar i utlandet. Det är också tveksamt om man alls kan särskilja nordiska medborgare, t.ex. finnar eller inhemska minoriteter som t.ex. tornedalingar, i politiken.

Under senare hälften av 1800-talet fanns ingen migrationspolitik alls; befolkningsrörelserna över gränserna var helt fria om än ganska begränsade. De stora befolkningsflyttningarna skedde till framför allt Nordamerika. Andelen utländska medborgare i Sverige låg under eller kring en promille.

En första begränsad utlänningskontroll infördes 1906 "i följd av tilldragelserna i ryska riket". Ett mönster där svenska staten reagerar på utrikes konvulsioner med restriktioner i utlänningspolitiken blir skönjbar redan här. Man uppfattade emellertid länge restriktionerna som tillfälliga undantag från ett normaltillstånd av fullständigt fria flyttningrörelser. Men de kom successivt att skärpas och bli närmast helt permanenta. Undantaget är den fria

nordiska arbetsmarknaden och EES-avtalet. Sveriges inträde i EU kommer naturligtvis att på sikt förändra förhållandena.

Även under första världskrigets första år upprätthölls denna princip om fritt folkutbyte, t.ex. utan passtvang. År 1917 infördes pass- och visumtvång. Bakgrunden var den tilltagande livsmedelsbristen. En ny handlingsparameter introducerades; invandringen avvägs mot (föreställningen om) nationalhushållets resurser. Det är kanske inte just livsmedel som är den kritiska resursen numera, utan bostäder, arbete och utbildning/undervisning, men in på 1970-talet förekommer bl.a. tillgången på sjukvård i argumentationen som en sådan begränsad resurs.

Den första utlänningslagen tillkom 1927 främst som skydd för den svenska arbetsmarknaden. Invandringen till andra industriländer hade begränsats. Det fanns emellertid också i motiveringarna hänsyn till bl.a. bostadsläget och ordningsintressen men också rassynpunkter: "Värdet av att vårt lands befolkning är en sällsynt enhetlig, oblandad ras kan knappast överskattas." Lagen tidsbegränsades till fem år eftersom man hoppades kunna återgå till ett normaltillstånd med fritt folkutbyte. Den kom emellertid att förlängas först med fem år, för att 1937 skrivas om till en ny lag; också den med begränsad giltighetstid, men med ett bättre skydd för politiska flyktingar. Lagen hade nu utvecklats till en avancerad ramlag med vittgående delegation till regeringen och den ansvariga myndigheten (Socialstyrelsen och senare Utlänningskommissionen). En ny UtIL tillkom igen 1945. De bärande principerna och grundkonstruktionen är desamma, bl.a. att det nästan inte alls gavs några riktlinjer för (den materiella) tillämpningen utan konkretiseringen överlämnades genom fullmakt till regeringen och ämbetsverken. Domstolarna var inte inblandade.

En ny mera genomarbetad UtIL tillkom 1954 (prop. 1954:41). Skillnaderna mot de tidigare låg framför allt i en starkare betoning av utlänningens rättsskydd (sid. 59):

”En ovillkorlig rätt att vistas i riket och att här vinna sin utkomst tillkommer endast svensk medborgare. Utlänning kan icke, vare sig enligt svensk lag eller internationellt erkända rättsregler, göra anspråk på att i dessa hänseenden vara likställd med svensk medborgare. Härefter ligger alltså en skillnad som icke kan avlägsnas utan att dessa begrepp får en ändrad innebörd. Å andra sidan bör det finnas en legal reglering av utlännings möjligheter att uppehålla sig här i riket, varigenom det stadgas rättsliga garantier mot godtycklig behandling och i största möjliga utsträckning ges en tryggad ställning också för utlänning. Det är utlänningslagstiftningens uppgift att skapa ett sådant rättsskydd”.

Departementschefen utvecklade också lagens två syften som individuell respektive generell utlänningskontroll. Den individuella kontrollen var avsedd att under rättsligt korrekta former ”ur riket avlägsna personer” som på grund av sina individuella egenskaper inte var önskvärda. Den generella kontrollen tog däremot sikte på att kontrollera och avväga tillströmningen av utlänningar till landet från mera allmänna synpunkter. I främsta rummet var det fråga om att begränsa tillströmningen med hänsyn till försörjningsläget (världskrigens erfarenheter präglade fortfarande föreställningarna!) och bostadssituationen. Under oroliga tider kunde också ordnings- och säkerhetssynpunkter göra sig gällande. Däremot sågs inte arbetsmarknaden som ett skäl att begränsa immigrationen; Sverige upplevde vid denna tid även officiellt en strukturell arbetskraftsbrist.

Liksom tidigare utlänningslagar gav UtL 1954 i huvudsak de legala förutsättningarna för att avlägsna utlänningar ur landet. Förutom att i princip stadga att politiska flyktingar hade rätt till asyl överlät lagen åt de tillämpande myndigheterna inklusive regeringen att avgöra under vilka förutsättningar och vid vilka tidpunkter tillstånd till bosättning i Sverige skulle medges.

Propositionen 1954 är också den sista där invandrings- och invandrarfrågorna väsentligen behandlas som ett bilag till UtL. Senare behandlas invandrings- och invand-

rarpolitiken som storheter för sig och UtiL ses som ett (bland flera) instrument för att förverkliga den politiken. 1954 tecknades också en överenskommelse om en gemensam nordisk arbetsmarknad och om befrielse från krav på pass- och uppehållstillstånd för medborgare i de nordiska länderna. Detta ändrade naturligtvis kraftigt förutsättningarna för migrationspolitiken. Framst påverkades arbetskraftsutbytet mellan Sverige och Finland.

## Mot en aktiv migrationspolitik

Det kan här anmärkas att migrationspolitikens historia är väl dokumenterad fram till åtminstone 1975 (Utlänningsutredningen [SOU 1967:18], Invandrarutredningen [SOU 1974:69]). Det är mera tveksamt om den är tillräckligt analyserad och förstådd.

Särskilt gäller detta kanske sambandet mellan och sammanblandningen av målen med medlen (UtiL), separeringen av invandrings- från invandrarfrågorna och de var för sig marginella men additiva revideringarna i förhållande till tumulten i omvärlden.

1954 års UtiL medgav i stort sett fri inresa av utlänningar till Sverige. Upphålls- och arbetstillstånd kunde i princip prövas efter ankomsten till Sverige. Under trycket från en omfattande invandring från framför allt Sydeuropa började regeringen att (i delegation) genom utlänningkungörelsen (UtiK) skärpa kraven. Tillstånd skulle i princip ha prövats och beviljats före inresan till Sverige. Upphållstillstånd (UT) fick inte längre beviljas efter ankomsten till Sverige. Undantag medgavs "asylsökande" och anhöriga till personer bosatta i Sverige. Skärpningen skedde alltså som ändringar och skillnaden mellan utlänningslagen (och intentionerna bakom denna) och den verklighet som reglerades av UtiK och myndigheternas praxis vid tillämpningen, blev allt större. Detta aktualiserade då en översyn.

I utlänningsutredningens betänkande II "Invandringen; problematik och handläggning" (SOU 1967:18) och propo-

sitionen (1968:12) "Riktlinjer för invandrapolitiken" görs försök till en principiell analys. En delvis ny grundsyn på utlänningspolitiken med uppehållstillstånd (UT), arbetstillstånd (AT) och visum som främsta begrepp introduceras. Propositionen antogs – vilket brukar påpekas – av en enhällig riksdag.

I propositionen argumenterar departementschefen för behovet av en generell utlänningskontroll. Sverige skulle sannolikt även i framtiden vara ett attraktivt invandringsland. Denna åsikt baserades då framför allt på de stora ekonomiska skillnaderna mellan norra och södra Europa. Två faktorer skulle bli avgörande för inflyttningen till Sverige: 1) den utlänningspolitik som bedrevs av andra "rika" nationer och 2) den svenska invandringsspolitiken. Det är alltså egentligen s.k. arbetskraftsinvandring som är den politiska "problemverkligheten". Invandringen måste därför anpassas till samhällets resurser och möjligheter, främst när det gäller arbetstillfällen, "försörjningsmöjligheter", d.v.s. tillgången på livsmedel och bostäder, samt social omsorg, framför allt sjukvård och åtgärder för utlänningsanspassning. Invandrare skulle i alla avseenden ha möjlighet att leva på samma standard som den inhemska befolkningen i dessa avseenden. Invandring av andra än ekonomiska skäl berördes däremot mycket kort i propositionen. Flyktingar och andra som borde beviljas UT av andra skäl, t.ex. politisk förföljelse eller av "humanitära" skäl, behandlades endast kortfattat. Man såg dem inte längre som något politiskt problem. Huvuddelen borde man ta emot som s.k. kvotflyktingar i samråd med UNHCR. Anhöriga borde normalt få UT.

Departementschefen framhöll att utlänningspolitiken väsentligen fick sitt innehåll genom det sätt på vilket tillståndsreglerna tillämpades i de konkreta fallen. Det framgick inte av UtIL eller UtIK under vilka förutsättningar UT fick meddelas. Det hade därför ankommit på de tillämpande myndigheterna att avgöra vad som skulle fordras för tillstånd. De hade därvid också kommit att utöva ett väsentligt inflytande på utformningen av politiken: "Denna

ansvarsfördelning mellan statsmakterna och förvaltningsmyndigheterna avviker från fördelningen på andra områden. I likhet med utredningen och en enhällig remissopinion anser jag att statsmakterna så långt det är praktiskt möjligt bör ha det direkta ansvaret för utlänningspolitiken. Detta bör ske genom att statsmakterna ger riktlinjer för tillståndsprövningen." Riktlinjerna borde (liksom på andra områden) inte bindas vid de "förhållanden som råder i dagens läge utan bör ge vägledning i ett längre perspektiv och huvudsakligen klarlägga olika faktors tyngd vid tillståndsärendenas avgörande". Även om den extrema ramlagskonstruktionen gav lite inflytande för riksdagen var den alltså nödvändig för flexibiliteten.

Departementschefen konstaterade också att den myndighet som bär ansvaret för tillståndsprövningen m.m. också "bör ha ansvaret för att de utlänningar som invandrar också blir omhändertagna här". Statens Invandrarverk (SIV) inrättades också 1969 som central utlänningsmyndighet. Först 1985 överflyttades också "flyktingmottagandet" från AMS till SIV.

Utlänningsutredningen föreslog att invandrings- och invandrarpolitiken borde uttryckas kvantitativt, genom att riksdagen eller regeringen skulle bestämma kvoter i form av antal UT som skulle få beviljas varje år. Detta är en modell som vid den tiden användes flitigt på flera olika samhällsområden, bl.a. sysselsättnings- och regionalpolitik, bostads- och sjukhusbyggande. Den härrör antagligen från början från någon av 1950-talets långtidsutredningar som vid den tiden hade tydliga preferenser för "planhushållning". Departementschefen avvisade dock förslaget bl.a. efter avstyrkande från Arbetsmarknads-, Bostads- och Socialstyrelserna; alltså samma myndigheter som föreföll ha tilltro till metoden för sina egna verksamhetsområden. Idén skulle emellertid komma tillbaka i början på 1990-talet i betänkandet "Flykting- och immigrationspolitiken" (SOU 1991:1). Den är möjligen återigen aktuell för riksdagsbehandling 1995 eller 1996.

## Principer för en ny invandrapolitik

Samtidigt med prop. 1968:12 tillsattes "Invandrarutredningen" (IU) för att utreda frågor i anslutning till invandrarnas anpassning till det svenska samhället. IU levererade tre betänkanden: om svenskundervisning (SOU 1971:51), tolkservice (1972:83) och huvudbetänkandet "Invandrarna och minoriteterna" (1974:69).

IU:s huvudbetänkande ledde fram till propositionen (1975:26) "Riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken". Väsentligen innehåller denna på det principiella planet mera pregnanta formuleringar av en politik, som redan formulerats i, eller följer av, 1968 års proposition. Till en del är den ett avståndstagande (formulerat redan i direktiven till IU) till den politik för integration och assimilering som hade formulerats för arbetskraftsinvandringen och som tillämpats under hela 1960- och början av 1970-talet. Målsättningen anges som tidigare nämnts i slagorden jämlikhet, valfrihet, samverkan.

"IU har formulerat målen för invandrar- och minoritetspolitiken med utgångspunkt i begreppet jämlikhet, valfrihet och samverkan.

Jämlikhetsmålet innebär ett fortsatt arbete för att invandrarna skall få samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som befolkningen i övrigt. Målet innebär vidare att alla grupper i samhället skall ha likvärdiga möjligheter att bibehålla och utveckla sitt modersmål och att 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 egen språklig och kulturell identitet.

Valfrihetsmålet innebär att medlemmar av språkliga minoriteter skall kunna välja i vilken grad de vill uppgå i en svensk kulturell identitet och i vilken grad de vill bibehålla och utveckla den ursprungliga identiteten. Åtgärder för att bevara kontakten med ursprungslandets kultur underlättar även valet mellan att stanna i Sverige eller återvända och återanpassas i ursprungslandet.

Samverkansmålet innebär att en ömsesidig och omfattande samverkan bör komma till stånd mellan invandrar- och minoritetsgrupperna och majoritetsbefolkningen. Målet inbegriper ömsesidig tolerans och solidaritet mellan invandrarna och den inhemska befolkningen. Ett förverkligande av samverkansmålet förutsätter bl.a. att invandrarna ges större möjligheter att aktivt delta i det politiska livet i Sverige, att de ges vidgade möjligheter till kulturell egenverksamhet och att invandringens positiva kulturella effekter uppmärksammas i ökad utsträckning.

De av IU uppställda övergripande målen för invandrar- och minoritetspolitiken har vunnit mycket stor anslutning bland remissinstanserna. För egen del kan jag i huvudsak ansluta mig till de allmänna målformuleringarna. Dessa sammanfattar de ambitioner som bör vara vägledande för invandrar- och minoritetspolitiken. Det är väsentligt att riktlinjerna för politiken på detta område ges en kortfattad och lättförståelig formulering. Därigenom skapas bättre möjligheter att i samhällsdebatten klargöra den principiella innebörden av statsmakternas ställningstagande.”

Dessa mål för invandrarpolitiken har en likhet med föregångarna från franska revolutionen. Nu liksom då tenderar möjligen den slagordsmässiga kraften att dölja problemen i tillämpningen. I remissbehandlingen påpekades också att dessa mål möjligen inte var inbördes konsistenta eller särskilt realistiska i den praktiska tillämpningen. Departementschefen avfärdade detta (sid. 61):

”Några remissinstanser har påpekat att de av utredningen föreslagna målen kan komma i konflikt med varandra i den praktiska tillämpningen och att utredningen inte har fullföljt sin mål/medelanalys på ett tillfredsställande sätt. Jag vill dock framhålla att de målformuleringar, som jag har anslutit mig till, endast har till syfte att sammanfatta den övergripande inriktningen av invandrar- och minoritetspolitiken. Det är givet att det i den praktiska verksamheten krävs att målen bryts ned i delmål och etappmål och att de målkonflikter, som kan göra sig gällande, uppmärksammas och analyseras. En sammanvägning av olika intressen får ske i den praktiska tillämpningen.”

Detta eleganta sätt att sopa problemen under mattan finns på många politikområden under 1970-talet. Lagen om arbetsskadeförsäkring är ett exempel (Esping 1994).

Den boskillnad mellan invandrings- respektive invandrar- och minoritetspolitik som gradvis vuxit fram formuleras någorlunda explicit som ett medvetet beslut (sid. 59):

”I utredningens uppdrag ingick inte att pröva frågorna om invandringens omfattning och inriktning samt reglerna för invandring till Sverige. IU (invandrarutredningen) har därför nöjt sig med att framhålla att det finns ett nära samband mellan å ena sidan de bestämmelser, som reglerar invandringen, och å andra sidan invandrarnas situation här i landet.”

Propositionen antogs – som man brukar framhålla – enhälligt av riksdagen. Väsentligen var det alltså en bekräftelse på 1968 års riktlinjer. Det fanns emellertid också en del mindre men konkreta utfästelser om stöd till invandrarorganisationer, åtgärder för att stödja kulturell verksamhet bland språkliga minoriteter, litteraturstöd, ökade resurser till SIV:s informationsverksamhet till invandrare och svenskar etc. Den senare punkten är möjligen värd en närmare undersökning; hittills hade det varit få myndigheter som fått den typen av uppdrag att bedriva information bland svenskar för att stödja en politisk linje; även om den nu var enhällig. Kommissionerna under 1940-talet hörde dit. Den nationella krisen motiverade dem då. SIDA hörde också dit.

En del senare åtgärder faller också ut som en följd av 1975 års beslut:

- utlänningars fri- och rättigheter skrivs in i RF 1:2, 2:20
- kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare från 1978
- hemspråksundervisning i förskola och grund- och gymnasieskola från 1976–77
- kvalifikationstiden för svenskt medborgarskap sänks

- till fem år för icke-nordiska medborgare 1976
- förordningen (1976:310) att svenska myndigheter skall beakta särskilda behov hos invandrare och språkliga minoriteter
- tidskriftsstöd till minoritetsspråk 1977

Regeringen beslöt 1980 om ytterligare en av de tämligen regelbundet återkommande översynerna av migrationspolitiken. Översynsutredningen blev parlamentarisk. (Riksdagen får insyn i migrationspolitiken huvudsakligen via kommittéerna.) Den tog namnet Invandrarpolitiska kommittén (IPK). Direktiven (1980:48) innehöll den dåvarande borgerliga regeringens analys av migrationsprogrammets utveckling under 1970-talet. De var påtagligt genomarbetade och kan förtjäna att analyseras närmare. Frågan om sambandet mellan invandrings- och invandrarpolitik var inte helt död enligt direktiven (sid. 6):

”I den hittillsvarande debatten om invandringen till Sverige har i relativt liten utsträckning hänsyn tagits till att det föreligger ett nära principiellt samband mellan åtgärder för regleringen av invandringen till Sverige å den ena sidan och åtgärder som vidtas för invandrare som bor i landet å den andra. Storleken och sammansättningen av invandringen till Sverige är i hög grad beroende av vilka grupper som redan bor här och hur deras situation utvecklas. Samtidigt är de olika invandrargruppernas villkor i Sverige och relationerna mellan invandrare och den inhemska befolkningen, liksom också relationerna mellan olika invandrargrupper, nära beroende av invandringens storlek och sammansättning. Frågan om det närmare sambandet mellan regleringen av invandringen och utvecklingen av invandrarnas villkor har emellertid inte tidigare prövats av regering och riksdag. Det bör i detta sammanhang uppmärksammas att de nuvarande riktlinjerna för invandrar- och minoritetspolitiken, bl.a. vad gäller insatser på utbildnings- och kulturområdena, kännetecknas av en avsevärt högre ambitionsnivå än vad som gällde när 1968 års riktlinjer för den reglerade invandringen slogs fast av riksdagen. Det bör också uppmärksammas att invandrarnas arbetsmarknadssituation numera präglas av betydande pro-

blem. Sålunda har arbetslösheten under den senare delen av 1970-talet varit dubbelt så hög för de utländska medborgarna som för totalbefolkningen. För ungdomarna har arbetslösheten varit väsentligt högre än för de svenska ungdomarna. Särskilt i storstadsområdena utgör utländska medborgare en mycket stor andel av de arbetslösa. Utvecklingen av invandrarnas arbetsmarknadssituation är av avgörande betydelse för deras möjligheter att finna sig till rätta i samhället.”

Detta uttalade samband höll emellertid inte hela vägen. IPK lade fram två betänkanden i invandringsfrågan (SOU 1982:49 och 1983:29) och ett om invandrar- och minoritetspolitiken (SOU 1984:58). Den samtidigt arbetande diskrimineringsutredningen lämnade ett antal rapporter om bakgrund etc, (bl.a. ”Att leva med mångfald”, 1981) och ett huvudbetänkande (”I rätt riktning” SOU 1984:55). Den resulterande ”sammanhållande” propositionen (1983/84:144) handlade emellertid enbart om ”Invandrings- och flyktingpolitiken”. Invandrarfrågorna hanterades sedan i ett antal fristående beslut om t.ex. svenskundervisning (1986), tolk- och översättarutbildning (1986), bidrag till invandrarnas organisationer, men också i en fristående proposition (1985/86:98) om den framtida invandrapolitiken, där målen läggs fast på nytt och (i någon mån) preciseras.

