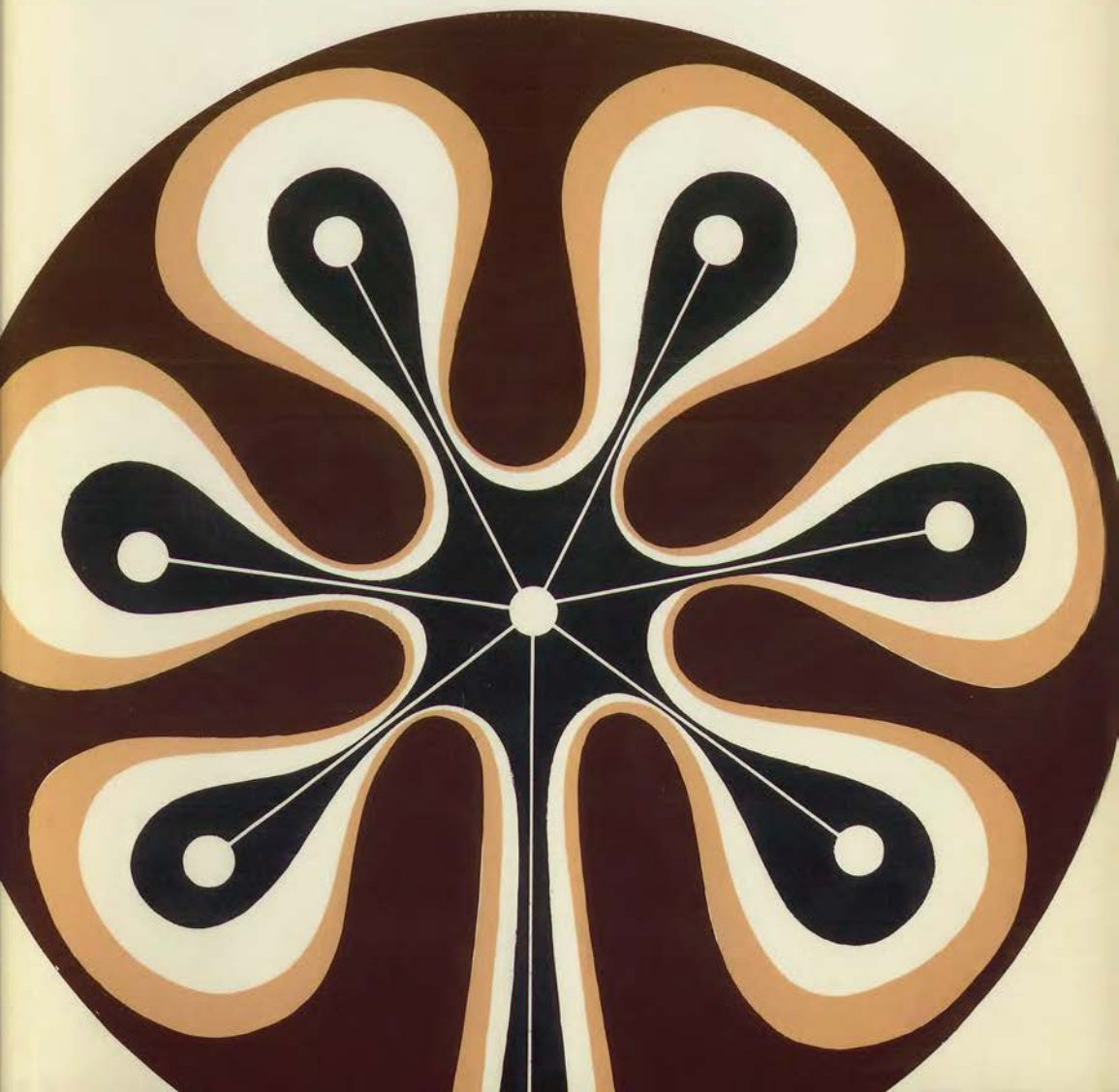
SOU 1974:69

Invandrar-utredningen 3

Invandrarna och minoriteterna



Statens offentliga utredningar
1974:69
Arbetsmarknadsdepartementet

Invandrar-utredningen 3

Invandrarna och minoriteterna

Huvudbetänkande av invandrarutredningen
Stockholm 1974

ISBN 91-38-01956-6
Omslag: Johan Hillbom

Göteborgs Offsettryckeri AB, Stockholm 74.4 929 S

Till Statsrådet Anna-Greta Leijon

Invandrarutredningen – som tidigare har avgett ett delbetänkande med förslag om bl. a. grundutbildning i svenska för invandrare (SOU 1971:51) och ett delbetänkande om offentlig tolkservice (SOU 1972:83) – får härmed överlämna sitt huvudbetänkande jämte en separat bilagedel. Utredningens arbete är härmed slutfört.