Prop. 1983/84:144 handlade alltså om invandrings- och flyktingfrågor. I huvudsak är den en bekräftelse på den praxis som utvecklats. Det gjordes emellertid också ett ganska kraftigt uttalande om att UT av humanitära skäl eller för de facto-flyktingar (enligt dåvarande UtIL 6 §) skulle beviljas endast i den omfattning det är möjligt att ge de sökande samma förutsättningar som infödda svenskar (”jämlikhetsmålet!”), d.v.s. det skall finnas arbete och bostad och kommunerna skall ha möjlighet att lämna sjukvård och social omvårdnad, skolutbildning etc.

## Försök till schematisering

Det är inte helt lätt att urskilja en klar linje i den utveckling som beskrivits ovan. Möjligen kan man se den som

ständiga försök att formulera en över tiden stabil strategi eller syn på migrationspolitiken – för att gång på gång få se den kullvält av händelser i utlandet utanför den svenska statens kontroll. I så fall kan man möjligen tala om några tämligen suddiga faser i en fortlöpande evolution.

Den inledande fasen – som egentligen inte har något större intresse för den fortsatta framställningen – sträcker sig från tiden före sekelskiftet till omkring 1940. Den kan karaktäriseras som en tämligen passiv utlänningspolitik utan nämnvärda sociala, ekonomiska eller ens humanitära ambitioner. De prövningar den grundläggande låt gå-inställningen utsätts för, möts med hjälp av utlänningslagen konstruerad som en fullmaktslag där den offentliga insynen i tillämpningen är liten (om man antar att någon hade velat skaffa sig en sådan!). Man kan emellertid möjligen hävda att politiken och lagstiftningen framstår som tämligen robust, då det faktiskt fungerade i femtio år.

Händelserna kring 1940 tvingade emellertid fram en mera genomtänkt politik, när den svenska vardagen konfronterades med händelserna i omvärlden i andra världskrigets inledningsskede. Flyktingarna från närområdet, från Finland, sedan Norge och Danmark och så Baltikum, kunde inte rimligen förklaras bort med diverse rashygienisk vidskepelse. Detta krävde en ny politik och en ny lagstiftning; polacker, tyskar och andra följde med i svepet. Det blev också alltmer tydligt att den svenska utlänningspolitiken inte bara kunde utgå från förhållandena i den svenska ankdammen; alltså ratifierade Sverige FN:s flyktingkonvention från 1951 och skrev in den i UtlL 1954.

Situationen omedelbart efter kriget var att Sverige inte bara hyste en mängd flyktingar som var villiga att arbeta utan också själv hade en strukturell brist på arbetskraft i den starka efterkrigskonjunkturen. Flertalet av dessa flyktingar, som blev arbetskraftsinvandrare, kom från de nordiska länderna eller annars från Nordeuropa. Många återvände hem men många, framför allt från Baltikum, naturaliserades så småningom. Arbetskraftsbristen blev emellertid bestående; i det perspektivet formulerades den

aktiva invandringspolitiken på 1950-talet, för att först kodifieras i 1968 års principbeslut och sedan konfirmeras i 1975 års beslut (då politiken egentligen redan var överspelad).

I detta steg gjorde man också den paradigmatiske kopplingen mellan immigrationspolitiken och det som man kallar invandrar- och minoritetspolitiken. Försöken att se detta som ett sammanhållet problemområde – ”invandrings- och invandrapolitiken” – var emellertid tämligen ambivalenta och stannade huvudsakligen vid ansatser samt att man organisatoriskt försökte föra samman dem på myndighets- och (delvis) departementsnivå.

Denna fas kan alltså grovt ses som perioden 1954–1975. Den kännetecknades av en tämligen hög nettoinvandring av främst arbetsmarknadsskäl. Invandrarna kom framför allt spontant från Finland och i mera organiserade former från Sydeuropa: Italien, Grekland och Jugoslavien. Antalet asylsökande var tämligen litet och andelen beviljade tillstånd av flykting- eller flyktingliknande skäl tämligen hög. Man lyckades också absorbera följderna av några utländska eruptioner som Ungern 1956, Tjeckoslovakien 1968 och Libanon 1973 och framåt. I invandringspolitikens historiska betraktelser har framför allt de socialdemokratiska debattörerna gärna sett tillbaka på denna period som om invandrapolitiken då var ”konstruktiv och aktiv”. Denna aktiva invandringspolitik bröt emellertid samman redan i mitten av 1970-talet under trycket av oljekris och allmän lågkonjunktur. I den mån man behövde en regulator fick den fria nordiska arbetsmarknaden och i någon mån den anhöriginvandring, som följt av arbetskraftsinvandringen, fungera som sådan. Inhemsk ambitioner om jämställdhet, kvinnlig yrkesverksamhet och familjepolitik kom naturligtvis också att påverka inställningen till invandring.

Den följande perioden som kan sträcka sig mellan 1975 och 1984, d.v.s. de följande tio åren, karaktäriseras av att arbetskraftsinvandringen låg nära noll medan flyktinginvandringen var förhållandevis ”ordnad”. Andelen flyk-

tingar uttagna i samråd med UNHCR var tämligen hög, mellan 30 och 50 procent . Det totala antalet ”spontant” asylsökande låg tämligen konstant kring 3 000 per år och andelen beviljade UT varierar runt 80 procent . Denna aktiva flyktingpolitik kollapsade emellertid 1984 då antalet asylsökande, framför allt från Iran, plötsligt och dramatiskt ökade till 12 000. Alltså samma år som propositionen antogs var förutsättningarna redan radikalt förändrade.

Perioden efter 1984 kan karaktäriseras som kaotisk. Turbulensen i omvärlden har lett till kraftigt ökade flyktingströmmar och ett starkt invandringstryck på hela Västeuropa. Antalet asylsökande i Sverige ökade kraftigt från 12 000 i början av perioden till ca 30 000 åren 1990 och 1991 för att 1992, under trycket av händelserna i Jugoslavien, rusa upp till 85 000. De s.k. nollbesluten om bosnienflyktingar och det åtföljande visumtvånget har drivit ned antalet asylsökande väsentligt under 1993 och 1994.

Fenomenet att människor flyr undan olika hemsökelsor eller ekonomiskt betryck och anger ”flyktingskäl” för att få sina asylansökningar prövade är generellt för Europa. Ansökningarna avslås men först efter en lång och dyrbar prövning. Det är emellertid inte självklart i alla länder att ett avvisnings- eller utvisningsbeslut också verkställs. Också Sverige har i viss utsträckning blivit föremål för denna typ av ”illegal” invandring. Andelen asylansökningar som beviljas (vanligen av humanitära skäl) har också sjunkit drastiskt trots att man i Sverige ser tämligen liberalt på ”humanitära skäl” och ”anknytning”.

Trots den stora andelen avslag på asylsökningarna kommer ett större antal flyktingar in i Sverige (med UT) än tidigare. De kommer också till stor del från icke-europeiska länder med större etniskt avstånd och medföljande anpassningssvårigheter till arbetsmarknaden etc. Näringslivets omstrukturering och konjunkturläget hjälper naturligtvis inte. Detta har fått en del negativa konsekvenser. Sysselsättningsgraden har t.ex. sjunkit drastiskt för invandrare, d.v.s. ”flyktingar”, som anlant efter 1984. Dessutom har arbetslösheten stigit och är nu närmare eller mer

än dubbelt så hög som för den inhemska befolkningen.

Genomsnittsinkomsten för invandrare har sjunkit från 123 procent till 77 procent av genomsnittsinkomsten för totalbefolkningen enligt Ekberg (1994b). Omvänt har naturligtvis socialbidragen ökat. Utländska medborgare står för nära hälften av alla utbetalda socialbidrag, i pengar 4,5 miljarder kronor.

## *7. Migrationspolitik i början av 1990-talet*

Den redovisade migrationspolitiken under efterkrigstiden uppvisar några karaktäristiska drag.

För det första har den varit i hög grad reaktiv i meningen att man har reagerat på förhållanden i omvärlden, över vilka man inte haft någon kontroll, snarare än fört en aktiv politik. Oftast har man dessutom reagerat så sent att förhållandena inte längre varit aktuella, med följd att politiken därför blivit inadekvat eller irrelevant. Vi kan t.ex. se hur 1954 års UtlL konstruerades för att hantera politiskt förföljda av det europeiska slag som var aktuella under 1940-talet och tidigare. 1975 års invandrings- och invandrarpolitik formulerades med utgångspunkt i en arbetskraftsinvandring som inte funnits sedan dess. Besluten 1984 och 1987 utgick från en nivå om 3 000–4 000 asylansökningar per år, medan antalet redan 1984 hade ökat till 12 000 och sedan fortsatte att öka. Utgångspunkten var också i huvudsak att flyktingarna skulle komma från Europa, medan verkligheten blev en majoritet av icke-europeiska asylsökande (förutom under de senaste åren med flyktingar från före detta Jugoslavien). Att detta över huvud taget kunnat fungera har väsentligen berott på UtlL:s extrema ramlagskaraktär. Spänningen mellan den beslutade politiken och den faktiskt förda är emellertid nu så stor att det framstår som ett särskilt legitimitetsproblem i den politiska debatten.

Ett annat karaktäristiskt drag i den hittills beslutade migrationspolitiken har varit den parlamentariska enigheten. Alla principbesluten från 1940 och framåt har fattats av en enig riksdag. Det är emellertid inte längre själv-

klart att det finns en sådan politisk samstämmighet, varken i problemformuleringen eller i lösningarna. Det finns naturligtvis en påtaglig – statistiskt avläsbar – bakgrund till problemen. Det intressanta/relevanta är emellertid inte denna verklighet "sui generis" utan de delar av verkligheten som de politiska huvudaktörerna ser som relevanta; alltså den selektiva tolkningen och betoningen i debatten och de konkreta program som olika partier bedömer som etiskt försvarbara, adekvata och politiskt möjliga. Här kan man då numera se åtminstone två huvudriktningar i debatten: den "flyktingvänliga" respektive den "invandrарvänliga".

Detta kapitel skall ägnas en diskussion och analys av hur olika potentiella formuleringar av en framtida politik kan se ut i förhållande till de verkliga problemen. Det är ambitionen att försöka ringa in de alternativa utrymmen för den framtida politik som sannolikt blir aktuell mot mitten av 1990-talet.

## Dokumentationen

På våren 1990 lade en interdepartemental (utrikes- och arbetsmarknadsdepartementen) arbetsgrupp fram en promemoria ("En sammanhållen flykting- och immigrationspolitik"). Skriften registrerades aldrig som departementspromemoria, men trycktes med ett förord av dåvarande statssekreteraren i arbetsmarknadsdepartementet, Bo Göransson. I juni 1990 tillsatte regeringen (s) så en "utredning om förutsättningarna för och inriktningen av en sammanhållen flykting- och immigrationspolitik" (dir. 1990:42). Någon månad senare överlämnades den omtalade promemorian till utredningen för beaktande. Sammantaget ger direktiven och promemorian så detaljerade föreskrifter om vad utredningen skall överväga att dess enda funktion är att finna de tekniska lösningarna. Följaktligen blev det också en ämbetsmannautredning bestående av två höga jurister. De lade fram betänkandet "Flykting och immigrationspolitiken" (SOU 1991:1). Betänkan-

det remissbehandlades och blev grund för en proposition i maj 1991 (1990/91:195) som emellertid drogs tillbaka av den tillträdande regeringen. Man kan förmoda att denna sekvens av dokument i stort sett uttryckte den socialdemokratiska regeringens uppfattning om saken. Endast omständigheterna, d.v.s. valet 1991, hindrade att den verkställdes som faktisk politik.

Ett drygt år efter regeringsskiftet tillsatte den borgerliga regeringen en parlamentarisk kommitté för "översyn av invandrapolitiken samt invandrings- och flyktingpolitiken" (dir. 1993:1). Direktiven var påtagligt detaljerade och mer än 20 sidor långa. Kommittén publicerade ett bakgrundsbetänkande om den europeiska situationen (SOU 1993:113).

Omedelbart efter regeringsskiftet 1994 lades emellertid den invandrar- och flyktingpolitiska kommittén ned och ersattes med dels en utredning om invandrings- och flyktingpolitiken (dir. 1994:129), dels en om invandrapolitiken (dir. 1994:130). Direktiven i den förra ansluter i allt väsentligt till grundtankarna i den tillbakadragna propositionen från 1991, tankegångar som också återfinns i socialdemokraternas valinformation från 1994 (men däremot inte i valinformationen från 1991!). En jämförelse mellan dessa olika skeenden bör ge underlag för något slags slutsats om den politiska situationen vad avser migrationspolitikens aktuella mål och medel.

För att göra dokumentationen än mera fullständig bör nämnas att Riksdagens revisorer presenterade en revisionspromemoria, "Invandrapolitikens inriktning och resultat", i juni 1992. Efter remissbehandling och överarbetning presenterades den som revisorernas förslag (till riksdagen) angående invandrapolitikens inriktning och resultat. Detta förslag jämte proposition 1992/93:100 bil. 12, regeringens skrivelse 1992/93:157 och diverse motioner lades till grund för socialförsäkringsutskottets betänkande samma år. Bland motionerna fanns naturligtvis en partimotion (s) inte helt olik direktiven från 1990. Utskottets huvudbetänkande anslöt sig både innehållsmässigt och

tidsmässigt till direktiven från 1993. Dessa kom visserligen bara några veckor före utskottsbehandlingen men gav ändå utskottet möjlighet att hänvisa till redan pågående utredning; inte helt ovanligt när det gäller revisorernas förslag. Reservationen (s) överensstämmer i stora drag med direktiven från 1990 och den tillbakadragna propositionen från 1991.

Det finns alltså både möjligheter och anledning att genom en jämförelse mellan de olika dokumenten försöka analysera den möjliga framtida politiken. Det som gör en sådan analys meningsfull är bl.a. de olika försöken att balansera mellan det etiskt försvarbara respektive det ekonomiskt och socialt acceptabla.

## Decemberbesluten

Historien börjar emellertid redan tidigare. Luciadagen 1989 beslöt regeringen i ett ärende som överlämnats av Invandrarverket "för vägledning". Ärendet gällde formellt avvisningen av två bulgarieturkiska makar och deras två barn men avsågs uppenbart få generell räckvidd. I praktiken avsågs ett stopp för uppehållstillstånd till krigsvägrare och av sökande med flyktingliknande eller humanitära skäl, om inte särskilt starka skyddsbehov motiverade det. Skälet var att den stora och ökande tillströmningen av asylsökande – från 4 000 år 1983 till över 30 000 år 1989 och med en ökning på 50 procent bara mellan 1988 och 1989 – hade framkallat en ohållbar situation i flyktingmottagandet. Från regeringsbeslutet kan citeras:

"De senaste åren har Sverige i ökande omfattning fått ta emot asylsökande utlänningar. Det svenska mottagningssystemet för asylsökande har successivt utökats men har ändå under lång tid varit pressat, främst på grund av tillströmningen av utlänningar till våra gränser men även till följd av svårigheterna att bereda bostad åt sådana utlänningar som beviljats uppehålls- och arbetstillstånd.

Under de senaste fem månaderna har ett synnerligen stort antal utlänningar kommit till Sverige och ansökt om asyl.

Detta har lett till att vårt mottagnings- och utredningssystem nu har nått gränsen för sin förmåga; våra möjligheter att under överskådlig tid ta emot asylsökande kommer att vara ytterligt begränsade. Situationen är sådan att den i enskilda asylärenden skall beaktas vid bedömningen huruvida sådan särskilda skäl föreligger som avses i 3 kap. 4 § andra stycket 2 utlänningslagen (1989:259).

X och Y samt deras barn har till stöd för sina ansökningar om asyl åberopat att de i sitt hemland utsatts för förföljelser till följd av sitt etniska ursprung och sin religiösa uppfattning samt att de inte kan eller vill återvända dit.

Den politiska situationen i Bulgarien har under senare tid förändrats på ett för asylbedömningen avgörande sätt. Det kan inte generellt sett hävdas att bulgariska medborgare med turkiskt ursprung som återsänds till Bulgarien riskerar sådan förföljelse att de kan anses som flyktingar enligt 3 kap. 2 § utlänningslagen.

De närmare omständigheter som X och Y samt deras barn har åberopat till stöd för sina asylansökningar är inte heller sådana att de kan anses vara i behov av skydd som flyktingar.

Oavsett om de av X och Y samt deras barn åberopade omständigheterna är sådan som avses i 3 kap. 1 § 3 utlänningslagen saknas – med beaktande av bestämmelserna om särskilda skäl i 3 kap. 4 § andra stycket 2 utlänningslagen – grund för att bevilja asyl. I denna bedömning ligger att de inte kan anses ha ett särskilt starkt skyddsbehov (jfr. prop. 1983/84:144 s. 36).

Inte heller i övrigt föreligger skäl att bevilja X och Y samt deras barn uppehållstillstånd.

Regeringen avslår ansökningarna om uppehålls- och arbetstillstånd samt flyktingförklaring, resedokument och främlingspass.”

Beslutet fattades alltså formellt som avseende ett enskilt ärende medan det reellt avsågs få generell räckvidd. Alternativet hade varit en ändring i UtlF. För detta förfaringsätt kritiserades regeringen t.ex. av Håkan Strömberg i Förvaltningsrättslig tidskrift 1/90. Vi skall återkomma till detta i nästa kapitel.

Lucia-beslutet upphävdes den 19 december 1991 av den nyttillträdde borgerliga regeringen, vilket igen innebar en

ökning av antalet asylsökande och beviljade uppehållstillstånd.

Ganska grovt visar sig de två decemberbesluten i den politiska polariseringen mellan en normativt etisk och en mera pragmatisk hållning. Den "realism" i förhållande till det svenska samhällets kapacitet att på kort och lång sikt absorbera ett stort antal invandrare och flyktingar, som möjligen präglade det socialdemokratiska luciabeslutet, framstod som alltför brutal och kategorisk inför en mera humanistiskt inställd borgerlig opinion. Den mera "etiska" hållning som inledningsvis präglade den borgerliga regeringens inställning visade sig emellertid snart nog omöjlig. Man blev tvungen att införa visumtvång för medborgare i före detta Jugoslavien, en åtgärd som påverkade antalet asylansökningar väl så mycket som luciabeslutet.

Denna principiella och tydliga skillnad i de två decemberbesluten finns också i dokumenten om den framtida migrationspolitiken. Men där finns också en del viktiga likheter.

## En ohållbar politik

En gemensam utgångspunkt är insikten om att den politik som först principiellt formulerades 1968, som sedan preciserades och konfirmerades 1975 och ytterligare bekräftades i lätt modifierad form 1984–1986 inte längre är hållbar. Inflyttningstrycket har blivit alltför stort. Systemet konstruerades för 3 000–4 000 asylsökande per år medan antalet blev långt större. I samtliga dokument förutspår man också ett ökande antal asylsökande, dels beroende på överbefolkning, jordförstöring och minskande inkomster per capita i bl.a. Nord- och Östafrika, dels på grund av etniskt betingade oroligheter i östra och sydöstra Europa. I den socialdemokratiska regeringens utredningsdirektiv 1990:42 uttrycks det på följande sätt (sid. 5):

"Tillströmningen av asylsökande, vilken i dag till stor del omfattar människor med relativt svaga skyddsbehov, har nått

en sådan omfattning att den allvarligt riskerar undergräva möjligheterna att bedriva en generös flyktingpolitik.

Problemet sammanhänger i viss mån med att man via asylpolitiken inte förmått ge tillräckligt tydliga signaler om försättningsarna för flyktinginvandring till Västeuropa.”

I direktiven från 1993 (1993:1) heter det (sid. 19):

”Mot bakgrunden av vad jag redovisat står det klart att dagens lagreglering av skyddsbestämmelserna och de övriga grunderna för rätten och möjligheterna att få uppehållstillstånd i Sverige illa svarar mot de behov som den förändrade situationen kommit att innebära.”

Gemensamt i de olika dokumenten är också betoningen av ett internationellt – främst västeuropeiskt – sammanhang. En utgångspunkt är att det finns bortåt 15 miljoner flyktingar i världen, varav huvuddelen bland de minst utvecklade länderna (LDC-länderna i en vedertagen internationell benämning). Det är inte rimligt att försöka lösa problem av den storleksordningen genom invandring till industriländerna. Räddningen är då bistånd genom UNHCR och, om möjligt, repatriering. En annan utgångspunkt är invandringstrycket på Västeuropa (dir. 1993:1, sid. 14):

”I takt med utvecklingen i Öst- och Centraleuropa samt det förna Sovjetunionen och särskilt från åren 1988–89, har Västeuropa utsatts för ett kraftigt invandringstryck. I avsaknad av reella möjligheter till invandring har detta utsatt asylsystemet, den enda ’öppna dörren’ in i Västeuropa, för en kraftig överbelastning. Den ekonomiska och demografiska utvecklingen särskilt i Nordafrika har på samma sätt ökat trycket på framförallt de europeiska Medelhavsstaterna.”

I direktiven från 1990 (1990:42) uttrycks samma inställning men med en mindre optimistisk syn på politikens möjligheter (sid. 6):

”Det är i längden inte rimligt att, på det sätt som nu sker, försöka lindra den materiella och sociala nöden för migranter som ser sig tvungna att lämna sina hemländer och kommer hit under åberopande av asylskäl, genom att ta emot dem i de västliga industriländerna. Den hittillsvarande internationella politiken erbjuder få reella möjligheter att påverka de situationer som tvingar människor att fly eller flytta. Den förstår inte att erbjuda konstruktiva alternativ och den är även otillräcklig när det gäller att erbjuda en adekvat hjälp till dem som flytt eller flyttat inom regionerna. Den utesluter ungefär hälften av dem som den borde omfatta (internflyktingarna). Inför framtidens migrations- och flyktingrörelser har den föga eller intet att erbjuda av lösningar för dem som inte är konventionsflyktingar.”

Samtidigt är det uppenbart att – trots att de s.k. Dublin- och Schengen-avtalen inte ratificerats av ens en majoritet av undertecknarna – en västeuropeisk samordning är under utveckling för åtminstone delar av migrationspolitiken. Efter en genomgång (SOU 1993:113) konstaterar Jonas Widgren att kontrollsystemen för att reglera invandringen blir alltmer likartad i alla de undersökta länderna och att t.ex. en ökad konvergens mellan visumpolitiken i Nordamerika och Västeuropa är under framväxt. Han framhåller att även andra instrument för att kontrollera invandringen i hög grad har harmoniserats: många länder har infört krav på transitvisum och bestämmelser om böter för bolag som fraktar utlänningar utan giltiga inresehandlingar och av företag som illegalt anställer utländska arbetare. Han menar också att asylpolitiken redan är i hög grad harmoniserad och att samtliga undersökta europeiska länder har infört ett snabbförfarande för att sortera fram uppenbart grundlösa och uppenbart välgrundade ansökningar. Samtliga tillämpar allt mer stringent första asyllandsprincipen och alla länder har ökat ansträngningarna för att avlägsna personer från landet efter prövning i sista instans.

Han konstaterar emellertid samtidigt att den aktiva flyktingpolitiken (genom kvotöverföring) har reducerats

till 3–5 procent av den årliga totalinvandringen. Han påpekar också att bidragen till UNHCR från de undersökta länderna motsvarar 6 procent av dessa länders egna kostnader för asylsystemen, som i sin tur motsvarar en femtedel av västländernas totala årliga bistånd till utvecklingsländerna. I själva verket finns det stora luckor i samordningen av den västeuropeiska asylpolitiken, bl.a. avseende vad som skall gälla som flyktingliknande och humanitära skäl och i de olika ländernas kapacitet att verkligen implementera politiken. Detsamma kan sägas om mottagandet av kvotflyktingar från UNHCR där för närvarande de nordiska länderna står för 80 procent.

Sammantaget är det naturligtvis önskvärt att t.ex. Sverige gör stora ansträngningar för att åstadkomma en framför allt västeuropeisk samordning av flyktingmottagandet och en jämnare fördelning av flyktingarna bland de olika industriländerna, men det är knappast realistiskt att tro att en sådan samordning kan innebära någon verklig avlastning av flyktingtrycket mot Sverige annat än (möjligt) på tämligen lång sikt.

## Begränsad invandring eller aktivare integrationsåtgärder?

Det finns alltså likheter i den problembeskrivning som presenteras i de olika dokumenten. Men det finns också skillnader i de olika skisser till lösning som presenteras. Den principiellt viktigaste är den relativa betoningen av en reformerad (d.v.s. restriktivare) immigrationspolitik respektive aktivare åtgärder för invandrarnas sociala och ekonomiska integration. Förenklat kan den frågeställning som de olika regeringarna utgått från beskrivas på följande sätt.

Det står klart för de tre regeringarna att den nuvarande migrationspolitiken med dess legala och organisatoriska instrument inte är hållbar med nuvarande tillströmning av asylsökande på grund av kostnaderna och de sociala

spänningar som följer av ett stort antal etniskt främmande och dåligt integrerade utlänningar i samhället. Principiellt kan man då antingen försöka begränsa invandringen (antalet UT) och därmed indirekt antalet asylsökande. Eller så kan man med olika åtgärder intensifiera invandrarnas sociala och ekonomiska integration i det svenska samhället (= minskad positiv särbehandling/negativ särbehandling). I det första alternativet tar man alltså ett steg tillbaka från den generösa asylpolitik som Sverige har haft sedan 1940-talet. I det andra överger man åtminstone något av de tre målen för invandrapolitiken: jämlikhet, valfrihet och samverkan. Båda alternativen finns med i direktiven från 1990 respektive 1993 och 1994, men betoningen är olika.

I direktiven 1990 (1990:42 sid. 7) skriver man:

”Flyktingpolitikens olika delar är sammanflätade med invandrapolitiken. En väl fungerande invandrapolitik, där de som ges tillstånd att bosätta sig i ett land välkomnas och snabbt integreras skapar förutsättningar för goda etniska relationer – vilket i sin tur är basen för en fortsatt generös flykting- och asylpolitik. Det finns allt fler tecken i Europa på att tillkortakommanden i, eller avsaknaden av, en genomtänkt invandrapolitik – en situation där människor lever som svart eller grå arbetskraft utan sociala rättigheter eller skyldigheter – leder till spända etniska relationer, gryende eller öppen främlingsfientlighet och, i förlängningen, en allt snävare flyktingpolitik.”

Det framgår att invandrarministern med uttrycket ”genomtänkt invandrapolitik” menar den politik som konfirmerades 1975. Särskilt viktigt är det s.k. valfrihetsmålet därför att, som ett led i ansträngningen att minska antalet invandrare i det svenska samhället, bör också återvandringen uppmuntras (sid. 6):

”En viktig fråga gäller möjligheten till återvandring. Frivillig återvandring är ofta den bästa lösningen för den som tvingats i exil. Återvandringen och reintegrationen i hemländerna

för de stora flyktinggrupperna i tredje världen är en viktig del av flyktingbiståndet.”

Invandrarministern framhöll också behovet av en genomtänkt immigrationspolitik definierad som regler som bestämmer vilka utlänningar som skall få bosätta sig i ett land. En sådan politik finns i de traditionella invandringsländerna – Australien, Kanada och USA – men dock där formulerade med utgångspunkt i de egna ländernas behov och utan samband med flyktingsituationen i världen.

I förlängningen av dessa direktiv slog den resulterande utredningen (SOU 1991:1) fast att vår nuvarande immigrationspolitik är ett resultat av ”mycket ingående överväganden. Den tillgodoser också mycket högt ställda krav på rättssäkerhet och legalitet”. Den ansågs emellertid också vara förbunden med vissa nackdelar:

- Principerna gör det svårt att styra våra insatser, så att de når dem som har störst behov av skydd och hjälp.
- Principerna är svårtillämpade och medför ett komplicerat prövningsförfarande. Oproportionerligt stora resurser styrs till utgifter för själva proceduren och för administrationen av flyktingmottagandet på bekostnad av våra egentliga insatser.
- Principerna kan ge upphov till mycket stora svängningar från det ena året till det andra när det gäller det antal invandrare som får uppehållstillstånd. Detta kan på sikt medföra svårigheter när det gäller att bereda fristad åt dem som ovillkorligen skall tas emot här i landet.

Mot den bakgrunden föreslog utredningen ett system som bygger på grundtanken att man skiljer mellan två huvudkategorier av sökande. Den ena består av sådana personer som bör ha en i princip ovillkorlig rätt att bosätta sig här i landet om de sökt sig hit. Till denna kategori ville utredningen föra främst flyktingar enligt Genève-konventionen, men också nära anhöriga till personer som är bosatta här

samt de som kan åberopa mycket starka humanitära skäl. Den andra kategorin ”bör utgöras av flertalet övriga immigrationssökande, oavsett om ansökan grundas på anknytningsförhållanden eller på humanitära skäl som ej är av den styrka som nyss angetts”. Till denna kategori förs också dem som tas emot inom ramen för den med UNHCR fastställda flyktingkvoten.

”För den senare gruppen skulle invandringen – på samma sätt som i dag gäller för kvotflyktingar – kunna vara reglerad genom i förväg fastställda ramar genom att statsmakterna fastställer riktlinjer för det antal uppehållstillstånd som högst bör meddelas för en viss period.”

Den följande propositionen (1990/91:195) var mindre preciserad och presenterades som ”en ideologisk plattform från vilken reformarbetet under kommande år skall kunna gå vidare”. Konkreta lagförslag skulle komma senare. Efter regeringsskiftet drogs propositionen som nämnts tillbaka och kom följaktligen inte att behandlas av riksdagen.

En del av tankegångarna återfinns sedan också i en socialdemokratisk partimotion 1992/93:SfU626. Där argumenteras för en ”aktiv flyktingpolitik” som bl.a. skall innehålla ”ett system för reglering av invandringen till Sverige. Detta bör, bättre än det nuvarande, ge dem som bäst behöver det rätt att stanna i vårt land”. Motionen är emellertid inte särskilt explicit när det gäller de mera hårdföra och kontroversiella delarna av en ”aktiv flyktingpolitik” och det blev därför något oklart om eller i vilken utsträckning det socialdemokratiska partiet fortfarande stod bakom sådana förändringar i migrationspolitiken. Som nämnts återkom emellertid socialdemokraterna till ämnet i 1994 års valrörelse och i direktiven till utredningen om översyn av invandrings- och flyktingpolitiken (dir. 1994:129).

Även i den borgerliga regeringens utredningsdirektiv (1993:1) erkänns ett samband mellan invandrings- och invandrapolitik. Man konstaterar att dagens politik i allt

väsentligt bygger på principerna från 1968 och 1975. ”Kärnan i den politiken är den s.k. reglerade invandringen, som främst uttrycker att Sverige skall ta emot utomnordiska invandringar endast i den omfattning som förhållandena på arbets- och bostadsmarknaden medger.” En sådan politik bygger på ambitionen att främja med majoritetsbefolkningen jämlika villkor, d.v.s. lika möjligheter, rättigheter och skyldigheter. En sådan politik anser regeringen uppenbart inte längre vara möjlig (dir. 1993:1, sid. 9):

”Sedan några år in på 1970-talet har den utomnordiska invandringen huvudsakligen bestått av anhörig- och flyktinginvandring. Därmed har möjligheterna minskat att, på samma sätt som på arbetskraftsinvandringens tid, relatera målet om jämlika villkor för invandrarna till invandringens storlek och sammansättning. Hur väl man lyckas ta emot och integrera invandrare i det svenska samhället är emellertid, oavsett på vilka grunder bosättning tillåts, i stor utsträckning en fråga om samhällets ekonomiska förutsättningar, särskilt situationen på arbetsmarknaden. De gränser som sätts av opinioner och majoritetsbefolkningens attityder har också betydelse i sammanhanget.”

Kärnan i den dåvarande regeringens uppfattning framgick inte helt klart av direktiven. Det är uppenbart att man uppfattar den låga sysselsättningsgraden bland invandrare efter 1985 som ett särskilt problem. En väg ur detta är att, som ett led i regeringens allmänna politik, ”ge invandrarna större valfrihet” och mer eget ansvar: ”Kommittén bör överväga vad dessa möjligheter till ett större handlingsutrymme och ansvarstagande kan betyda för förverkligandet av de invandrapolitiska målen. De förändringar som redan skett som en följd av denna politik bör beaktas t.ex. inom skolans område.” (Det kan observeras att begreppet ”valfrihet” här har en helt annan betydelse än den som är vanlig i diskussionen om invandrapolitiken.)

Även mera allmänt ansåg regeringen att en översyn av den förda invandrapolitiken var nödvändig: ”Kommittén bör analysera vad som uppnåtts med den förda politiken

och i vilken mån de åtgärder som vidtagits och de program som utarbetats för att nå de invandrapolitiska målen varit relevanta och fungerat tillfredsställande." Vidare fick kommittén i uppdrag att pröva den framtida invandrapolitiken från grunden: "Kommittén bör ta ställning till om nuvarande invandrapolitiska mål och riktlinjer bör ligga fast eller om förändringar av dessa fordras för att förbättra invandrarnas integration i samhället." Det som regeringen uppenbart såg som det avgörande problemet är målet "valfrihet" (i den invandrapolitiska meningen) (dir. 1993:1, sid. 18):

"De riktlinjer som antogs av riksdagen år 1975 banade väg för framväxten av ett mångkulturellt samhälle. Någon närmare precisering av vad för slags samhälle som skulle kunna eller skulle få växa fram har emellertid aldrig gjorts. Än mindre har konsekvenserna för individ och samhälle belysts. Invandrapolitiken har sagts å ena sidan stödja livschanser, dvs. att verka för likvärdiga möjligheter, rättigheter och skyldigheter och å den andra sidan livsstilar, vilket inneburit stöd för kulturell och etnisk mångfald. De motsättningar som kan finnas inbyggda i en sådan politik bör belysas av kommittén."

I detta arbete borde kommittén särskilt överväga hur kulturell och etnisk mångfald skulle stödjas och vilka roller och vilket ansvar staten, gruppen respektive individen borde ha i detta arbete. I sammanhanget borde kommittén också ta ställning till om invandrapolitiken borde omfatta samma vida grupp av "invandrare" som i dag eller om invandrapolitiken (= statens medvetna insatser) borde begränsas till personer som nyligen invandrat.

Jämförelsevis är regeringens påpekanden om invandrings- och flyktingpolitiken kortfattade. Kommittén borde framför allt överväga hur invandringsreglerna i ett framtida system kan utformas så att de tydligare än för närvarande uttrycker ansvaret för att ge ett rättsligt skydd åt olika kategorier av skyddsbehövande. Regeringens prioriteringar framgår möjligen också av att man enligt direkti-

ven ville ha förslag rörande invandrarpolitiken senast den 1 mars 1994 men nöjde sig med förslag om immigrationspolitiken ett år senare. Båda tidpunkterna blev överspelade.

Den inbyggda etiska konflikten mellan dessa två linjer – den socialdemokratiska respektive den borgerliga/liberala – har nyligen behandlats i en avhandling av Nils Öberg, ”Gränslös rättvisa eller rättvisa inom gränser” (1994). Trots den pregnanta titeln leder analysen knappast fram till någon entydig slutsats – vilket möjligen inte är förvånande.

Efter 1994 har den nya regeringen fortsatt ambitionerna från 1989 till 1991 i direktiv till nya utredningar. Det finns emellertid den väsentliga skillnaden att de nya kommittéerna liksom för övrigt 1993 års kommitté är parlamentariska snarare än s.k. expertutredningar. Möjligen tyder detta på att man erkänt frågans politiska dignitet och eftersträvar en samsyn i riksdagen. Tidplanerna visar också att regeringen anser att saken brådskar.

## 8. *Den rättsliga regleringen*

Enligt en ofta refererad naturrättslig uppfattning sammanfaller det som är "rätt" med det som är "sant" och "rättvist". En sådan rättsuppfattning med all dess idealism måste rimligen anses ganska obsolet. Redan Michel de Montaigne formulerade en mera realistisk uppfattning 1588: "Nu bevarar lagarna sin prestige inte därför att de är rättvisa utan därför att de är lagar [d.v.s. tillkomna i laga ordning; förf. anm.]. Det är den mystiska grundvalen för deras auktoritet." Tankegången har senare utvecklats av ett otal filosofer och rättslärda bl.a. i den "realistiska" Uppsalaskolan med namn som Hägerström, Olivecrona, Hedenius och Ross. I diskussionen om migrationspolitikens rättsliga förutsättningar och medel dyker emellertid de naturrättsliga "uppfattningarna" ständigt upp på nytt. Det är som om hållningen till flykting- och invandrarfrågorna kräver någon "högre" bestämning än vad som annars är vanligt vid politikens formulering i rättsliga termer. Det kan finnas skäl att hålla detta i åtanke inför den fortsatta framställningen.

Deklarationerna i migrationspolitiken skapar heller i sig ingen verklighet om de inte följs av handling. Regeringsformen förklarar att all offentlig makt utövas under lagarna. Migrationspolitiken är i allra högsta grad en offentlig maktutövning även när den riktar sig mot utlänningar också utanför landets gränser! Det kan i det perspektivet finnas skäl att rikta uppmärksamheten mot de delar av lagstiftningen – dess struktur och hantering – som särskilt avser invandring och invandrare och som alltså är migrationspolitikens huvudsakliga instrument. (Detta

skall dock inte ses som en underskattning av andra relevanta instrument, t.ex. budgetallokeringen.) Den lagstiftning som då är relevant sträcker sig över ett brett spektrum där inte allt klart varudeklarerats som delar av migrationspolitiken (se t.ex. "Om utlänningars rättsliga ställning" Ds A 1984:6). Det ingår också bestämmelser från alla delar av den rättsliga hierarkin; från grundlagarna t.ex. RF 1:2 och 2:20, över vanlig lag till regeringsförordningar och myndighetsföreskrifter och olika typer av "vägledande beslut".

En större del av den mot utlänningar diskriminerande lagstiftningen inom arbetsrätten, rätten att bedriva näring och äga fast egendom etc., har avskaffats efter diskrimineringsutredningens förslag. I prop. 1985/86:98 LU 12 föreslogs en utmönstring av kravet på svenskt medborgarskap för vissa befattningar och offentliga uppdrag. Redan tidigare (JuU 41 och KU 24) hade riksdagen beslutat om ändringar i brottsbalken och tryckfrihetsförordningen i syfte att ge invandrare ett bättre skydd mot hot eller missaktning på etnisk grund. I betänkandet "Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet" (SOU 1983:18) föreslog diskrimineringsutredningen förbud för arbetsgivare att diskriminera på etnisk grund. Efter remissbehandling upprättades en departementspromemoria (Ds A 1985:6) som blev en del av prop. 1985/86:98 om invandrapolitiken. I underlaget till propositionen fanns också diskrimineringsutredningens betänkanden "Om olaga diskriminering" (Ds A 1984:55) och huvudbetänkandet "I rätt riktning" (SOU 1984:55). I propositionen föreslogs riktlinjer för invandrapolitiken i allmänhet, huvudsakligen som en fortsättning på 1975 års riktlinjer, men lämnades också ett förslag till en lag mot etnisk diskriminering, inrättande av en särskild ombudsman mot etnisk diskriminering och en ändring och skärpning av brottsbalkens påföljder mot etnisk diskriminering. Det förefaller som om man nu nått näst intill så långt som det över huvud taget är möjligt att genom lagstiftning undanröja det "negativa" särskiljandet av invandrare från den inhemska befolkningen. Om en ytterli-

gare ökad integration bedöms önskvärd måste andra metoder användas.