Reservation har avgivits av ledamoten Diesen.

Stockholm den 3 september 1974

Bertil Olsson

Hugo Bengtsson

Ingrid Diesen

Bengt Fagerlund

Ove Jönsson

Lennart Mattsson

Rolf Wirtén

/Jonas Widgren

Innehåll

Förkortningar 17

Sammanfattning 19

Summary in English 23

Förutsättningar

Kapitel 1 *IU:s arbete* 33
1.1 Direktiven 33
1,2 Beslut i övrigt om uppdraget 34
1.3 IU:s sammansättning 35
1.4 IU:s verksamhet 36
1.5 Uppläggningen av betänkandet 39

Kapitel 2 *Invandringen* 43
2.1 Invandrar- och minoritetsfrågornas behandling i Sverige under efterkrigstiden 43
2.2 Invandringen till Sverige – statistisk översikt 50
2.2.1 Inledning och terminologi 50
2.2.2 Folkutbytet med främmande länder 51
Fördelning på länder 54
Invandrarnas köns- och åldersmässiga sammansättning 56
Återutvandringen 57
2.2.3 Utlänningar och utrikes födda i Sverige 59
Antal 59
Felaktigheter i utlänningsstatistiken 61
Fördelning på länder 62
Ålder 62
Kön- och civilståndssammansättning 64
Regional fördelning 65
2.2.4 Invandringens demografiska effekter 68
2.2.5 Den framtida invandringen 70
2.3 Migrationen i Europa 71
2.3.1 En översikt 71
2.3.2 Aktuella utvandringsländer 79
2.4 Internationella normer för behandlingen av invandrare 86

Kapitel 3 *Målen* 93
3.1 Inledning 93
3.2 Målen 94
3.3 Konsekvenserna 96

Förslag

Kapitel 4 *Arbetsmarknadsfrågor* 99
4.1 Statistisk översikt 99
4.1.1 Tillgänglig statistik 99
4.1.2 Antal utlänningar på arbetsmarknaden 99
4.1.3 Invandrarnas yrkesfördelning m. m. 101
4.1.4 Arbetslösheten bland invandrarna 106
4.2 Aktuella frågor 107
4.2.1 Arbete före inresa 107
4.2.2 Utlännings rättsställning på arbetsmarknaden 110
4.2.3 Introduktions- och utbildningsåtgärder 111
4.2.4 De fackliga organisationerna och invandrarna 113
4.3 IU:s överväganden 114

Kapitel 5 *Bostadsfrågor* 119
5.1 Statistisk översikt 119
5.2 Aktuella frågor 124
5.2.1 Bostad före inresa 124
5.2.2 Utlännings rättsställning på bostadsmarknaden 125
5.2.3 Information 128
5.3 IU:s överväganden 129

Kapitel 6 *Sociala frågor* 131
6.1 Andra berörda statliga utredningar 131
6.2 Socialförsäkringar m. m. 132
6.2.1 Internationella överenskommelser om social trygghet . 132
6.2.2 Förmåner vid sjukdom och föräldraskap 134
6.2.3 Förmåner vid yrkesskada 135
6.2.4 Förmåner vid arbetslöshet 136
6.2.5 Familjestöd 139
6.2.6 Folkpension 140
6.2.7 Tilläggspension 144
6.2.8 IU:s överväganden 145
6.3 Socialhjälp m. m. 148
6.3.1 Regler för socialhjälp till utlänningar 148
6.3.2 Hemsändningsinstitutet 150
6.3.3 Socialhjälp i väntan på arbetstillstånd 151
6.3.4 Statistisk översikt 153
6.3.5 IU:s överväganden 158
6.4 Social service, vård och behandling 161
6.4.1 Barna- och ungdomsvård 161
6.4.2 Uppsökande verksamhet 163