Ett i sammanhanget ofta förbisett område är däremot det där det blir nödvändigt att reglera beteenden hos etniskt avlägsna invandrare i enlighet med svenska värderingar av t.ex. demokrati, jämställdhet, barns rättigheter m.m. Det kanske mest påtagliga exemplet är ändringen i föräldrabalken 6 kap. 15 §, som uttryckligen avsåg att begränsa umgängesrätten när fadern är av islamiskt ursprung. Andra sådana frågor har aktualiserats i anslutning till bl.a. arbetsrätten (t.ex. en sikhs rätt att ha turban i tjänsten) och skollagen. Den fortgående privatiseringen inom vård-, omsorgs-, undervisnings- och utbildningsområdena kan komma att aktualisera andra sådana konflikter mellan den svenska sekulariserade lagstiftningen och olika etniskt betingade ambitioner. Det kan möjligen finnas anledning – för att undvika framtida överraskningar – att undersöka detta närmare.

Den centrala rättsliga axeln i migrationspolitiken är emellertid utlänningslagen och den utvecklade hanteringen av denna genom förordningar, praxisbildning, beslut i tillstånds- och avvisningsfrågor etc. samt faktiskt handlande. Den förtjänar därför en utvecklad behandling här.

## Utlänningslagen

Utlänningslagen (UtlL) har, som sammanfattande rättsligt instrument för migrationspolitiken, funnits i olika varianter sedan 1927. Den nuvarande utgör en utveckling av 1954 års UtlL. Till denna har gjorts ett stort antal tillägg och ändringar, bl.a. i en större översyn 1980. Den hade därigenom blivit alltmer svåröverskådlig och 1987 beslöts om en ”i första hand teknisk översyn”. Ett annat motiv för översynen var misstanken om att de långtgående och detaljerade procedurreglerna spelade en stor roll för de i debatten starkt kritiserade långa handläggningstiderna i asylärenden. Detta resulterade i ett betänkande (SOU 1988:1) ”Översyn av utlänningslagen” och propositionen

”Ny utlänningslag m.m.” (1988/89:86, SfU 19 och 22). Den nya utlänningslagen (1989:529) trädde i kraft den 1 juli 1989 tillsammans med en i konsekvens därmed omarbetad utlänningsförordning (UtlF; 1989:547). Framställningen här utgår väsentligen från dessa versioner från 1989 (och några senare tillägg) samt praxisutvecklingen därefter. Den bygger till stor del på den ”officiella” lagkommentaren av Gerhard Wikrén och Håkan Sandesjö (1992).

Utlänningslagen är formellt sett en omfattande lag med 125 paragrafer fördelade på 12 kapitel. (Lagkommentaren omfattar 600 sidor.) Allmänt kan emellertid sägas att den har två funktioner eller syften. Dels skall den vara ett instrument i den allmänna migrationspolitiken. Till den funktionen anknyter generella bestämmelser om begränsningar i utlänningars rätt att resa in i eller vistas i Sverige. Dels skall den ge ett individuellt rättsskydd för de utlänningar som vistas i eller vill resa in i Sverige. Men den är också en grund för att avvisa/utvisa dem som på grund av personliga egenskaper eller beteenden inte bedöms som önskvärda. I det avseendet riktar sig alltså lagen till myndigheterna och ”förbjuder dem att tvinga utlänningar att lämna landet på godtyckliga grunder” (Nelhans 1987). Merparten av UtlL:s 125 paragrafer kan hänföras till den senare funktionen.

Denna framställning har inte ambitionen att utgöra något slags förkortad lagkommentar. Huvuddelen av intresset kommer att fokuseras på de bestämmelser som rättsligt återspeglar de allmänna linjerna i den övergripande migrationspolitiken. Vi kan emellertid inte helt bortse från de formella aspekterna på de olika prövningsförfarandena. Asylprövningen representerar t.ex. en mycket stor del (kanske 50 procent) av statens direkta kostnader för migrationspolitiken.

Vi kan också konstatera att de olika versionerna av utlänningslagar som funnits sedan 1927 alla har utformats som ganska extrema ramlagar vad gäller det materiella innehållet. UtlL 1989 är i det sammanhanget inget undantag. Dess betydelse i materiellt avseende ligger alltså till

stor del i de olika bemyndiganden som lämnas regeringen ”att föreskriva om annat”. Eftersom flertalet krav i UtlL är generella innebär bemyndigandet i allmänhet att regeringen får föreskriva om gynnande undantag. Särskilt gäller detta de generella kraven på pass, uppehållstillstånd, arbetstillstånd och – särskilt viktigt för migrationspolitikens implementering – visering. Det finns däremot inget allmänt bemyndigande för regeringen i UtlL. (Det föreligger emellertid för närvarande ett förslag – SOU 1993:24 – om att regeringen i en ny bestämmelse [3 kap. 4 a §] skall få möjlighet att genom förordning skärpa tillämpningen av regler om asyl för krigsvägrare och s.k. de facto-flyktingar. Detta behandlas vidare nedan.) Lagens ramlagskaraktär har naturligtvis varit en viktig orsak till varför dess grundläggande struktur har kunnat bibehållas intakt under den mest skiftande migrationspolitik.

## Grundvillkor

I den inledande bestämmelsen i UtlL (1 kap. 1 §) anges att ”den ger regler för utlännings inresa, utresa och vistelse i Sverige och för arbete i Sverige som anställd samt för rätten till asyl här”. Utlänning definieras som en person som inte är svensk medborgare och omfattar således också den som är statslös. Som svensk medborgare räknas även den som också har annat medborgarskap, s.k. dubbelt medborgarskap, och UtlL:s bestämmelser är sålunda inte tillämpliga på honom.

”Även om UtlL utgår från att i princip endast svenskar har en ovillkorlig rätt att vistas och verka här, måste samtidigt betonas att vissa grupper av utlänningar genom utlänningslagstiftningen har tillerkänts en mer eller mindre absolut rätt att stanna i Sverige. Detta är t.ex. fallet med konventionsflyktingar. . .” framhåller Wikrén & Sandesjö (1992). De kunde ha lagt till för det första nordiska medborgare och för det andra, med nästan lika stora rättigheter, medborgare som omfattas av EES-avtalet och EU-medlemskap.

I andra meningen i samma stycke sägs att lagen också anger under vilka förutsättningar en utlänning kan avvisas eller utvisas ur landet. Det finns emellertid bestämmelser också i andra författningar som reglerar likartade frågor. Till dessa hör bl.a. lagen (1991:572) om särskild utlänningskontroll, den s.k. terroristlagen. Särskilda bestämmelser finns också i lagen (1957:668) om utlämning för brott och lagen (1970:375) om utlämning till de nordiska länderna för vård och behandling.

Ett senare tillägg (1993) finns som tredje stycke i den inledande paragrafen. Där anges ramarna för de inskränkningar i UtlL:s tillämpning som följer av EU-medlemskapet. Särskilda regler kommer i viss mån att gälla för de utlämningar som omfattas av avtalet.

I den inledande bestämmelsen (andra stycket) görs också det något överraskande påpekandet att lagen skall tillämpas så att "utlämningars frihet inte begränsas mer än vad som är nödvändigt i varje enskilt fall". Bestämmelsen syftar direkt på de särskilda tvångsåtgärderna i sjätte kapitlet men får samtidigt, genom sin placering, en mera allmän innebörd som ansluter till invandrapolitikens överordnade mål om jämlikhet och valfrihet. Den får på detta sätt betydelse för t.ex. kommunplaceringen av flyktingar.

I UtlL 1 kap. 2–5 §§ stadgas om den generella skyldigheten för utlämningen att ha pass, visum, uppehållstillstånd och i förekommande fall arbetstillstånd. I samtliga dessa bestämmelser görs generella undantag för medborgare i de nordiska länderna. I samtliga paragrafer stadgas också att regeringen får föreskriva om undantag och eller göra närmare preciseringar. Den nödvändiga anpassningen till EES-avtalet och EU-medlemskapet har skett på detta sätt genom föreskrifter i UtlF.

Materiellt sett är det viseringskravet som framstår som det mest potenta instrumentet i regleringen av invandringen. Regeringen har utnyttjat möjligheten att föreskriva om undantag från viseringsskyldigheten i UtlL 2 kap. 1 § genom en uppräkningslista som omfattar ungefär hälften av världens självständiga stater. Införandet av vi-

sumtvång för medborgare från Bosnien-Hercegovina 1992 reducerade antalet asylsökande från 5 000–6 000 per månad i maj–juni till 250 per månad i juli–augusti för att det sedan skulle ligga kvar på denna lägre nivå, trots att förhållandena i Bosnien närmast förvärrades.

I UtL:s andra kapitel ges närmare regler för visering, uppehållstillstånd, arbetstillstånd etc. Av strategisk betydelse är bl.a. 5 § som anger att ansökan om uppehållstillstånd inte får prövas om utlänningen redan befinner sig i Sverige. Avsikten är naturligtvis att i så stor utsträckning som möjligt reglera invandringen utan att ställa myndigheterna inför ett fullbordat faktum, som kan bli svårt att undanröja. Undantag från den förhandsprövningen gäller dock 1) utlänning som har rätt till asyl här, 2) om utlänningen skall återförenas med en nära familjemedlem (d.v.s. medlem av kärnfamiljen) som befinner sig här eller 3) om det annars finns särskilda skäl. Detta senare undantag har i praktiken fått en ganska bred tillämpning, trots att det i förarbetena understryks att undantagen skall begränsas eftersom annars själva syftet med förhandsprövningen skulle förfelas.

Villkoren för när uppehållstillstånd i övrigt skall respektive får meddelas anges i 3 och 4 §§. I 3 § hänvisas endast till bestämmelser i tredje kapitlet och anges att UT skall ges till flykting. I 4 § anges till vilka andra UT får ges i en normal förhandsprövning. Även här finns ett bemyndigande för regeringen att genom föreskrift medge att UT kan ges även i andra fall.

Den från migrationspolitisk synpunkt viktigaste gruppen till vilken UT får ges enligt 2:4 är utlänningar som har en nära anhörig bosatt i Sverige. Förutom kärnfamiljen (maka/make och hemmavarande barn under 20 år) räknas hit föräldrar och andra nära släktingar som är väsentligt beroende av en i Sverige bosatt person samt personer vilkas samtliga nära släktingar finns i Sverige (sista-länkfallet). UT beviljades sådana "nära anhöriga" i ca 20 000 fall per år under 1992–1993 motsvarande ungefär 45 procent av alla beviljade UT.

Den andra migrationspolitiskt betydelsefulla grunden till varför UT får beviljas enligt 2 kap. 4 § är "en utlänning som av humanitära skäl bör få bosätta sig i Sverige". Det är två olika omständigheter som kan göra att en utlänning beviljas UT under hänvisning till denna bestämmelse. Dels kan det gälla utlänningens personliga förhållanden, främst sjukdom eller handikapp. I praxis har då UT beviljats t.ex. personer med en livshotande sjukdom för vilken ingen adekvat behandling kan ges i hemlandet. Det rör sig då om alltför få fall för att de skall ha någon reell migrationspolitisk betydelse (även om enskilda fall kan skapa rubriker och därigenom få en viss symbolbetydelse). UT av humanitära skäl kan emellertid också ges när förhållandena i hemlandet är sådana att det vore inhumant att tvinga utlänningen att återvända dit. Till denna grund för beviljande av UT brukar också föras de personer där ett avvisningsbeslut inte kan verkställas därför att inget annat land vill ta emot honom. Här rör det sig om ett för migrationspolitiken signifikant antal personer eller tillstånd. Under 1993 beviljades totalt ca 36 500 UT av flyktingliknande skäl. Av dessa motiverades ca 30 500 på humanitära grunder enligt UtL 2 kap. 4 § p. 2. Av dessa kom ca 28 200 från före detta Jugoslavien. Den absoluta merparten av de jugoslaviska flyktingar som fått UT har fått det på denna grund.

I 2 kap. 6 § stadgas om arbetstillstånd. Genom att UT på grund av anknytning, asyl eller av humanitära skäl automatiskt också leder till arbetstillstånd utan begränsning till yrke eller arbetsgivare (och genom tillkomsten av den gemensamma nordiska arbetsmarknaden och EES-avtalet) har frågan om arbetstillstånd blivit av marginell betydelse.

I 7 § anges att beslut om visering, uppehållstillstånd och arbetstillstånd meddelas av Invandrarverket. Regeringen och, i den utsträckning regeringen bestämmer, Invandrarverket, får ge andra myndigheter rätt att meddela sådana tillstånd. I Utf 2 kap. 2 § stadgas att SIV får ge svenska beskickningar och konsulat rätt att besluta om visering.

I UtlL 2 kap. 9–13 §§ behandlas de omständigheter under vilka tillstånd kan återkallas. Förhållandet att tillstånd kan återkallas när utlänningen har lämnat oriktiga uppgifter om sin identitet eller medvetet förtigit omständigheter som varit av vikt för tillståndsbeslutet har viss migrationspolitisk betydelse. Problemen att fastställa bl.a. flyktingars identitet och resväg till Sverige har lett till hårda skrivningar både i förarbetena och i själva lagtexten. I en särskild promemoria (2 november 1989) skriver regeringen att den som medvetet har förstört sina pass och resehandlingar under färden till Sverige skall presumeras "... ha avhänt sig dem med syfte att undanhålla omständigheter av väsentlig betydelse för bedömningen av personens rätt att få skydd i Sverige. Detta är ägnat att minska tilltron till de uppgifter personen har lämnat till stöd för sin ansökan om uppehållstillstånd." I utvärderingen av praxis i asylärenden (SOU 1994:54) anges att den bristande trovärdigheten på grund av att pass och andra resehandlingar förstörts eller saknas spelar en stor roll i avslagsbeslut hos både regeringen och Utlänningsnämnden. Det kan antas att detta också gäller bedömningarna hos SIV. Följdriktigt får också falska dokument utgöra grund för återkallandet av tillstånd.

## Asyl m.m.

Internationella konventioner och svensk lag ålägger svenska myndigheter inklusive regeringen att under vissa omständigheter ge fristad åt vissa grupper, d.v.s. asyl.

UtlL:s tredje kapitel har rubriken "Asyl". I 1 § gör man ett försök att rättsligt definiera termen: "Med asyl avses i denna lag uppehållstillstånd som beviljas utlänning därför att ...". De kriterier som då gäller är att:

- 1) han är *flykting*
- 2) han är *krigsvägrare* eller
- 3) han är *de facto-flykting*, d.v.s. att "han, utan att vara flykting, inte vill återvända till sitt hemland på grund

av de politiska förhållandena där och kan åberopa tungt vägande omständigheter till stöd för detta”.

Dessa grupper har rätt till asyl enligt 4 §, även om denna rätt inte är helt obegränsad.

I 2 och 3 §§ definieras sedan begreppen flykting och krigsvägrare ytterligare. De facto-flyktingarna måste där-  
emot avgränsas genom praxisbildningen med viss ledning av förarbetena, d.v.s. framför allt prop. 1975/76:18 och 1983/84:144.

Wikrén/Sandesjö (1992) påpekar i sin lagkommentar att det inte finns någon i internationella sammanhang allmänt accepterad definition av begreppet asyl. Normalt borde man emellertid mena en varaktig fristad mot förföljelse på grund av etnisk tillhörighet, politisk uppfattning eller viss ”samhällsgrupp”. Enligt FN:s allmänna förklaring av mänskliga rättigheter (art. 14) har envar ”rätt att i andra länder söka och åtnjuta fristad mot förföljelse”. Med asylrätt (*right of asylum*) menas då en stats rätt att bevilja en flykting asyl, utan att detta skall ses som en ovänlig handling mot utlänningens hemland. (Realismen i ett sådan påstående kan naturligtvis diskuteras.) Däremot innefattar detta ingen ”positiv rätt” (*right to asylum*) för utlänningen att fordra asyl i det land han flytt till. En sådan rätt kan emellertid skrivas in i det enskilda landets lagstiftning, vilket är fallet i Sverige sedan 1954 och i praxis tidigare.

Denna obegränsade rätt gäller emellertid i Sverige endast dem som tämligen restriktivt definieras som (konventions-) flyktingar enligt UtIL 3 kap. 2 §. Definitionen går tillbaka till 1951 års FN-konvention (1A 2) och 1967 års revidering. Förutom ”flyktingens” (närmast) obegränsade rätt att få fristad i Sverige så har svenska myndigheter också några andra skyldigheter som speciellt gäller konventionsflyktingar. Bland annat skall svenska myndigheter på begäran utfärda flyktingförklaring och behövliga resedokument (3 kap. 6 och 7 §§). Det kan diskuteras vilken signifikans dessa konventionsflyktingar har i migrations-

politiken. De är inte särskilt många. 1993 gavs UT till 1 025 utlänningar som bedömts falla under definitionen på en konventionsflykting. Till gruppen kan emellertid också räknas en del av de kvotflyktingar som ges UT i samråd med UNHCR (totalt 937 år 1993 men ökande). Det finns dock kanske andra faktorer som indirekt gör konventionsflyktingarna betydelsefulla. Tveklöst har kvardröjande trauman från andra världskriget en betydelse som gör att delar av opinionen betraktar "asylsökande" som lika med "flyktingar". Betydelsen av detta blir en tämligen okritisk betoning av etiska och humanitära aspekter på bekostnad av t.ex. rättsliga, sociala och ekonomiska. Detta leder till en viss förvirring i debatten. Kraven på noggrannhet vid asylprövningen och därmed utredningstid och kostnader bestäms också i stor utsträckning av hänsynen till just denna flyktinggrupp.

Krigsvägrare definieras i 3 § som en utlänning som har övergett en krigsskådeplats eller som har flytt från sitt land för att undgå en förestående krigstjänstgöring. Nyckelordet är "krigsskådeplats". Värnpliktsvägrare i allmänhet räknas inte till krigsvägrare men kan i vissa fall beviljas asyl som de facto-flyktingar. Om krigssituationen inte längre är aktuell men utlänningen ändå kan tänkas bli straffad för att han avvikit kan han få fristad som de facto-flykting. Antalet utlänningar som fått asyl på beslut enligt UtL 3 kap. 1 § 2 p. varierar kraftigt mellan åren. För närvarande är det praktiskt taget ingen, trots krisen i före detta Jugoslavien. Under andra krigstillstånd, t.ex. Vietnamkriget eller kriget Iran–Irak, var det påtagligt fler.

UtL och praxis ställer i internationell jämförelse upp stränga krav för att en utlänning skall kunna få asyl som konventionsflykting. Detta medför att de facto-flyktingarna kommer att framstå som ett slags andra klassens restgrupp (termen B-flyktingar har använts ibland). Idén formaliserades först i 1980 års UtL (6 §) men kallades då också "flyktingliknande skäl". Frågan om att avskaffa begreppet och särbehandlingen av dem som kan få UT som sådana har diskuterats men avvisats av statsmakterna se-

nast i prop. 1983/84:144 (s. 35–40).

Vad som skall avses med de facto-flykting och vem som skall kunna få asyl på denna grund anges bara i UtilL 3 kap. 1 § som refererats ovan. Enligt bestämmelsen krävs att utlänningen skall kunna anföra tungt vägande skäl för sin ovilja att återvända till hemlandet. Ett försök att precisera detta kriterium gjordes i prop. 1975/76:18 (sid. 108–109):

”Det gäller t.ex. skäl av det slag som politiska flyktingar kan åberopa, men som inte är tillräckligt starka för att medföra flyktingskap. Under senare år har ett betydande antal medborgare från skilda länder fått stanna här på denna grund. Många av dem som fick stanna i Sverige var självfallet klara politiska flyktingar. Åtskilliga har dock inte ens hävdat att de utsatts för svårartad förföljelse, men väl för trakasserier av varierande grad, t.ex. i syfte att förhindra viss yrkesutövning eller viss utbildning. Sådana trakasserier har ofta uppgetts bero på godtycke från enskilda samhällsrepresentanters, ofta den lokala polisens sida. Inte sällan har de som tillhör ifrågavarande kategori påstått sig ha varit utsatta för upprepade polisförhör varvid enligt sökandens uppfattning grundlösa anklagelser framförts om otillåten politisk aktivitet. Ibland åter har asylsökande kommit med påståenden om svår politisk förföljelse som utlänningsmyndigheten haft anledning att ställa sig skeptisk till. Vad sökanden har uppgett har likväl ansetts ge vid handen att förföljelse och trakasserier i olika former har förekommit. Också i sådan fall har uppehållstillstånd getts. Ytterligare exempel är krigsvägrare som inte riskerar att hamna på krigsskådeplats, men kan räkna med att straffas för sin krigsvägran. Hit hör också värnpliktsvägrare som kan komma att få ett oproportionerligt strängt straff för sin vägran. Någon fullständig uppräknning av vad som skall anses utgöra tillräckliga skäl är det dock inte möjligt att göra. Det får i varje enskilt fall övervägas om de anförda omständigheterna skall anses vara tillräckligt tungt vägande.”

Trots den tämligen vaga beskrivningen i förarbetena tycks en tämligen fast praxis ha utvecklats. Utvärderingen av

praxisutvecklingen (SOU 1994:54) kunde t.ex. inte påvisa någon nämnvärd förändring i bedömningarna av asyl för denna grupp efter det ovan beskrivna Lucia-beslutet 1989 eller dess upphävande i december 1991. Antagligen är i praxis bedömningarna redan så stränga för de facto-flyktingarna att det endast är bedömningen av den individuella trovärdigheten som är otillräcklig för att de skall betraktas som konventionsflyktingar.

År 1993 fick ca 4 000 personer UT som de facto-flyktingar enligt UtlL 3 kap. 1 § 3 p. En större del – 2 400 personer – kom från Irak. (Den mycket större asylsökande gruppen från före detta Jugoslavien bedömdes i den mån de fick UT i allmänhet enligt UtlL 2 kap. 4 § 2 p.) En del av de ovan nämnda kvotflyktingarna skulle sannolikt bedömts vara de facto-flyktingar om de hade kommit som spontant asylsökande.

Som huvudsats i 4 § anges att den som bedömts tillhöra någon av de i 1 § angivna grupperna har rätt till asyl. Asyl kan dock vägras på någon av fem olika grunder. De är delvis olika för de kategorier som anges i 1 §. Skillnaden ligger framför allt i bestämmelsens andra punkt: "... det beträffande en utlänning som omfattas av i 1 § 2 eller 3 [krigsvägrare och de facto-flyktingar; förf. anm] finns särskilda skäl att inte bevilja asyl". Dessa "särskilda skäl" har migrationspolitisk betydelse och bör kommenteras något ytterligare. Wikrén/Sandesjö (1992) skriver:

"Möjligheterna att vägra en asylsökande krigsvägrare eller de facto-flykting asyl sträcker sig längre än vad som följer av punkt 1. Asyl kan enligt denna punkt vägras när det finns särskilda skäl att inte bevilja sådant skydd. Denna ordning gällde även enligt 5 och 6 §§ i 1980 års UtlL och några sakliga ändringar har inte skett genom tillkomsten av nuvarande UtlL.

Undantagsbestämmelserna har tillkommit för att hänsyn skall kunna tas till vilka möjligheter Sverige har att ta emot utlänningar vid sidan av den reglerade invandringen (jfr prop. 1975/76:18 s. 108 och 1984/84:144 s. 36). I förarbetena understryks samtidigt att tyngden av de omständigheter ut-

länningen kan åberopa till stöd för sin ovilja att återvända skall tillmätas betydelse vid avgörande av frågan om 'särskilda skäl' föreligger. De som bedöms ha ett särskilt starkt behov av skydd kan därigenom räkna med att få stanna här, även om undantagsklausulen annars skulle tillämpas i fråga om denna grupp. En sådan företrädesrätt till fristad i Sverige kan för övrigt komma att gälla även en utlänning som får stanna på humanitära grunder. Det avgörande är skyddsbehovet i det enskilda fallet oavsett vilken kategori utlänningen tillhör (prop. s. 36).

Det kan nämnas att undantagsregeln efter ett principbeslut i november 1976 kom att tillämpas ifråga om turkiska assyrier mot bakgrund främst av det omfattande invandringstrycket från just denna grupp. Undantagsregelns tillämpning på en viss nationalitet eller grupp godtas uttryckligen i prop. 1983/84:144 (s. 38). Tillämpningen av bestämmelsen på den assyrisk-syrianska gruppen upphörde genom beslut av regeringen i juni 1982 (reg. 1982-06-17 IM 2503/81).

Med hänvisning till att det svenska mottagningssystemet för asylsökande inte längre klarade den kraftiga inströmningen av asylsökande konstaterade regeringen i ett principbeslut i december 1989 (reg. 1989-12-13 U 6882/89) att särskilda skäl enligt punkt 2 att vägra asyl förelåg. Beslutet innebär dock att asyl inte kunde vägras om – i det enskilda fallet – utlänningen hade ett särskilt starkt skyddsbehov (se prop. 1983/84:144 s. 36). Beslutet som kritiserats från olika utgångspunkter, bl.a. konstitutionella (se Håkan Strömberg, Förvaltningsrättslig tidskrift 1990:1 s. 1), upphävdes genom principbeslut i december 1991 med hänvisning till rättssäkerhetsintressen och den då rådande situationen inom mottagnings- och utredningssystemet (reg. 1992-12-19 U 21218/91). Som tidigare nämnts är frågan om beslut av detta slag skall fattas genom principbeslut i enskilda ärenden, eller genom författning för närvarande föremål för utredning (Dir. 1992:51).”

Den nämnda utredningen har presenterat ett betänkande (SOU 1993:24) där man föreslår att till bestämmelsen fogas ett bemyndigande (i en ny 4 a §) för regeringen att ”meddela de föreskrifter som behövs för att anpassa prövningen av asyl- och andra ansökningar om uppehållstill-

stånd till utvecklingen inom och utom landet . . .” som ett alternativ till den ordning som nu råder där regeringen i vägledande beslut försöker skapa praxis och likformighet. Vi skall återkomma till detta något mera detaljerat i samband med behandlingen av den politiska styrningen av invandringspolitiken (enligt 7 kap. 11 §).

## Avvisning och utvisning

Omvändningen av ”rätten till asyl” är naturligtvis myndigheternas rätt och skyldighet att avvisa/utvisa utlänningar som inte i lagens mening är ”förtjänta” av fristad. Det fjärde kapitlet i UtlL har just rubriken ”Avvisning och utvisning”. Bestämmelserna om avvisning har möjligen någon migrationspolitisk betydelse, åtminstone i den mån de påverkar väntetiderna för de asylsökande och förväntningarna hos potentiella flyktingar.

Avvisning får ske på formella (1 §) eller materiella (2 §) grunder. Avvisning på formella grunder kan ske när som helst efter inresan, på materiella grunder endast upp till tre månader efter inresan. De formella grunderna för avvisning avser främst att utlänningen vid inresan inte kan/kunde uppvisa de dokument som krävs för inresa eller vistelse i Sverige (pass, visum, uppehållstillstånd etc.) eller att dokumenten var falska. De materiella grunderna är naturligtvis mera svävande: saknar tillräckliga medel för återresa eller uppehälle, kan tänkas försörja sig på ett ”oärligt” sätt, kan antas komma att begå brott. Det är tämligen klart att det främst är de formella grunderna som har en sådan omfattning att det får någon signifikant innebörd för migrationspolitiken. (Observera att avvisning efter prövning av asylsökande sker på den formella grunden att utlänningen saknar uppehållstillstånd”!)

I 4 § anges hur avvisnings- och utvisningsärenden skall handläggas. Det anges att det ”normalt” är polismyndigheten som skall pröva frågan om avvisning. ”Undantagen” där Invandrarverket skall besluta är emellertid både etiskt och ekonomiskt de migrationspolitiskt mera bety-

delsefulla. (SIV är också besvärinstans över polismyndighetens beslut; se nedan). Främst gäller det alla "normala" ärenden där utlänningen söker asyl eller har en nära familjemedlem som söker asyl. Detta gäller även när det måste framstå som uppenbart för polisen att de åberopade skälen är orimliga. SIV skall också pröva frågan om avvísning när utlänningen utan avbrott vistats mer än tre månader i Sverige när frågan om avvísning aktualiseras. Det kan till det senare påpekas att utlänningen i allmänhet har rätt att vistas i Sverige i tre månader utan UT.

## Maktens instrument

Utlänningslagens femte kapitel handlar om kontroll och tvångsåtgärder och sjätte kapitlet om förvar och uppsikt. Båda innehåller mycket precisa bestämmelser och reflekterar allmänt grundinställningen att skydda utlänningens rättssäkerhet och inte onödigtvis minska hans rörelsefrihet (jfr 1 kap. 1 §). Det betyder naturligtvis mycket för individen men har för närvarande liten migrationspolitisk betydelse. Det senare kan möjligen ändras om tendensen fortsätter att asylsökande där avvísingsbeslut fattats "går under jorden". Detta skulle då kunna innebära att även Sverige skulle få det problem med illegala invandrare som är vanligt i övriga Europa.

Kapitel 6 handlar om "förvar och uppsikt", d.v.s. regler för hur myndigheterna får använda tvångsmedel för att säkerställa verkställigheten. Detta kapitel har liten migrationspolitisk betydelse, men är naturligtvis viktigt från andra synpunkter.

Kapitel 7 som handlar om "Överklaganden m.m." har däremot både aktuellt och potentiellt migrationspolitisk betydelse. Den långtgående besvärsrätten för utlänningen liksom skyldigheten för myndigheten att *ex officio* utreda och ompröva beslut spelar en mycket stor roll för politiken från såväl etisk som ekonomisk synpunkt. Det är i stor utsträckning dessa institut som leder till långa handläggningstider och under vissa omständigheter till att ett "ack-

umulerat” antal fall i en viss grupp måste få ”kollektivt” uppehållstillstånd. (Senast inträffade detta i april 1994 då 20 000 kosovoalbaner med barn och längre än ett och ett halvt års väntetid omfattades.)

I 1 § anges att beslut i frågor som regleras i UtlL får överklagas endast om de explicit har angetts särskilt i kapitlet. Beslut som således får överklagas är t.ex. de om avvisning eller utvisning, oavsett om de har fattats av polismyndighet (2 §) eller av Invandrarverket (3 §), och de om förvar. Omvänt gäller att beslut om t.ex. visering, uppehålls- eller arbetstillstånd inte kan överklagas. Saken är emellertid mindre dramatisk än vad den först förefaller vara. I 5 § anges nämligen att Invandrarverket eller Utlänningsnämnden i ett besvärssärende om avvisning eller utvisning också får ta ställning till frågan om uppehållstillstånd. Detta ger då överinstansen möjlighet att i ett sammanhang ta ställning till näraliggande frågor. Motivet för konstruktionen är alltså praktiskt och processekonomiskt.

Kapitlets 10 § behandlar Invandrarverkets omprövning av sina beslut. Enligt bestämmelsen skall SIV ändra sitt beslut om det på grund av nya omständigheter eller av andra skäl finner att det är oriktigt. Denna omprövning är obligatorisk utan hänsyn till den behövliga utredningens omfattning och skall ske oberoende av om utlänningen har begärt det eller inte. UtlL går alltså här betydligt längre än förvaltningslagen som anger som grund ”uppenbart oriktigt” och obligatoriet inskränks av om ”det kan ske snabbt och enkelt”. Bestämmelsen får naturligtvis stora konsekvenser t.ex. när förhållandena i ett hemland ändras snabbt och ofta.

## Politisk styrning

UtlL innehåller också en del subtila möjligheter till direkt politisk styrning (utöver dem som gäller generellt).

UtlL 7 kap. 11 § behandlar således överlämnande av ärenden till regeringen för vägledande beslut. Enligt bestämmelsen får SIV eller UtlN med eget yttrande över-

lämna ett ärende för beslut bl.a. om ”det bedöms vara av särskild vikt för tillämpningen av denna lag . . .”. Före inrättandet av UtILN som besvärinstans skedde sådana överlämnanden till regeringen också i dess egenskap av besvärinstans och i den meningen ansvarig för praxisutvecklingen. Syftet är att understryka och hävda regeringens politiska auktoritet och ansvar för migrationspolitiken. Detta är en tanke som går långt tillbaka och som sammanhänger med nödvändigheten av att konstruera UtIL som en extrem ramlag. Samtidigt vill statsmakterna inte onödigtvis belasta regeringen med en fortlöpande styrning. Dilemmat kan illustreras med undantagsklausulen i 3 kap. 4 § 2 p. om särskilda skäl för att inte medge asyl, vilken behandlats ovan.

I prop. 1983/84:144 klargörs att när fråga uppkommer om att tillgripa undantagsklausulen, så bör frågan prövas av regeringen genom att ärendet överlämnas dit (s. 36). I propositionen understryks för övrigt vikten från rättssäkerhetssynpunkt av att bestämmelsen tillämpas enhetligt (s. 37 f.). Det betonas samtidigt att undantaget inte bör tillgripas utan tvingande skäl (s. 38). Diskussionen i förarbetena angående undantagsregeln har främst uppehållit sig vid de facto-flyktingarna och inte vid krigsvägrarna, fastän även dessa omfattas.

Frågan har emellertid en mycket vidare innebörd och handlar egentligen om hela den demokratiska styrningen av migrationspolitiken. Statsmakterna kontrollerar migrationspolitiken på flera olika sätt. En viktig del är naturligtvis de riktlinjer som riksdagen vid olika tillfällen har fastställt. En del av detta kommer också till uttryck i UtIL. När de yttre förhållandena förändras snabbt är detta inte alltid nog flexibelt. UtIL innehåller därför åtskilliga bemyndiganden till regeringen att meddela föreskrifter och därigenom styra tillämpningen av lagen och dess materiella innebörd. Sådana bemyndiganden saknas emellertid (nästan) helt i de för migrationspolitiken strategiska kapitlen om asyl (3 kap.) och avvisning (4 kap.). Det har dock diskuterats om inte regeringen med ”verkställighets-

föreskrifter” enligt RF 8:13 borde kunna styra en del av tillämpningen. Den rättsvetenskapliga diskussionen om huruvida detta är en rimlig tolkning av regeringsformen leder emellertid till oenighet. (Det kan dock noteras att regeringen faktiskt har använt sig av en sådan självpåtagen rätt när det gäller t.ex. de tidigare speciella inresekraven för sydafrikanska medborgare.) Det är mot den bakgrunden möjligheten till vägledande beslut enligt UtL 7 kap. 11 § måste ses.

Det s.k. Lucia-beslutet 1989 där regeringen i några sådana vägledande beslut angav att ”särskilda skäl” fanns för att begränsa antalet uppehållstillstånd bildar en utgångspunkt. Beslutet föranledde betydande såväl politisk som rättsvetenskaplig diskussion. Ett tungt inlägg gjordes som redan nämnts av Håkan Strömberg i Förvaltningsrättslig tidskrift (1990:1). Kritiken föranledde regeringen att i direktiven (1992:51) också begära ett underlag om ”generella styrmedel i tillståndsfrågor”. I direktiven framhålls bl.a. att det ”kan ifrågasättas om det är en lämplig ordning att koppla en från principiella eller andra synpunkter önskvärd praxis till ett enskilt ärende som en annan instans väljer ut”. Utredningsmannen har presenterat ett förslag (SOU 1993:24) om ett särskilt bemyndigande för regeringen ”att meddela föreskrifter som behövs för att anpassa prövningen av asyl- och andra ansökningar om uppehållstillstånd till utvecklingen inom och utom landet”. Ett bemyndigande av så långtgående slag skulle naturligtvis betyda att riksdagen i än högre grad än vad som redan är fallet skulle överlämna åt regeringen att bestämma det materiella innehållet i migrationspolitiken. Något förslag till riksdagen föreligger ännu inte, vilket möjligen betyder att olika regeringar är tilltalade av att åtminstone slippa det formella ansvaret.

## Rättssäkerhet och rättstrygghet

Utlänningslagens åttonde kapitel handlar om verkställighet (av avvisning) och framför allt om hinder för sådan

verkställighet. Det är möjligen signifikant att "hindren" finns i de första fyra paragraferna.

Avvisning får aldrig verkställas till ett land där det finns grundad anledning att tro att utlänningen riskerar döds- eller annat kroppsstraff eller tortyr (1 §). Utlänningen får heller inte sändas till ett land där han riskerar förföljelse (2 §). Detta senare förbud är dock inte helt utan reservationer. En krigsvägrare får inte utan särskilda skäl sändas till ett land där han riskerar att sändas till krigsskådeplats (3 §). En utlänning som ansökt om asyl som de facto-flykting får inte sändas till sitt hemland om han har "synnerliga skäl emot det" (4 §). Om inga sådana skäl finns skall beslutet verkställas (5 §). Polismyndighets beslut om avvisning, vars grunder är strikt reglerade i fjärde kapitlet, får verkställas även om utlänningen har överklagat beslutet (7 §). Av viss migrationspolitisk betydelse är 8 § som anger under vilka förutsättningar Invandrarverket får besluta om "omedelbar avvisning" (normalt inom tre månader från inresan) och utan att beslutet vunnit laga kraft. I propositionen 1988/89:86 (s. 124) anförs:

"Omedelbar verkställighet bör till en början kunna ske om varje risk för förföljelse framstår som utesluten i hemlandet. Så anses vara fallet i fråga om länder där man med säkerhet kan säga att brott mot mänskliga rättigheter eller annan förföljelse inte förekommer. Ibland kan det visserligen inte uteslutas att vissa personer i ett land utsätts för förföljelse men det kan inte anses föreligga någon risk för den asylsökande. Omedelbar verkställighet skall således kunna ske om en asylsökande inte åberopar någon annan grund än en som redan har prövats av regeringen beträffande andra personer och då inte har befunnits tillräcklig; det kan gälla exempelvis tillhörighet till en viss religion eller hemvist i ett visst område i hemlandet. Omedelbar verkställighet skall också kunna ske om utlänningen, enligt de principer som jag tidigare har redogjort för, kan återsändas till ett land (ett första asylland), där han har uppehållit sig före ankomsten till Sverige och där han är skyddad mot förföljelse och mot att sändas till ett land där han riskerar förföljelse."

Antalet sådana beslut om omedelbar avvisning förefaller variera kraftigt över tiden. Under de första tre kvartalen av budgetåret 1992/93 fattade SIV ca 6 600 sådana beslut men under de första två kvartalen budgetåret 1993/94 bara ca 1 100. Till detta kommer ett antal direktavvisningar där beslutet fattats av polismyndighet.

Ett beslut om avvisning skall verkställas av polismyndigheten (11 §). En polismyndighets beslut om avvisning och Invandrarverkets beslut om omedelbar avvisning skall verkställas "snarast möjligt" (12 §). Enligt samma bestämmelse kan en utlänning, som avvisats eller utvisats, frivilligt lämna landet inom två till fyra veckor efter det att beslutet vunnit laga kraft. Efter denna tid skall beslutet verkställas genom polisens försorg.

Under senare år har ett allt större antal avvisningsbeslut inte kunnat verkställas därför att utlänningen avvikit och inte kunnat påträffas. Vid årsskiftet 1993/94 uppgick sålunda utläningar efterlysta för verkställighet av avvisning till 10 400 vilket är en ökning med 80 procent på ett halvår. (Det bör dock påpekas att ett visst antal kan ha avvikit utomlands – framför allt till Norge och Danmark.) Denna siffra kan relateras till antalet faktiskt verkställda avvisningar andra halvåret 1993 som uppgick till 18 900 personer.

## Ansvar och påföljder

Det korta nionde kapitlet handlar om kostnadsansvar. Det torde på det hela taget sakna migrationspolitisk betydelse. Det bör dock anmärkas att 2 § öppnar möjligheten att hålla transportören betalningsansvarig för återresan för en utlänning som saknar pass, tillstånd eller medel för sin hemresa.