6.4.3 Social rådgivning ... 164
6.4.4 Social hemhjälp ... 164
6.4.5 Äldringsvård ... 165
6.4.6 Nykterhetsvård ... 165
6.4.7 IU:s överväganden ... 167
6.5 Hälso- och sjukvård ... 169
6.5.1 Invandrarnas hälsosituation ... 169
6.5.2 Hälsoundersökningar ... 171
6.5.3 IU:s överväganden ... 175
6.6 Kriminalvård ... 178
6.6.1 Statistisk översikt ... 178
6.6.2 IU:s överväganden ... 180

Kapitel 7 *Kultur* ... 183
7.1 En kulturpolitik för språkliga minoriteter ... 183
7.1.1 Inledning ... 183
7.1.2 Andra berörda statliga utredningar ... 184
7.1.3 Önskemål från invandrar- och minoritetsorganisationer ... 185
7.1.4 IU:s överväganden ... 188
7.2 Kulturellt samarbete med invandrarnas ursprungsländer ... 192
7.2.1 Avtalsreglerat kulturutbyte ... 192
7.2.2 Informations- och kulturverksamhet från Sverige ... 193
7.2.3 Informations- och kulturverksamhet från utlandet i Sverige ... 195
7.2.4 IU:s överväganden ... 196
7.3 Kulturell service till de språkliga minoriteterna ... 197
7.3.1 Invandrar- och minoritetsorganisationernas kulturverksamhet ... 197
7.3.2 Litteraturförsörjningen ... 198
Litteraturförsörjningen genom det allmänna biblioteksväsendet ... 198
Litteraturutgivning och distribution ... 199
Litteratur i översättning ... 200
IU:s överväganden ... 202
7.3.3 Press- och tidskriftsfrågor ... 204
Tidningar och tidskrifter för språkliga minoriteter ... 204
IU:s överväganden ... 209
7.3.4 Radio- och TV-sändningar ... 211
Internationell översikt ... 211
Finskspråkiga radio- och TV-sändningar i Sverige ... 213
Finska radio- och TV-programs hör- och sebarhet i Sverige ... 214
Radio- och TV-sändningar för övriga språkgrupper i Sverige ... 215
IU:s överväganden ... 216
7.3.5 Teater, spelfilm och musik ... 217
Teaterverksamhet ... 217

Spelfilmsutbud ... 220
Musik, körsång, folklore m. m. ... 222
IU:s överväganden ... 225

Kapitel 8 *Utbildning* ... 229
8.1 Inledning ... 229
8.1.1 IU:s tidigare behandling av utbildningsfrågor ... 229
8.1.2 Andra berörda statliga utredningar ... 231
8.1.3 Statistiska uppgifter ... 232
8.1.4 Framförda önskemål ... 233
8.2 Internationell översikt ... 237
8.2.1 Invandrarbarnens utbildningssituation ... 237
8.2.2 Internationella normer för utbildning för språkliga minoriteter ... 238
8.3 Språkutveckling och tvåspråkighet ... 240
8.4 Förskolan ... 242
8.4.1 Allmänt ... 242
8.4.2 Viss försöksverksamhet ... 243
8.4.3 Utbildning av förskollärare ... 246
8.4.4 IU:s överväganden ... 247
8.5 Grundskolan och gymnasieskolan ... 248
8.5.1 Allmänt ... 248
Begreppet invandrarelev ... 248
Frågor rörande skolplikten ... 249
Samarbete mellan hem och skola ... 250
8.5.2 Hemspråksundervisning ... 250
Bestämmelser och anvisningar för undervisningen ... 250
Information om undervisningen ... 252
Undervisningens omfattning ... 252
Hemspråksundervisning utanför schematid ... 253
Samarbete med invandrarnas ursprungsländer ... 254
Särskilda minoritetsskolor ... 255
IU:s överväganden ... 256
8.5.3 Stödundervisning och svenskinlärning ... 259
Gällande bestämmelser ... 259
Undervisningens organisation ... 261
Undervisningens omfattning ... 262
IU:s överväganden ... 262
8.5.4 Lärare och läromedel ... 264
Antal lärare ... 264
Lärarutbildning ... 266
Läromedel ... 268
IU:s överväganden ... 270
8.6 Viss övrig utbildning m. m. ... 271
8.6.1 Folkhögskolan ... 271
8.6.2 Högre utbildning och forskning i invandrarspråk ... 272
8.6.3 IU:s överväganden ... 273

Kapitel 9 *Föreningarna och trossamfunden* 275
9.1 Invandrarna i föreningslivet 275
9.1.1 Allmänt 275
9.1.2 IU:s överväganden 277
9.2 Invandrar- och minoritetsorganisationerna 278
9.2.1 Beskrivning av organisationerna 278
9.2.2 Organisationernas ekonomiska situation 282
9.2.3 IU:s överväganden 287
9.3 Trossamfunden 297
9.3.1 Invandrarnas religionstillhörighet 297
9.3.2 Nuvarande bidrag 302
9.3.3 IU:s överväganden 304
9.4 Särskild projektverksamhet 306
9.4.1 Nuvarande bidrag 306
9.4.2 IU:s överväganden 308

Kapitel 10 *Medinflytande och medborgarskap* 311
10.1 Utlännings rättsställning 311
10.1.1 Inledning 311
10.1.2 Utlännings fri- och rättigheter 312
10.1.3 Begränsningar i rätten att inresa och vistas i Sverige . 315
10.1.4 Begränsningar i rätten att arbeta, driva näring eller på annat sätt vara verksam i Sverige 318
10.1.5 IU:s överväganden 321
10.2 Medinflytandefrågor 323
10.2.1 Internationell översikt 323
10.2.2 Politiskt och fackligt inflytande 325
10.2.3 Kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare ... 327
10.2.4 IU:s överväganden 328
10.3 Förvärv av svenskt medborgarskap 329
10.3.1 Internationell översikt 329
10.3.2 Den svenska medborgarskapslagstiftningen 333
Före år 1950 333
Nu gällande lagstiftning 335
Sätten för förvärv av svenskt medborgarskap 338
10.3.3 Statistisk översikt 345
10.3.4 Reformkrav 349
10.3.5 IU:s överväganden 352

Kapitel 11 *Information och opinionsbildning* 357
11.1 Inledning 357
11.2 Information till invandrare 358
11.2.1 Invandrarnas informationssituation 358
11.2.2 IU:s intervjuundersökning 360
11.2.3 Aktuella informationsinsatser 364
SIV 364
Invandrartidningen 367
Övrig statlig information till invandrare 370

Primärkommunerna och landstingen 371
Organisationerna 373
De svenska tidningarnas spalter på invandrarspråk .. 374
"Automatisk" information till invandrare 375
11.2.4 IU:s överväganden 376
11.3 Information till svenskar – opinionsbildning och attitydförändring 380
11.3.1 Aktuella insatser 381
11.3.2 Vissa undersökningar 383
11.3.3 IU:s överväganden 385

Kapitel 12 *Ansvarsfördelning och samordning* 389
12.1 Myndigheternas ansvarsfördelning för åtgärder för invandrare 389
12.1.1 Nuvarande ordning 389
12.1.2 IU:s överväganden 390
12.2 Statens invandrarverk (SIV) 394
12.2.1 Tidigare behandling av frågan om den centrala utlänningsmyndighetens organisation 394
12.2.2 SIV:s nuvarande organisation 396
12.2.3 Informationstjänstemännen och byrån för anpassningsfrågor 398
12.2.4 IU:s överväganden 402
12.3 Kommunernas verksamhet för invandrare 408
12.3.1 Tidigare behandling av frågan 408
12.3.2 Nuvarande insatser 411
IU:s kommunenkät 412
Referensgrupper och samverkansorgan 413
Invandrarbyråer 415
SIV:s kommunprojekt 420
12.3.3 IU:s överväganden 421
12.4 Statistik, forskning och dokumentation 430
12.4.1 Inledning 430
12.4.2 Statistik 431
Bakgrund 431
IU:s överväganden 432
12.4.3 Forskning 433
Bakgrund 433
IU:s överväganden 434
12.4.4 Dokumentation och arkivfrågor 434
Bakgrund 434
IU:s överväganden 435

Reservation 437

Bilaga A Kostnadsberäkningar 439
Bilaga B Förslag till statsbidragskungörelser 445
Bilaga C IU:s direktiv 447

Bilaga 1–6 finns i en särskild bilagedel (SOU 1974:70)

Contents

Abbreviations 17

Summary in Swedish 19

Summary in English 23

Premises

Chapter 1 *The work of the Commission on Immigration* 33
1.1 Terms of reference 33
1.2 Other decisions concerning the Commission's instructions . . 34
1.3 The members of the Commission 35
1.4 The activities of the Commission 36
1.5 Disposition of the report 39