Mera betydelsefullt – åtminstone potentiellt – är kanske tionde kapitlet om påföljder för brott. I 1–5 §§ ges straffbestämmelser (böter eller fängelse) både för den utlänning som uppehåller sig i Sverige utan tillstånd och för den –

svensk medborgare eller utlänning – som hjälper honom i detta. Detta gäller också den som döljer en utlänning för att hindra att han avvisas. Detta gäller dock endast om det har skett i vinningssyfte. Den hårdaste påföljden (fängelse i högst två år) finns i 5 § och avser den som i vinningssyfte ”planlägger eller organiserar” en verksamhet som främjar att utlänningar utan tillstånd reser in till Sverige. Ersättning som han har fått för sådan verksamhet kan förklaras förverkad (6 §).

Av betydelse för att hindra illegal invandring är också 7 §. Den som har en utlänning anställd utan att denne har arbetstillstånd påförs en avgift på ett halvt (kortare tid än tre månader) eller helt basbelopp för varje sådan utlänning. Sådan avgift påförs av allmän domstol efter anmälan av åklagare (8 §). Detta antyder att beviskraven sätts högt. Ett stort antal invandrare med eller utan svenskt medborgarskap är egna företagare. Hur effektiv denna bestämmelse då egentligen är borde naturligtvis undersökas.

## Processreglerna

I kapitel 11 ges vissa bestämmelser om handläggningen av främst tillståndsärenden. I 1 § bestäms om muntlig handläggning; en fråga som har varit aktuell i den offentliga debatten. Bestämmelsen går något längre än motsvarande i förvaltningslagen (14 §) och ersätter denna. Motivet för detta är delvis av praktisk natur; den muntliga handläggningen förutsätts förenkla och förkorta handläggningstiden främst hos SIV. Ett annat motiv är hänsyn till rätts-säkerhet och rättstrygghet; eftersom trovärdighetsfrågan spelar en så stor roll i asylärenden. Bedömningen antas underlättad av den personliga presentationen. Både i bestämmelsens formulering och i förarbetena ges emellertid myndigheterna ganska stor frihet att bestämma när muntliga förhandlingar eller andra ”fysiska” personkontakter skall äga rum. Interna regler och praxis hos SIV och UtIN torde i praktiken spela större roll än UtIL:s bestämmelse.

Frågan om hur bakgrund och motiveringar till besluten skall redovisas för utlänningsmyndigheten och allmänheten behandlas i 2–3 §§.

Enligt 2 § behöver myndigheterna bara kommunicera beslutsunderlaget när utlänningsmyndigheten befinner sig i Sverige. Detta gäller t.ex. frågor om visering, tidsbegränsat uppehållstillstånd och arbetstillstånd. I övrigt gäller förvaltningslagens 17 § som medger att kommunikation underlättas endast när den är uppenbart obehövligt, t.ex. därför att avgörandet inte går parterna emot, eller det skulle bli avsevärt svårare att genomföra beslutet. Det senare kan möjligen ha någon betydelse i vissa tillstånds- och avvisningsärenden och hur det hanteras kan vara värt en undersökning.

I 3 § anges att förvaltningslagens bestämmelse om beslutsmotivering (20 §) inte behöver tillämpas när det gäller beslut om visering, tillfälligt uppehållstillstånd och arbetstillstånd. I sammanhanget behandlar lagkommentaren också den ändring i sekretesslagen som gjordes samtidigt med att en ny UtL trädde i kraft 1980.

I syfte att skapa legala förutsättningar för utförligare och mera nyanserade beslutsmotiveringar infördes då i sjunde kapitlet ("skydd för enskilda personliga förhållanden") en 14 § som innebar att om sekretessbelagda uppgifter tagits in i skälen för ett beslut i utlänningsärenden så skulle sekretessen gälla även där. Ställningstagande till offentliggörande skall ske i samband med att handlingen begärs utlämnad.

I 5 § stadgas om tolkersättning. Rätt till offentligt biträde i förhandling enligt UtL anges däremot i rätts hjälpslagen (RB 18 kap. 41 §).

## Utlänningsförordningen

Utlänningsförordningen (UtlF, 1989:547) kompletterar UtL. Några spridda kommentarer bör redovisas, bl.a. SIV:s skyldighet att samråda med arbetsmarknadsmyndigheten.

digheter och -organisationer samt UD. Några frågetecken är t.ex.: Vilka bedömningar ligger bakom undantagen från visumtvånget i 2 kap. 1 §, bestämmelserna om undantag från kravet på arbetstillstånd (4 kap. 1–3 a §§) och särskilda bemyndiganden att utfärda arbetstillstånd (4 kap. 4–5 §§)? Man kan också notera att – helt i linje med avsikten – en del bestämmelser i UtlF ändras tämligen ofta, men hur ser beslutsunderlaget ut i sådana fall? Man kan också fråga sig hur stor del av den internationella samordningen som sker genom ändringar i UtlF snarare än i UtlL, d.v.s. utan allmän insyn.

## Fortsatt analys behövs

Vi har tidigare konstaterat att UtlL är det mest centrala och (även i dess nuvarande utformning) det mest potenta instrumentet i migrationspolitiken. Potensen finns dels i att UtlL kan reglera tillflödet av utlänningar till Sverige både kvantitativt och kvalitativt med hänsyn till ursprungsland. Detta sker då genom att lagen direkt eller regeringen genom föreskrifter eller ”vägledande beslut” ger anvisningar om hur många och vilka utlänningar som får bosätta sig här. En annan (latent) betydelse ligger i att lagen skapar de handläggningsrutiner för asylprövningen som binder en stor del av de samlade kostnaderna för migrationspolitiken. Effekten av dessa båda krafter är att den nuvarande UtlL och dess tillämpning tillåter/skapar ett tillflöde av asylsökande varav en helt övervägande del har inga eller ringa skyddsbehov. En merpart skulle ha avisats om inte själva ”prövningen” blivit ett humanitärt skäl för UT. De direkta kostnaderna för denna asylprövning kan för budgetåret 1993/94 beräknas till minst sex miljarder kronor. (Sveriges bidrag till UNHCR:s flyktingbistånd uppgick under samma period till mindre än en tiondel.)

I de överväganden kring UtlL:s konstruktion som av och till har gjorts sedan 1950-talet har kvantitativa analyser i

stort sett lyst med sin frånvaro. Detta gäller effekten av regelverkets utformning i relation till antalet asylsökande, genomströmning, handläggningstider, avslagsfrekvens, antal tillstånd och avvisningar. Det finns dock vissa försök till kvantitativa beräkningar i "Flykting- och immigrationspolitiken" (SOU 1991:1). Än mindre har kostnadskonsekvenserna undersökts för alternativa regelutformningar.

Även om man inte kan förvänta sig att en sådan analys kommer att leda till "säkra" samband bör de ändå kunna drivas längre än för närvarande. Även i formen av räkneexempel borde denna typ av analys vara ett välkommet tillskott till den allmänna debatten.

## Utlänningslagen i rättssystemet

Invandrings- och flyktingpolitiken uttrycks alltså väsentligen genom UtL och hanteringen av denna. I varje fall så länge målen om jämlikhet, valfrihet och samverkan ligger fast finns det emellertid påtagliga "materiella" samband mellan UtL och annan lagstiftning (eller andra program). Det finns anledning att undersöka detta närmare bl.a. med en fokusering på vad tillämpningen av UtL betyder i kostnader i andra system.

En del rättsliga konflikter har varit uppenbara, t.ex. mellan UtL och LVU<sup>1</sup> (SoL<sup>2</sup>), samt andra i förhållande till HSL<sup>3</sup>. Fler kan säkert tänkas. Mera subtila konflikter finns mellan andra delar av invandrapolitiken och t.ex. ÄktB, FB, HB och SkoL.<sup>4</sup> En undersökning av UtL i rättssystemet bör alltså bl.a. handla om sådana författningar som styr t.ex. flyktingmottagande (inklusive kommunpla-

---

<sup>1</sup>Lag om vård av unga.

<sup>2</sup>Socialtjänstlagen.

<sup>3</sup>Hälso- och sjukvårdslagen.

<sup>4</sup>Äktenskapsbalken, föräldrabalken, handelsbalken och skollagen.

cering med dithörande statsbidrag), tolk och biträde i tillståndsprovning, svenskundervisning, hemspråk, statsbidrag till invandrarorganisationer etc., men också socialtjänst och bestämmelser i skolförfattningarna. I viss mån berörs annan fundamental lagstiftning inom familjerätt, handelsrätt, medborgarskapsfrågor och kanske t.ex. jordabalken.

## 9. *Handläggning och tillämpning*

UtlL är alltså en extrem ramlag och ger i stort sett endast regler för den formella handläggningen av tillstånds- och avvísings-/utvisningsärenden. Materiella riktlinjer och kriterier för samma beslut förutsätts bestämda (i någon mån) i UtlF men framför allt i principiella riksdagsbeslut (1954, 1969, 1976, 1984) och i regeringens prejudicerande eller (från 1992) vägledande ställningstaganden. Om man vill undersöka den konkreta innebörden av detta skulle man kunna fokusera på tre "nivåer" (Esping 1994), nämligen den formella rättssäkerheten i handläggningen, den materiella rättstryggheten i tillämpningen med avseende på enskilda individer, familjer eller grupper samt styrningen och avpassningen till de tillgängliga samhällsresurserna. Det senare har ingått i utlänningspolitiken sedan 1900-talets början men är fullständigt utformat i principerna i 1976 års beslut.

Sommaren 1993 gjorde 141 "advokater och jurister som biträder utlännningar i asylärenden" ett uttalande genom DN (1993-06-08). I uttalandet riktades skarp kritik mot SIV och UtlN, i viss mån även mot regeringen (som förvaltningsmyndighet) för deras hantering av asylärenden. Kritiken avser samtliga de tre nivåer som antytts ovan. Detta innebär att praktiskt taget samtliga jurister (utanför myndigheterna) som har erfarenheter av utlänningsärenden enligt UtlL kritiserar handläggningen och den materiella tillämpningen. Detta måste naturligtvis betraktas som ett tungt inlägg. De repliker från SIV och UtlN som publicerades någon tid senare är också påtagligt undandglidande i de konkreta frågorna.

En del av de 141 juristernas kritik består av "moraliska imperativ" eller är i den meningen metafysisk att den inte kan granskas med objektiva kriterier. En del har emellertid en konkret karaktär och bör kunna undersökas empiriskt i de individuella akterna. En del av den här skisserade undersökningen bör kunna ge en kommentar till meningsutbytet mellan de 141 juristerna och SIV respektive UtIN.

## Den formella rättssäkerheten

Huvudmotivet för UtIL:s detaljerade bestämmelser om handläggning är just den formella rättssäkerheten för utlännningen; han skall ha samma rätt till saklig, opartisk etc. behandling som den svenske medborgaren. Bestämmelser som skall garantera detta finns dels inskrivna direkt i UtIL men kompletteras också med bestämmelser i förvaltningslagen, som också gäller utlänningsärenden. Två av de, särskilt för utlänningsärenden, viktigaste grundläggande principerna för förvaltningsförfarandet återfinns inte i någon författning. Det gäller för det första den officialprincip, som innebär att det ankommer på myndigheten själv att utreda alla omständigheter i ärendet som behövs för ett välgrundat beslut. Den andra viktiga principen, som inte heller direkt kommer till uttryck i författning, är vad man kan kalla skyldigheten att följa tidigare avgöranden, prejudikat (SOU 1982:49 s. 189). Vi kallar den senare här för "principen om konsekvens".

De nämnda juristerna hävdar också – vilket naturligtvis är relevant för frågan här – att SIV och UtIL trots ett riksdagsbeslut om detta 1984 inte sammanställer och publicerar asylrättslig praxis. Följaktligen vet inte juristerna vad som gäller. UtIN hävdar i sitt genmäle att det gör man visst. Invandrarministern var tydligen osäker på hur det förhöll sig och föranstaltade om en särskild (dir. 1993:80) oberoende utredning om saken. Utredarna har avlämnat ett betänkande, "Utvärdering av praxis i asylärenden" (SOU 1994:54). Inte heller denna ansågs räcka utan en ny

utredning tillsattes (dir. 1994:75).

Det blir med dessa utgångspunkter möjligt att ställa upp ett antal förhållanden som kan undersökas i en empirisk studie av beslutshandlingar i tillstånds- och avvisningsärenden.

- |                            |              |  |
|----------------------------|--------------|--|
| • förutsägbarhet           | härleds från | principen om konsekvens (se prop. 1983/84:144 Sfu 7 s. 41) |
| • ombud, rätt till biträde | härleds från | FL 9 §, RB 18:41   |
| • kommunikation            | härleds från | FL 4, 16, 17 §§  |
| • muntlig handläggning     | härleds från | UtlL 11:1, FL 14 § (se 1992/93 Sfu 7 s. 36 ff)             |
| • fullständig utredning    | härleds från | officialprincipen  |
| • motivering               | härleds från | UtlL 11:3, FL 20 §   |

På samtliga dessa punkter har de 141 juristerna anfört konkret kritik. Det kan självfallet sägas att även flera andra komponenter ingår i "formell rättssäkerhet", t.ex. möjligheten att anföra besvär, anhängiggörandet av ärendet m.m. Sådana saker visade sig intressanta i tillämpningen av socialtjänstlagen (Esping 1994), men när det gäller UtlL har de möjligen inte samma intresse utom kanske när det gäller direktavvisning.

## Materiell rättstrygghet

Materiell rättstrygghet är ett begrepp eller en kvalitet som utvecklats för sådana delar av den speciella förvaltningsrätten där "målrationella" snarare än "normrationella" beslutsformer är föreskrivna eller annars nödvändiga. I tillämpningen av UtlL är detta framför allt påtagligt när någon söker uppehållstillstånd och åberopar sådana för-

hållanden som avses i UtlL 2 kap. 4 § p. 2 (humanitära skäl) eller när någon söker asyl enligt 3 kap. 1 §. Innebörden av ett felaktigt avslag i denna typ av ärenden kan naturligtvis få för den enskilde katastrofala konsekvenser.

Lagstiftaren har också försökt garantera rättstryggheten genom att i åttonde kapitlet förbjuda verkställighet av beslut om avvisning eller utvisning till ett land där den utvisade riskerar dödsstraff, kroppsstraff eller tortyr (1 §) eller förföljelse (2 §) eller – för krigsvägrare – att sändas till krigsskådeplats (3 §). I 4 § anges att utlänning som avses i 3 kap. 1 § 3 ("de facto-flykting", "flyktingliknande skäl") inte får avvisas eller utvisas till sitt hemland om han har synnerliga skäl mot detta. I samtliga dessa bestämmelser gäller också att utlänningen inte får utvisas till ett tredje land om han där riskerar att utvisas till sitt hemland. Motsvarande verkställighetshinder har inte preciserats vad gäller "humanitära skäl".

De verkställighetshinder som preciseras av lagstiftaren i åttonde kapitlet bör i materiellt avseende vara desamma som de som skall ligga till grund för själva avvisnings- eller utvisningsbeslutet och som i sin tur har sin grund i att utlänningen saknar/inte beviljats uppehållstillstånd. Det kan tilläggas att några västeuropeiska länder (Tyskland och Schweiz) har infört bestämmelser om "säkra ursprungsländer"; vilka dessa är beslutas av regeringen (genom förordning), medan en motsvarande ordning övervägs i andra stater, bl.a. i Nederländerna (Widgren 1993).

UtlL:s bestämmelser och kriterier för prövning och överprövning ansluter i dessa avseenden till flera internationella konventioner och rekommendationer. Detta innebär att utländska myndigheter i vissa lägen har att ta ställning till svenska myndigheters handläggning av asylärenden. Detta kan inträffa när svenska myndigheter beslutat om utvisning och denna skall verkställas. Atminstone två tillfällen där detta skett är kända från 1993. I ett fall verkställdes utvisningsbeslutet av en peruansk kvinna. Planet mellanlandade i Amsterdam och kvinnan sökte och beviljades asyl av holländska myndigheter. Utgången av ären-

det är oviss. I ett annat fall beslöts om utvisning av två kosovoalbaner. Innan utvisningen kunnat verkställas avvek de två till Storbritannien med falska pass. Det brittiska inrikesministeriet beslöt om avvisning till Sverige men appellationsdomstolen beslöt om inhibition i avvaktan på närmare undersökning om svensk praxis gjorde Sverige till ett säkert "tredje land" enligt FN:s flyktingkonvention och den s.k. Europakonventionen. I domstolens beslut låg ett uppdrag till inrikesministeriet att närmare undersöka svensk tillämpning av konventionsbestämmelserna. Fallet med en irakisk journalist som utvisades till Jordanien 1994 kan också räknas hit. Det finns anledning att tro att svenska myndigheter ofta missbedömer situationen.

I den allmänna debatten i Sverige har i åtskilliga sammanhang hävdats att SIV:s och UtlN:s avslagsbeslut är tendentiöst felaktiga. En stor del av kritiken kommer från företrädare för organisationer som kan förväntas ha viss kunskap om förhållandena i de länder som avses, t.ex. Amnesty International, Röda korset, Inomeuropeisk Mission och andra hjälporganisationer. Den tidigare nämnda skrivelsen från 141 jurister hävdar att myndigheterna "schabloniserat" besluten på ett sätt som inte överensstämmer med UtlL om att prövningen skall vara individuell.

Misstanken att ärendebesluten "schabloniseras" av olika skäl eller "typifieras" på ett sätt som inte är förenligt med lagstiftarens intentioner är gammal. I förarbetena till 1980 års utlänningslag behandlades detta problem tämligen utförligt. Den huvudsakliga orsaken ansågs då vara nödvändigheten av att i allmänna beslutshandlingar undvika att beskriva förhållanden som faller under utrikessekretess. Sådana överväganden föranledde då en ändring i sekretesslagens sjunde kapitel som skulle möjliggöra hemligstämpling av delar av beslutsmotiveringarna.

Det kan emellertid finnas många andra förhållanden i en organisation som kan leda till en tendens att standardisera besluten och övervägandena. Det har t.ex. gjorts undersökningar vad gäller tillämpningen av biståndsparagrafen (6 §) i socialtjänstlagen. Där finns samma tendens

till standardiserade ”schablonbeslut”. Socialförvaltningarna kännetecknas liksom Invandrarverket av att man hanterar stora volymer av ”likartade” (men inte identiska) ärenden där utgångspunkten är lagens bestämmelser om individuell bedömning som motsvarar dem i UtlL. Studierna av socialtjänsten visar också att olika beslutsenheter, t.ex. distriktförvaltningar inom samma kommun, tenderar att utveckla egna normer eller standarder för både ärendehantering och bedömning. Det är inte orealistiskt att förmoda att något liknande kan ske vid de olika, tämligen självständiga, asylbyråerna inom SIV.

Ett ärende som var aktuellt hösten 1993 och som onekligen reser en del frågor är det om en grupp av ca 400 ryska judar. UtlN avslag konsekvent asylansökningar för dessa och hävdade att antisemitisk verksamhet i Ryssland ”avtagit något i styrka” och att ”de händelser vederbörande råkat ut för inte har sin grund i en (av staten sanktionerad) förföljelse av honom som jude” utan i en ökande allmän brottslighet i Ryssland. UtlN grundade – efter en studieresa man gjorde våren 1993 i Ryssland och Ukraina – sin inställning på att Ryssland avskaffat den tidigare statligt sanktionerade särbehandlingen av judar. Rapporten från resan är hemligstämplad. I en utfrågning under ledning av invandrarministern i september 1993 underströk alla inbjudna experter att en traditionell antisemitism i Ryssland som inte ”besträffades” var ett svårt problem som blivit värre under senare tid. Endast en tjänsteman från UD och chefen för UtlN hävdade motsatsen. I en intervju 1993-11-04 sade invandrarministern att regeringen redan 1991-12-19 (samma dag som beslutet om generellt undanröjande av diverse andra restriktioner!) markerat sin syn på de ryska judarnas situation. Då bedömdes en rysk jude som de facto-flykting enligt UtlL 3 kap. 3 § p. 3 och beviljades UT. Tidigare hade ett fåtal ryska judar fått UT av humanitära skäl enligt UtlL 1:4. I ett vägledande beslut 1993-11-25 fann regeringen igen skäl att understryka sin uppfattning. Under tiden hade ett antal sådana familjer avvisats.