Chapter 2 *Immigration in Sweden* 43
2.1 Immigration and minority affairs in Sweden during the post-war period 43
2.2 Immigration in Sweden – a statistical summary 50
2.2.1 Terminology 50
2.2.2 Exchange of population with other countries 51
Distribution between different countries 54
The sex and age structure of immigrants 56
Re-emigration 57
2.2.3 Foreign nationals and persons born abroad living in Sweden 59
Numbers 59
Statistical errors 61
Distribution between different countries 62
Age 62
Distribution by sex and marital status 64
Regional distribution 65
2.2.4 The demographic effects of immigration 68
2.2.5 The future immigration to Sweden 70
2.3 Migration in Europe 71
2.3.1 A survey 71
2.3.2 Sending countries 79
2.4 International norms for the treatment of immigrants 86

Chapter 3 *The goals* 93
3.1 Introduction 93
3.2 The goals 94
3.3 The consequences 96

Proposals

Chapter 4 *The labour market* 99
4.1 Statistical survey 99
4.1.1 Statistics available 99
4.1.2 Number of aliens in the labour market 99
4.1.3 Occupational status etc. 101
4.1.4 Unemployment among immigrants 106
4.2 Current issues 107
4.2.1 Forms of labour immigration 107
4.2.2 The legal status of aliens in the labour market 110
4.2.3 Introduction and training measures 111
4.2.4 The trade unions and immigrants 113
4.3 *Proposals by the Commission* 114

Chapter 5 *Housing* 119
5.1 Statistical survey 119
5.2 Current issues 124
5.2.1 Housing before entry 124
5.2.2 The legal status of immigrants in the housing market . 125
5.2.3 Information measures 128
5.3 *Proposals by the Commission* 129

Chapter 6 *Social affairs* 131
6.1 Other Commissions concerned 131
6.2 Social insurance etc. 132
6.2.1 International agreements on social security 132
6.2.2 Benefits in connection with sickness and childbirth . 134
6.2.3 Benefits in connection with industrial injuries 135
6.2.4 Benefits in connection with unemployment 136
6.2.5 Support for families 139
6.2.6 Basic retirement pension 140
6.2.7 Supplementary retirement pension 144
6.2.8 *Proposals by the Commission* 145
6.3 Social assistance 148
6.3.1 Rules governing social assistance to aliens 148
6.3.2 Repatriation on social grounds 150
6.3.3 Social assistance pending the award of work permits . 151
6.3.4 Statistical survey 153
6.3.5 *Proposals by the Commission* 158
6.4 Social services etc. 161
6.4.1 Child and youth welfare 161
6.4.2 Contact work in the field 163
6.4.3 Guidance 164

6.4.4 Social domestic assistance 164
6.4.5 Care of the aged 165
6.4.6 Care of alcoholics 165
6.4.7 *Proposals by the Commission* 167
6.5 Health and medical services 169
6.5.1 The health situation of immigrants 169
6.5.2 Health checks 171
6.5.3 *Proposals by the Commission* 175
6.6 Criminality 178
6.6.1 Statistical survey 178
6.6.2 *Proposals by the Commission* 180

Chapter 7 *Culture* 183
7.1 A cultural policy for linguistic minorities 183
7.1.1 Introduction 183
7.1.2 Other Commissions concerned 184
7.1.3 Desiderata from immigrant and minority associations 185
7.1.4 *Proposals by the Commission* 188
7.2 Co-operation in the cultural field with the countries of origin . 192
7.2.1 Cultural co-operation covered by international agreements 192
7.2.2 Swedish cultural information abroad 193
7.2.3 Information and cultural activities in Sweden from abroad 195
7.2.4 *Proposals by the Commission* 196
7.3 Cultural amenities for linguistic minorities 197
7.3.1 The cultural activities of immigrant and minority associations 197
7.3.2 The supply of literature for linguistic minorities . . . 198
The supply of literature through the public library system 198
The publication and distribution of literature 199
Literature in translation 200
Proposals by the Commission 202
7.3.3 The ethnic press 204
Newspapers and periodicals for linguistic minorities . 204
Proposals by the Commission 209
7.3.4 Radio and television for linguistic minorities 211
International survey 211
Radio and television broadcasts in Finnish 213
Technical co-operation between Finland and Sweden . 214
Radio and television broadcasts in other languages . 215
Proposals by the Commission 216
7.3.5 Drama, film and music 217
Drama and the theatrical arts 217
Film 220
Music, folklore etc. 222
Proposals by the Commission 225

Chapter 8 *Education* 229
8.1 Introduction 229
8.1.1 Previous consideration by the Commission of matters concerning education for immigrants 229
8.1.2 Other Commissions concerned 231
8.1.3 Statistical survey 232
8.1.4 Desiderata from immigrant, minority and teachers' associations 233
8.2 International survey 237
8.2.1 The educational situation of immigrant children . . . 237
8.2.2 International norms for the education of linguistic minorities 238
8.3 Research on bilingualism 240
8.4 Nursery school 242
8.4.1 General 242
8.4.2 Current experiments 243
8.4.3 Training of pre-school teachers 246
8.4.4 *Proposals by the Commission* 247
8.5 Comprehensive school and upper secondary school 248
8.5.1 General 248
Definition of an immigrant pupil 248
School attendance 249
Co-operation between home and school 250
8.5.2 Native language instruction 250
Current regulations 250
Information on native language instruction 252
The scope of native language instruction 252
Native language instruction outside the schedule . . . 253
Co-operation with the countries of origin 254
Minority schools 255
Proposals by the Commission 256
8.5.3 Auxiliary tuition and learning Swedish 259
Current regulations 259
The organization of the instruction 261
The scope of the instruction 262
Proposals by the Commission 262
8.5.4 Teachers and teaching materials 264
Numbers of teachers 264
Teacher training 266
Teaching materials 268
Proposals by the Commission 270
8.6 Other forms of education 271
8.6.1 Folk high schools 271
8.6.2 The position of minority languages at the universities 272
8.6.3 *Proposals by the Commission* 273

Chapter 9 *Associations and denominations* 275
9.1 Immigrants as members of clubs and associations 275

9.1.1 General ... 275
9.1.2 *Proposals by the Commission* ... 277
9.2 Immigrant and minority associations ... 278
9.2.1 Description of associations ... 278
9.2.2 The financial state of the associations ... 282
9.2.3 *Proposals by the Commission* ... 287
9.3 Denominations ... 297
9.3.1 Religious affiliation of immigrants ... 297
9.3.2 Existing grants ... 302
9.3.3 *Proposals by the Commission* ... 304
9.4 Special project activities ... 306
9.4.1 Existing grants ... 306
9.4.2 *Proposals by the Commission* ... 308

Chapter 10 *Political influence and citizenship* ... 311
10.1 The legal status of aliens ... 311
10.1.1 Introduction ... 311
10.1.2 The rights and liberties of aliens ... 312
10.1.3 The right to enter and reside in Sweden ... 315
10.1.4 The right to work in Sweden ... 318
10.1.5 *Proposals by the Commission* ... 321
10.2 Political influence of immigrants ... 323
10.2.1 International survey ... 323
10.2.2 Political and trade union influence ... 325
10.2.3 Immigrant franchise and eligibility for municipal elections ... 327
10.2.4 *Proposals by the Commission* ... 328
10.3 Acquisition of Swedish citizenship ... 329
10.3.1 International survey ... 329
10.3.2 Swedish legislation concerning citizenship ... 333
Before 1950 ... 333
Current legislation ... 335
Ways of acquiring Swedish citizenship ... 338
10.3.3 Statistical survey ... 345
10.3.4 Desiderata ... 349
10.3.5 *Proposals by the Commission* ... 352

Chapter 11 *Information and public opinion* ... 357
11.1 Introduction ... 357
11.2 Information for immigrants ... 358
11.2.1 General ... 358
11.2.2 Interview survey by the Commission ... 360
11.2.3 Current measures ... 360
The National Immigration and Naturalization Board ... 364
"The Immigrant News" – Invandrartidningen ... 367
Other forms of Government information for immigrants ... 370
Municipalities and county councils ... 371
Organizations and associations ... 373

Columns for immigrants in Swedish newspapers ... 374
"Automatic" information for immigrants 375
11.2.4 *Proposals by the Commission* 376
11.3 Informing the receiving society 380
11.3.1 Current measures 381
11.3.2 Research on prejudice 383
11.3.3 *Proposals by the Commission* 385