Om det alltså finns en del indikationer på att rättstryggheten inte är oantastlig eller praxis alltid i överensstämmelse med lagstiftarens eller regeringens intentioner, så är saken inte helt lätt att undersöka "vetenskapligt".

Ett grundläggande problem är naturligtvis att det inte – som när det gäller formell rättssäkerhet – finns några enkla kriterier för vad som är nödvändiga och tillräckliga villkor för en fullgod rättstrygghet. Det är beslutsunderlagets kvalitet – fullständighet, pålitlighet och objektivitet – som i första hand är avgörande (den nödvändiga förutsättningen!). Det är dess hantering, inklusive de värderingar som läggs till, som först utgör den tillräckliga förutsättningen. Bådadera kan vara svåra att undersöka empiriskt och att skilja från varandra.

Beslutsunderlaget (inklusive värderingarna) kan åtminstone i de flesta fall delas in i två slag, nämligen dels myndigheternas generella kunskap om förhållandena i den asylsökandes hemland ("länderkunskap" i den systeminterna terminologin), dels utlänningens personliga förhållanden, erfarenheter och trovärdighet. Till en del är det uppenbart fråga om rapporter – ofta hemligstämplade – från egna undersökningar/studieresor i landet i fråga. Det ligger i sakens natur att sådana fältstudier måste bli tämligen ytliga och dessutom planerade och genomförda i samråd med landets myndigheter. De kan också bara bli aktuella för ett litet antal länder. Till en annan del består underlaget av rapporter eller utlåtanden (likaledes hemligstämplade) från svenska beskickningar (eventuellt via UD). Dessa svenska beskickningar har emellertid också andra funktioner, t.ex. att främja svensk export eller tillvarata andra svenska intressen för vilka de behöver förtroendefulla kontakter med landets myndigheter. Det är inte svårt att föreställa sig att deras rapporter om förhållandet i landet kan bli både ofullständiga och överslätande.

I en del handligar hänvisas till rapporter från internationella organ som UNHCR och liknande, men också sådana som Internationella Röda korset och Amnesty International. I några fall har dessa uppenbart haft stor betydelse.

delse. Det var t.ex. rapporter och rekommendationer från UNHCR som gjorde att man uppsköt verkställigheten av ett stort antal avvisningsbeslut rörande kosovoalbaner under 1992 och 1993. I andra – t.ex. utvisning av irakier till Jordanien (som första asylland) trots protester från UNHCR – har de inte tillmätts betydelse.

Den andra delen av beslutsunderlaget är den asylsökandes egna upplevelser vars trovärdighet delvis bedöms mot bakgrund av "länderkunskapen". Till en del kan dessa erfarenheter dokumenteras genom t.ex. resehandlingar. Till större delen måste det emellertid blir en fråga om den asylsökandes egen trovärdighet. Praxisutredningen (SOU 1994:54) konstaterar att trovärdigheten bedöms på ett (alltför) schabloniserat sätt bl.a. därför att den asylsökande förstört sina resehandlingar.

Hur man skulle kunna genomföra en undersökning av "rättstryggheten" i praktiken står alltså inte helt klart. En möjlig utgångspunkt kan vara den struktur som skisseras i betänkandet "Utlänningslagen – en partiell översyn" (SOU 1993:24). Utredningsmannen vill se ansvaret för tillämpningen och praxisbildningen inom UtlL:s tillämpningsområde fördelat på tre nivåer:

1. *Statens invandrarverk*, som främst genom positiva beslut, d.v.s. genom beslut som på ena eller andra sättet tillgodoser sökandens önskan att få uppehållstillstånd här och vilka beslut inte – enligt dagens ordning – får överklagas eftersom beslutet inte innehåller ett förordnande om av- eller utvisning, skapar en intern praxis.
2. *Utlänningsnämnden*, som efter överklagande av Invandrarverkets "beslut i fråga om avvisning eller utvisning och en i samband därmed behandlad fråga om uppehållstillstånd" ger riktlinjer för tillämpningen från främst rättsliga utgångspunkter.
3. *Regeringen*, som genom beslut i ett enskilt ärende efter överlämnande från endera Statens invandrarverk eller Utlänningsnämnden främst gör principiella ställningstaganden.

Av ”systemskäl” borde, menar utredningsmannen, positiva beslut av Invandrarverket egentligen inte vara med i analysen eftersom denna skall återspegla de avgöranden som beslutats av UtL eller regeringen. Men... (sid. 3:5–3:6):

”All erfarenhet visar emellertid att en betydelsfull del av myndighetens praxis skapas av myndigheten själv utifrån bl.a. den tolkning som den gör av författningstext och tidigare avgöranden, det må gälla ett ärendes formella hantering eller dess materiella utgång. Avgöranden som bygger på det materialet och som t.ex. innebär bifall till en sökandes begäran underkastas i dagsläget inte någon granskning av någon ”utomstående” eller av annan instans. Frånvaron av överprövning/granskning leder regelmässigt till ett bibehållande eller, om man så vill, till en förstärkning av den interna praxisen. 'Praxiskälla 1' står därmed utan tvekan 'på egna ben'. I avbidan på en ordning där även ett positivt beslut i ett tillståndsärende kan överklagas eller på annan sätt underkastas en särskild granskning, måste invandrarverket självt skapa sådana rutiner att det blir möjligt att överblicka och systematisera de avgöranden där till exempel en asylsökande får bifall till sin ansökan.”

Utredningsmannen, som också var överdirektör i SIV, konstaterar att det inte bör vara någon svårighet att ta fram ett statistiskt representativt material för en sådan undersökning, men att ”det självfallet hade varit en fördel i sammanhanget om även de positiva besluten varit åtminstone nödortfigt motiverade, något som de idag mycket sällan är”.

## Politisk styrning och kontroll

Migrationspolitiken utgår från en föreställning om att fria befolkningsrörelser är att föredra och att restriktioner (eller annan offentlig inblandning) är beklagliga undantag från ett önskvärt normaltillstånd. En långsiktig strategisk invandringspolitik formulerad i ”positiva” termer har ald-

rig övervägts i Sverige i modern tid. Man är dock snubblande nära i SOU 1991:1 och prop. 1990/91:195. Under perioden 1954–1974 fanns tanken på en sådan konstruktiv politik också som ett underförstått element i den organiserade "arbetskraftsinvandringen".

Det är olika kriser och omvälvningar i omvärlden som har framtingat restriktionerna, alltifrån revolutionen i Ryssland 1905 till Jugoslaviens sammanbrott i början på 1990-talet. Det är också detta som bildat grunden för UtlL:s konstruktion. Utredningen om översyn av utlänningslagen konstaterar (SOU 1988:1): "... att man i 1954 års lag, vars huvudprinciper återfinns i 1980 års lag, utgick från att omfattande restriktioner rörande utlänningsars inresa och vistelse endast skulle behövas under en begränsad tid. Vad som då framstod som regler av undantagskaraktär, såsom passtväng och skyldighet att ha uppehålls- och arbetstillstånd, är numera huvudregler som sannolikt inte kommer att ändras inom överskådlig tid."

Denna grundinställning gör att hela migrationspolitiken framstår som "reaktiv" snarare än "konstruktiv". Den motiverar också UtlL:s konstruktion som extrem ramlag och den långtgående delegeringen till framför allt regeringen men också till myndigheterna. Regeringen förutsätts kunna reagera snabbare, säkrare och med större precision än vad som skulle vara möjligt med en mera detaljerad lagstiftning och ändringar i en sådan. Men det är också möjligt att regeringen är känslig för påtryckningar och att detta leder till en allmän ryckighet i den politiska styrningen (jfr dir. 1994:75, s. 7). Under alla omständigheter blir riksdagens kontrollmöjligheter begränsade.

UtlL ger alltså stora formella möjligheter för regeringen och myndigheterna att styra inflyttningens volym med hänsyn till det svenska samhällets kapacitet att ta emot inflyttarna. Möjligheterna varierar emellertid för de olika kategorierna inflyttare (siffror inom parentes anger andelen av dem som beviljades UT 1992, totalantalet var ca 35 000). Det som regeringen inte i nämnvärd utsträckning kan påverka är spontant asylsökande konventionsflyk-

tingar och krigsvägrare enligt UtL 3 kap. 1 § 1 och 2 (1–2 procent). Härtill kommer nordiska medborgare som inte behöver tillstånd över huvud taget. I framtiden kommer också eventuell arbetskraftsinvandring från EES-länderna att höra hit. Vad man kan påverka – och påverkar – är de facto-flyktingar enligt UtL 3 kap. 1 § p. 3 (6–7 procent) och ”humanitära skäl” enligt UtL 2 kap. 4 § p. 2 (25 procent). Ett slags mellanställning i dessa avseenden intas av ”anhöriga” enligt UtL 2 kap. 4 § p. 1 (55 procent). Eventuellt kan så kallade kvotflyktingar (som beviljas UT i samråd med UNHCR) också räknas hit (10 procent). Det bör noteras att sammansättningen på delgrupper av antalet UT kan variera kraftigt mellan åren.

De myndigheter som beslutar om UT är SIV och UtIN men regeringen har naturligtvis många möjligheter att under hand påverka myndigheterna (utan att blanda sig i enskilda ärenden) och utnyttjar dem förhoppningsvis också (jfr prop. 1986/87:99 om ledning av den statliga förvaltningen). Det formella instrumentet (sedan möjligheten att anföra besvär hos regeringen avskaffats) är UtL 7 kap. 11 §: ”... Invandrarverket eller utlänningsnämnden får med eget yttrande överlämna ett ärende till regeringen för avgörande om . . .” (punkt 3) ”det bedöms vara av särskild vikt för ledning av tillämpningen av denna lag att ärendet prövas av regeringen”, eller (punkt 4) ”synnerliga skäl annars talar för regeringens prövning.” En del sådana beslut får stort genomslag.

De tunga formella åtgärder regeringen annars kan vidta är framför allt möjligheten att föreskriva om visumtvång enligt UtL 1 kap. 3 § (eller numera formellt undantag från ett tänkt generellt visumkrav). Detta meddelas i UtLF 2 kap. 1 §.

En förutsättning för att regeringen skall kunna ”styra” och kontrollera invandringen är att man har information om den aktuella och förväntade situationen. Framför allt gäller detta då asylsökande. SIV redovisar i institutionaliserade former läget kvartalsvis till regeringen.

Utredningen om asylpraxis (SOU 1994:54) listar en del

”generaliserade” beslut från 1989 till oktober 1992. Listan omfattar sju beslut (nio om man också räknar återkallandet) som till största delen har skett genom vägledande beslut men i några fall genom föreskrifter. Till detta kommer sedan särskilda beslut om bosnier 1993 och kosovoalbaner 1994. Sådana beslut får stora effekter på invandringen och tycks ske uttalat reaktivt och utan någon genomtänkt strategi. Varianter på barnpraxis (familjer med barn som väntat länge får tämligen automatiskt UT) har t.ex. införts och avskaffats minst fyra gånger 1989–1994.

Ofta nog har dessa beslut fått karaktären av ”nollställning”, vilket innebär att alla asylsökande från ett visst land som redan befinner sig i Sverige får UT samtidigt som alla andra från samma land avkrävs visum. Det första beslutet av den karaktären fattades 1976 och rörde ungefär 2 000 syrianer från Turkiet; det senaste rörde 40 000 bosnier. Samtidigt med det senare fattades vägledande beslut som innebar utvisning av ca 20 000 kosovoalbaner. Ett ”klubbslag” gjordes genom regeringens Lucia-beslut 1989 som innebar närmast tvärstopp för alla asylsökande utanför Genèvekonventionen. Beslutet upphävdes i december 1991. Hur den samlade medelsarsenalen av visum, uppehålls- och arbetstillstånd och avvisning egentligen utnyttjas är värt en undersökning. Det borde finnas utrymme för en mera ”finstämd” invandringspolitik.

”Målen” för invandrapolitiken angavs 1968 och 1974 som tidigare nämnts i tre samlingsbegrepp: jämlikhet, valfrihet och samverkan. De har utvecklats och bekräftats i senare riksdagsbeslut om riktlinjerna för migrationspolitiken. Dessa mål kan också ses som principiella ”villkor” eller ”restriktioner” för invandrings- och flyktingpolitiken; d.v.s. invandringen bör vara i huvudsak fri men staten/regeringen skall begränsa den med hänsyn till samhällets kapacitet att ta emot utlänningar i socialt acceptabla former, vilket i sin tur är lika med de ovannämnda målen för invandrapolitiken. Alltså skall regeringens kontroll och styrning av invandringen i första hand beskrivas och bedömas i sådana termer.

UtlL (och UtlF) är väsentligen konstruerad för att reglera en förväntat alltför stor invandring. De krafter som således skall modereras kan ytterst förenklat ses som ett utflyttningsstryck ("push") och ett inflyttnings-/hitflyttningsstryck ("pull"). Det första handlar då om att de ekonomiska, sociala eller politiska förhållandena i hemlandet upplevs som otillfredsställande (ett starkare ord är antagligen på sin plats). Detta leder då till en utflyttningsbenägenhet som, när förhållandena blivit tillräckligt besvärliga, också resulterar i ett försök att emigrera. Det finns anledning att tro både att det skall till ett mycket stort missnöje eller stor rädsla innan någon flyttning aktualiseras i verkligheten, och att flyttningsbenägenheten samvarierar t.ex. med utbildning. Även avståndet i geografiskt och kulturellt/etniskt/språkligt avseende till möjliga invandringsländer kan tänkas spela stor roll.

"Pull"-kraften är naturligtvis spegelbilden: invandrarnas land upplevs som mer välmående (kan ge invandraren en bättre ekonomisk standard), socialt tryggare och politiskt friare. Frågan varför flyttaren väljer just Sverige blir beroende bl.a. av den migrationspolitik som tillämpas i andra jämförbara länder; de politiska och socioekonomiska skillnaderna mellan t.ex. Finland och Sverige är inte stora men migrationspolitiken helt olika, vilket medför att Finland praktiskt taget inte har haft någon invandring. Men en annan viktig faktor är antagligen att "bilden" av Sverige kan vara mera bekant eller mindre främmande, därför att tidigare invandrargrupper från samma land eller region förmedlat information. Själva förhållandet att en relativt stor del av utvandrarerna eller flyktingarna från före detta Jugoslavien sökt asyl just i Sverige måste till en del förklaras av att den jugoslaviska kolonin här redan är så stor (med 66 500 i första och andra generationen var den 1992 den största icke-nordiska). Den mycket stora "anhöriginvandringen" kan till stor del (dock inte helt) förklaras analogt.

## 10. *Aspekter på en integrationspolitik*

Inom migrationssociologin förekommer många olika definitioner och beskrivningar av begreppet och fenomenet integration. En definition som kan tänkas ansluta till nuvarande integrationspolitik i Sverige är följande, hämtad från William S. Bernard:

”Integration is achieved when migrants become a working part of their adopted society, take on many of its attitudes and behaviour patterns, and participate freely in its activities, but at the same time retain a measure of their original cultural identity and ethnicity.”

Man kan möjligen hävda att den svenska migrationspolitiken går längre vid bevarandet av den ursprungliga etniciteten genom den starka betoningen av ”valfrihet” och sådana program som hemspråksundervisning, särskilt stöd till invandrarföreningar, speciella kulturella aktiviteter och ett aktivt stöd till återvandring. ”Rätten” och möjligheterna att bevara en så stor del av den ursprungliga etniska tillhörigheten och kulturella identiteten hör antagligen till de migrationspolitiskt kontroversiella frågorna. Jose Alberto Diaz drar i sin avhandling (1993) baserat på ett stort empiriskt material slutsatsen:

”Hence the major conclusion of this analysis is that Sweden must move the focal point of immigrant policy from cultural issues to the key problems of the integration of immigrants in the economic, social and political spheres of Swedish life.

In ideological and programmatic terms, this means that

Sweden's policy orientation should move from the dominant cultural pluralism approach to a model defined specifically and consistently according to the notion of integration.”

Allmänt kan man nog påstå att den nuvarande invandrarpolitiken är illa anpassad till de aktuella förutsättningarna i fråga om invandringens volym och etniska sammansättning. Den är ju heller inte konstruerad för detta. I den följande framställningen skall vi göra några preliminära kommentarer under de invandrarpolitiska rubrikerna om jämlikhet, valfrihet och samverkan. Det kan noteras att kommentarerna har olika djup beroende på tillgänglig litteratur.

## Jämlikhet – arbets- och bostadsmarknad samt utbildning

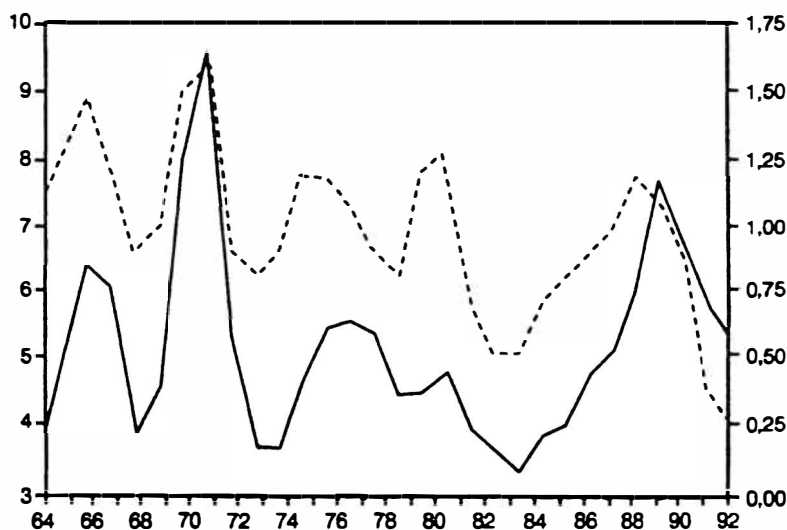
Det finns en grundläggande föreställning att utlänningar eller invandrare skall ha med svenskarna ”likvärdiga levnadsvillkor”. En förutsättning för att jämlikhetsmålet skall kunna upprätthållas är att ”invandringen hela tiden anpassas till samhällets möjligheter att ge invandrarna arbete, bostad, social omvårdnad och utbildning på samma villkor som befolkningen i övrigt”.

Innebörden av ”välfärd” anges i olika lagar, t.ex. RF 1:2 som innefattar bl.a. rätt till arbete, bostad och utbildning. Samtidigt som frågan om arbete och bostad hör till de mera strategiska variablerna i välfärds- och därmed invandrarpolitiken är de också mera svårhanterliga än t.ex. utbildning. Delvis hör detta naturligtvis samman med att offentliga myndigheter endast behärskar delar av åtgärderna och därmed anpassningen till migrationspolitiken.

Under en period från 1950-talet till mitten av 1970-talet dominerades migrationspolitiken av en officiellt sanktionerad och organiserad arbetskraftsinvandring. Företagens rekrytering utomlands skedde i samråd med arbetsmarknadsmyndigheterna och de fackliga organisationerna. In-

vandrarna hade regelmässigt en garanterad anställning (ofta också en åtminstone provisorisk bostad) vid inresan. Efter 1975 har den officiella arbetskraftsinvandringen nästan helt upphört och ersatts av en lika stor eller större "flykting"- och anhöriginvandring (Lundh och Ohlsson 1994). Det kan emellertid inte helt uteslutas att volymen "invandring" (=beviljade UT) även av sådana grupper påverkas av läget på arbetsmarknaden. Figuren (efter Wadensjö 1994) kan få illustrera sambanden.

### *Invandringen och konjunktursvängningarna*



IM = invandring per tusen invånare

V = andel vakanser i procent av arbetskraften



Källa: Wadensjö (1994).

Undersökningsresultaten är emellertid inte helt entydiga. Bland annat visar Jan Ekbergs studier (1991, 1994a och 1994b) på en mycket låg sysselsättningsgrad och, trots detta, hög arbetslöshet bland invandrare som anlant efter mitten av 1980-talet. Särskilt gäller detta icke-europeiska grupper. Om det numera finns ett samband mellan invand-

ring och arbetsmarknadsläget så måste det vara tämligen indirekt. Det finns emellertid också forskningsresultat som visar på en hög andel egenföretagare bland vissa invandrargrupper. Det är möjligt men antagligen svårt att belägga att det finns en omfattande "sekundär ekonomi" bland invandrare som inte framgår av den officiella arbetsmarknadsstatistiken. En litteraturundersökning på Invandrarverkets bibliotek visar på en omfattande och ganska spridd forskning – både på delområden och olika forskargrupper – kring frågan om invandrarna och arbetsmarknaden. Det finns ingen anledning att tro att det i första hand skulle krävas flera undersökningar.

Boendet är en annan avgörande fråga för målet om jämlika villkor i migrationspolitiken. Den har ett självklart geografiskt samband med arbete. Enligt Riksdagens revisorer prioriteras bl.a. tillgången på bostad framför arbete i kommunplaceringarna av flyktingarna. Flyktingarna placeras i första hand i kommuner och kommundelar där det finns lediga bostäder och t.ex. tillgång till tolkservice och hemspråksundervisning, vilket inte nödvändigtvis är samma där det finns arbete och ledig kapacitet på arbetsförmedlingen. Det är oklart vad "sekundär" flyttning från första kommun till framför allt storstadsområdena betyder från bostads- och arbetsmarknadssynpunkt. Eventuellt ger det större möjligheter till arbete men leder säkert till lägre bostadsstandard och antagligen till ökad segregation. SIV har föreslagit att man skall göra systemet med introduktionslön som ersättning för deltagande i mottagningskommunens introduktion obligatoriskt. "Genom hänvisning till att en invandrare har sin försörjning knuten till en annan kommun kan storstadskommuner motverka strömmen av oförutsebara inflyttningar."

En litteraturundersökning på Invandrarverkets bibliotek visar att forskningen om invandrare och bostadsfrågor är ganska riklig men tämligen koncentrerad till ett litet antal frågor (etniska grupper och sociala nätverk, äldre, storstadsområdena). En mera övergripande teoretisk infallsvinkel saknas.

Utbildningsfrågorna är uppenbart mindre väl belysta i forskning och andra undersökningar. Samtidigt har de uppenbart stor betydelse för "jämlighet" i invandrapolitiken. I utredningen "Ursprung och utbildning" (SOU 1993:85) har samlats ett material som belyser "andra generationens" utbildningsval. Det har också analyserats särskilt av Similä (1994). Materialet visar att invandrabarnen – neutraliserat för andra faktorer som föräldrarnas utbildning – väljer högre utbildning, ungefär som den inhemska befolkningen. De tenderar till och med att vara överrepresenterade på gymnasieskolans teoretiska linjer och i högskolan. Påståendena har inte fått stå oemotsagda (Sjögren 1994) och lider dessutom av svagheten att avse dem som är födda 1953–1970, d.v.s. barn till invandrare från Europa som vi vet blev väl integrerade. Det borde emellertid finnas möjligheter att undersöka även senare anlända grupper med avseende på "ståndscirkulationen".

## Valfrihet – hemspråk, kulturstöd och friskolor

Den offentliga politiken när det gäller valfrihetsmålet är delvis väsentligt lättare att urskilja än motsvarande när det gäller målet om jämlighet. Åtgärderna och programmen är synbara och kan lätt utläsas ur offentliga budgetar. Olika offentliga kommittéer har behandlat frågan, bl.a. invandrapolitiska kommittén i betänkandet "Invandrar- och minoritetspolitik" (SOU 1984:58). Det ingick också som prioriterat område i invandrar- och flyktingkommitténs direktiv (1993:1). De har varit föremål för föga smickrande uppmärksamhet från både Riksrevisionsverket och Riksdagens revisorer. Ändå måste man fråga sig om dess lätt synliga delar också är de socialt mera väsentliga. Det förefaller finnas åtskilliga områden där olika svenska eller inhemska traditioner och värderingar inte helt lätt låter sig förenas med hållningen hos olika etniskt särpräglade invandrargrupper.

Särskilt tycks detta gälla i förhållande till etniska grupper som på olika sätt vill hävda en "teokratisk" syn på samhället och sociala relationer men där den svenska inställningen sedan lång tid tillbaka är sekulariserad. En del sådana problem förefaller tämligen banala och kan kanske lösas genom kompromisser: halal slakt kontra den svenska djurskyddslagen, sikhernas turbaner och muslimska kvinnors slöjor kontra arbetsmiljölagens krav, fastemånader och det svenska skolväsendet. I andra frågor, som t.ex. jämställdhet mellan könen eller synen på barnens rätt, är värdekonflikterna mera påtagliga och kompromisser kanske inte möjliga.

Andra ännu mera diffusa konflikter, som t.ex. synen på arbete som en rättighet respektive en skyldighet, har kanske inte ens observerats. Sådana skillnader i "mentalitet", med Åke Dauns (1989) term, går kanske så djupt att någon valfrihet inte alls är möjlig eller acceptabel.

Hemspråk och diverse kulturstöd är närmast exempel på ganska väl dokumenterade program för valfrihet. Stöd till återvandring kunde vara ett annat. Det nyligen införda systemet med skolpeng och friskolor tycks däremot inte ha observerats i ett invandrarperspektiv.

## Samverkan – invandrare i politiken, organisationsstöd

"Samverkan" betraktat som mål innebar när det formulerades 1968 och 1974 invandrarnas aktiva deltagande i svenskt samhällsliv. Denna officiella strävan har framför allt manifesterats i rösträtt för invandrare i kommunalvalen. Det borde naturligtvis också komma till uttryck på halvofficiella arenor för inflytande på samhällsprocesserna: fackförenings- eller hyresgäströrelserna, nämndemän i de allmänna domstolarna och förvaltningsdomstolarna samt organ som t.ex. hyres- och socialförsäkringsnämnderna.

I den officiella politiken har invandrarorganisationerna

– i enlighet med den allmänna kollektivistiska traditionen i svensk samhällsorganisation – fått stöd. Tanken har då naturligtvis varit att organisationerna skall utnyttjas för att kanalisera inflytande för invandrargrupperna via t.ex. styrelserepresentationer, ledamöter i offentliga utredningar och samrådsgrupper, remissyttranden etc. Någon utvärdering av detta har uppenbart inte gjorts. Det förefaller som om det officiella Sverige, som av tradition och vana litar på att människorna kan organisera sig, över-skattar de flesta invandrargruppernas förmåga att finna gemensamma eller kollektiva lösningar.

# *Efterskrift*

Ambitionen med denna rapport är, som vi framhållit tidigare, inte att finna sanningen utan bara att söka den. Vi har heller inte funnit någon sanning. Om vi har kunnat bidra till en diskussion för att utreda den har målet uppnåtts. Klart står emellertid att den svenska flykting- och invandrapolitiken befinner sig i en kris. Detta har också observerats av de olika partierna och migrationsfrågorna har uppgraderats på den politiska dagordningen. Samtidigt är det uppenbart att den enighet som, liksom om neutralitetspolitiken, länge gällt om utlänningspolitiken har ersatts av splittring.

Bakgrunden är påtaglig och konkret. Antalet asylsökande har minst tiodubblats sedan det nuvarande systemet konstruerades i början av 1980-talet. Integrationen av invandrarna i det svenska samhället går allt sämre. Den konflikt som allt tydligare gestaltas går mellan det etiska eller moraliska budet att ge flyktingar en fristad och ge invandrarna goda levnadsvillkor och, å andra sidan, de begränsningar som de sociala och ekonomiska villkoren ställer upp. Det är också mot den bakgrunden man skall se den nuvarande socialdemokratiska och den tidigare borgerliga regeringens försök att formulera en helt ny politik.

Manuskriptet till denna bok färdigställdes i maj 1995. Sedan dess har de två utredningar vars direktiv diskuterades i kapitel 7 överlämnats till regeringen. Dessutom har två mera tekniska betänkanden publicerats av utredningsmän som fick sina direktiv av den tidigare regeringen. Det finns anledning att kommentera i varje fall de två mera principiellt inriktade. I flera avseenden är försla-

gen och reservationerna en god illustration till det dilemma som inledde denna bok. I andra överraskar de.

Båda principutredningarna är parlamentariskt sammansatta och leds av socialdemokratiska kommittéordföranden (Britt Olauson respektive Björn Rosengren). Flyktingpolitiska kommittén har gett sin utredning titeln "Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv" (SOU 1995:75). Huvudtesen är att invandringen av asylsökande och anhöriga måste begränsas med hänsyn till de stora kostnaderna. Kommittén uppskattar t.ex. kostnaderna för enbart asylprövning och mottagningsstöd till 20 miljarder kronor under tiden 1992–1994.

Kommittén vill därför att Sverige skall tillämpa en något liberalare tolkning av Genèvekonventionens flyktingkriterier (i överensstämmelse med UNHCR:s uppfattning och som de tillämpas i flertalet andra EU-länder) men samtidigt att man skall reservera "humanitära skäl" för svårt sjuka och handikappade. Den stora invandringen av asylsökande med små eller inga individuella skyddsbehov kan enligt kommittén dessutom äventyra förståelsen för dem som har starka skyddsbehov, nämligen konventionsflyktingarna.

För att möta massflykt från krigs- och katastrofområden föreslås främst ökat stöd och ökad hjälp i närområden i samarbete med t.ex. UNHCR och utvidgade möjligheter att lämna tillfälliga uppehållstillstånd parallellt med stöd till återvandring. Anhöriginvandringen begränsas till kärnfamiljen. Gränskontrollen föreslås skärpt med bl.a. ökade möjligheter till direktavvisning, obligatorisk fotografering och fingeravtryck på alla asylsökande samt fördubblade straff för "flyktingsmuggling". Den sammanlagda effekten av dessa åtgärder innebär allt annat lika en mycket kraftig reduktion av invandringen.

Kommittén försöker också i flera räkneexempel kvantifiera innebörden av de föreslagna åtgärderna. I ett exempel med ett antagande om 25 000 asylsökande per år kommer 7 000 att direktavvisas mot 5 000 med gällande regler, medan 5 000 får uppehållstillstånd mot 10 000 nu. De

strängare reglerna för anhöriginvandring innebär att antalet anhöriga per varje ursprungligt tillstånd sjunker från 0,8 till 0,6, vilket med den samtidiga sänkningen av antalet uppehållstillstånd innebär att anhöriginvandringen går ner från nuvarande 8 000 till 3 000 per år. Kommittén understryker med kraft att kvantifieringarna är räkneexempel och att det faktiska utfallet väsentligen beror av vad som händer i omvärlden.

Så långt överensstämmer förslagen med den som socialdemokraterna tidigare förfäktat (och med direktiven; se kap. 7). I två viktiga avseenden avviker man emellertid. Man överger tanken på en kvotering av antalet invandrare från olika länder och världsdelar till förmån för en (komplicerad) budgetreglering som skall möjliggöra överföringar från internationell flyktinghjälp till inhemsk och tvärtom, allt eftersom situationen förändras. Detta förutsätter en i dessa avseenden gemensam budgetbehandling med arbetsmarknadsdepartementet respektive utrikesdepartementet och motsvarande utskott i riksdagen. Man föreslår också ändringar i UtlL som innebär att regeringen får utökade möjligheter (och skyldigheter) att styra utvecklingen genom generella förordningar snarare än som nu med praxisbildande beslut i enskilda fall.

Majoriteten i kommittén består av socialdemokrater och centerpartiets representant. Övriga har reserverat sig i varierande utsträckning. Den principiellt tyngsta invändningen står – inte överraskande – folkpartiet för, som i stort sett förkastar hela förslaget. Mycket mera försiktiga reservationer har lämnats av moderaterna och kristdemokraterna som verkar acceptera problembeskrivningen och principerna i förslagen men har åtskilliga invändningar mot de konkreta detaljerna. Det verkar alltså inte finnas någon enhetlig borgerlig front. Även på vänsterkanten finns invändningar både från vänsterpartiet och miljöpartiet, de förra mera principiella och de senare mer i detaljer.

Remisstiden på kommitténs förslag går ut den första november 1995 och regeringen tycks vilja lägga en proposition till vårriksdagen 1996. I beaktande av att kommittén

av tidsskäl har lämnat en hel del frågor outredda framstår detta som ganska ambitiöst. Hur en riksdagsmajoritet kommer att se ut är också – i beaktande av de många olika reservationerna – oklart.

I ett delbetänkande "Arbete till invandrare" (SOU 1995:76) anför Invandrapolitiska kommittén att arbetslösheten bland invandrare har ökat kraftigt under 1990-talet. Man anger att de offentliga nettokostnaderna för detta har ökat från 10 miljarder 1990 till 21 miljarder 1994. Kommittén föreslår en serie åtgärder för att underlätta invandrarnas möjligheter på arbetsmarknaden: "Den positiva särbehandling som föreslås motiveras av det akuta behovet av att rädda över ett antal människor från ett permanent bidragsberoende för att därmed också minska framtida spänningar mellan olika befolkningsgrupper i Sverige." Kommittén hoppas att, genom de föreslagna åtgärderna, till en kostnad av ca 350 miljoner kronor skapa arbete åt mellan 15 000 och 20 000 invandrare.

Förslagen ansluter principiellt till det jämlikhetsmål som formulerades som officiell politik redan 1968. Endast moderaterna anför en principiell reservation mot den positiva särbehandlingen.

Trots att förslagen knappast är i överensstämmelse med den politik som fördes 1991–1994 (minskad positiv särbehandling av invandrare och snabbare integrering eller assimilering) accepteras tydligen förslagen av de övriga borgerliga partierna. Möjligen beror detta på att förslagen är så jämförelsevis marginella och på att man kan avvakta till huvudbetänkandet som skall föreligga i december 1995 med att formulera genomtänkta reservationer.

Förutom dessa två principiellt viktiga kommittéförslag finns också två andra mer tekniska utredningar som tillsattes av den tidigare regeringen. Den ena är Asylprocessutredningen som avgivit betänkandet "Effektivare styrning och rättssäkerhet i asylprocessen" (SOU 1995:46). Den andra är Verkställighetsutredningen med betänkandet "Ett samordnat ansvar för asylärenden" (SOU 1995:55). Båda dessa förslag är tekniskt detaljerade och up-

penbart samordnade med Flyktingpolitiska kommittén, vilket naturligtvis kommer att underlätta departementsbehandlingen.

Det är alltså möjligt att riksdagen kommer att behandla förslag om invandrings- och flyktingpolitiken som innebär kraftiga nedskärningar av invandringen våren 1996 och på hösten 1996 förslag om invandrapolitiken, som innebär stora ansträngningar för att underlätta invandrarnas integration på arbetsmarknaden. Det verkar då troligt att riksdagsmajoriteten i det förra fallet kommer att bestå av socialdemokraterna och centerpartiet och vid det andra tillfället av åtminstone socialdemokraterna och vänsterpartiet. Utan tvekan är det bråttom, men en samordning av migrationspolitikens två delar är också angelägen. Det är inte alldeles självklart att man kommer att uppnå denna.

# Referenser

Offentligt tryck som angivits med namn och nummer i den löpande texten har inte förtecknats här.

- Arbete till invandrare*, Delbetänkande från Invandrarpolitiska kommittén, SOU 1995:76, Fritzes, Stockholm 1995
- Banakar, Reza, "Det offentliga samtalet om etnokulturella frågor", *Häftet för Kritiska Studier*, 1993:1-2
- Collinson, Sarah, *Beyond borders. West-European migration policy towards the 21st century*, Royal Institute of International Affairs, London 1993a
- Collinson, Sarah, *Europe and international migration*, Royal Institute of International Affairs, London 1993b
- Daun, Åke, *Svensk mentalitet*, Rabén & Sjögren, Stockholm 1989
- Diaz, Jose Alberto, *Choosing Integration*, Uppsala universitet, 1993
- Ehn, Billy m.fl., *Det otydliga kulturmötet*, Liber 1992
- Ekberg, Jan, *Invandrare på arbetsmarknaden*, Ds A, 1990:35
- Ekberg, Jan, "Vad hände sedan", *Acta Wenonensia*, Växjö 1991
- Ekberg, Jan, *Ekonomiska effekter av invandring*, Kulturdepartementet, Rapport 1994a
- Ekberg, Jan, "Är invandrare fattiga", *Ekonomisk Debatt*, nr 2, 1994b
- Esping, Hans, *Sociala program; om att utveckla och avveckla offentliga åtaganden*, Sekretariatet för framtidsstudier, Stockholm 1980
- Esping, Hans, *Förvaltningsrätt och reformpolitik*, Rättssociologiska institutionen, Lunds universitet 1982
- Esping, Hans, *Ramlagar i förvaltningspolitiken*, SNS Förlag, Stockholm 1994
- Hammar, Tomas, "Vad är IMER-forskning?", *Invandrare och Minoriteter*, 1994:4
- Lange, Anders och Westin, Charles, *Den mångtydiga toleransen*, CEIFO 1993
- Lundh, Christer och Ohlsson, Rolf, *Från arbetskraftsimport till flyktinginvandring*, SNS Förlag, Stockholm 1994
- Nelhans, Joachim, *Utlänningsrätt*, 2:a omarb. uppl., Studentlitteratur, Lund 1987
- Similä, Matti, "På väg upp", *Invandrare och minoriteter*, 1994:1
- Sjögren, Annicka, "Den nordiska mentaliteten", *Invandrare och Minoriteter*, 1994:2
- Strömberg, Håkan, "Formerna för ändring av praxis i utlänningsärenden", *Förvaltningsrättslig tidskrift*, 1990:1
- Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv*, Betänkande från Flyktingpolitiska kommittén, SOU 1995:75, Fritzes, Stockholm 1995

- Wadensjö, Eskil, "Sverige och invandringen från öst", i Layard m.fl., *Invandringen från öst*, SNS Förlag, Stockholm 1994
- Widgren, Jonas, "Invandring och asyl i teori och praktik", SOU 1993:113
- Widgren, Jonas, "The Key to Europe", SOU 1994:135
- Wikrén, G. och Sandesjö, H., *Utlänningslagen med kommentarer*, 4 uppl., Publica, Stockholm 1992
- Öberg, Nils, "Gränslös rättvisa eller rättvisa inom gränser", *Acta Universitatis Uppsaliensis*, Uppsala 1994

Antalet asylsökande har minst tiodubblats sedan början av 1980-talet. Invandrarnas integration i det svenska samhället går allt sämre. Migrationsfrågorna har också flyttats upp på den politiska dagordningen. Syftet är att få till stånd en från humanitära, sociala och ekonomiska utgångspunkter långsiktigt hållbar politik med bred förankring.

Migrationspolitiken kan ses som två inbördes sammanlänkade delar: invandringspolitik (kontrollen av invandringen till Sverige) och invandrapolitik (invandrarnas integration i det svenska samhället). Författaren blottlägger och analyserar "det migrationspolitiska dilemmat", d.v.s. valet mellan generositet och restriktivitet i invandringspolitiken, och mellan höga och låga ambitioner i invandrapolitiken – vi har inte råd med höga ambitioner i båda och är dessutom inte överens om vad som är eftersträvänsvärt!

I boken görs en grundlig genomgång av såväl lagstiftning som praxis. Enligt författaren kan det finnas anledning att i Sverige fundera *både* på en skärpt invandringskontroll *och* på en invandrapolitik med större inslag av "smältdegel" och mindre av "kulturell mosaik". Hans kritiska reflektioner kommer säkert av somliga att uppfattas som utmanande.

**Hans Esping** är fil. dr i rättssociologi med det offentliga regelsystemet som specialitet.

ISBN 91-7150-609-8



9 789171 506092

**SNS**  
FÖRLAG