Chapter 12 *Public authorities concerned* 389
12.1 The responsibility for measures for immigrants 389
12.1.1 The present system 389
12.1.2 *Proposals by the Commission* 390
12.2 The organization of the National Immigration and Naturalization Board – Statens invandrarverk 394
12.2.1 Previous considerations 394
12.2.2 The present organization of the Board 396
12.2.3 The Bureau for Adjustment Questions of the Board . 398
12.2.4 *Proposals by the Commission* 402
12.3 Municipal activities for immigrants 408
12.3.1 Previous considerations 408
12.3.2 Current measures 411
Questionnaire to the municipalities by the Commission 412
Reference groups and joint bodies 413
The immigrant service bureaux 415
Co-ordinating measures by the National Immigration and Naturalization Board 420
12.3.3 *Proposals by the Commission* 421
12.4 Statistics, research and documentation 430
12.4.1 Introduction 430
12.4.2 Migration statistics 431
Background 431
Proposals by the Commission 432
12.4.3 Migration research 433
Background 433
Proposals by the Commission 434
12.4.4 Documentation and ethnic archives 434
Background 434
Proposals by the Commission 435

Separate Statement 437

Appendix A Estimates of the cost of the Commission's proposals . 439
Appendix B Draft ordinances concerning Government grants to immigrant and minority associations and to municipalities 445
Appendix C The Commission's terms of reference 447

Förkortningar

ABF	Arbetarnas bildningsförbund
ABU	allmänna beredningsutskottet
ADB	automatisk databehandling
AMS	arbetsmarknadsstyrelsen
art.	artikel
AT	arbetstillstånd
BrB	brottsbalken
BT	bosättningstillstånd
BvL	barnavårdslagen
dkr.	danska kronor
Ds	departementsstencil
EFA	expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor
EG (EEC)	Europeiska gemenskapen
FCO	fackliga centralorganisationen
fmk	finska mark
FN	Förenta Nationerna
FoB	folk- och bostadsräkningen
ILO	International Labour Organization/Internationella arbetsorganisationen
IU	invandrarutredningen
KU	konstitutionsutskottet
Lgr	läroplan för grundskolan
LO	Landsorganisationen i Sverige
MbL	medborgarskapslagen
mom.	moment
nkr.	norska kronor
NSI	nämnden för samhällsinformation
NU	nordisk utredningsserie
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development/ Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
prop.	proposition
RB	rättegångsbalken
RPS	rikspolisstyrelsen
rskr	riksdagsskrivelse
SAF	Svenska arbetsgivareföreningen

SCB	statistiska centralbyrån
SFS	svensk författningssamling
SIDA	Swedish International Development Agency/styrelsen för internationell utveckling
SIV	statens invandrarverk
SM	statistiska meddelanden
SOS	Sveriges officiella statistik
SOU	statens offentliga utredningar
Ss	skolstadgan
SU	statsutskottet
SÖ	skolöverstyrelsen
SÖ	Sveriges överenskommelser med främmande makter
TCO	Tjänstemännens centralorganisation
TF	tryckfrihetsförordningen
UD	utrikesdepartementet
UKÄ	universitetskanslersämbetet
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization/FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur
UT	uppehållstillstånd
åk.	årskurs

Sammanfattning

Invandrarutredningen (IU) tillsattes år 1968 med uppdrag att kartlägga invandrarnas och minoriteternas situation i Sverige och att föreslå samhällsåtgärder på olika områden för dessa grupper. Utredningen har varit parlamentariskt sammansatt.

IU har tidigare avgett två delbetänkanden, ett år 1971 med förslag om bl. a. grundutbildning i svenska för vuxna invandrare (SOU 1971:51) och ett år 1972 om tolkservice och tolkutbildning (SOU 1972:83).

I detta betänkande gör IU en genomgång av invandrarnas och de språkliga minoriteternas situation på olika samhällsområden. Nedan följer en sammanställning av IU:s överväganden och förslag.

I kapitel 3 formulerar IU *målen* för en framtida invandrar- och minoritetspolitik med utgångspunkt från begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan.

□ Jämlikhetsmålet innebär ett fortsatt arbete för att invandrarna skall få samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som befolkningen i övrigt. Jämlikhetsmålet innebär även att alla grupper i samhället skall ha likvärdiga möjligheter att bibehålla och utveckla sitt modersmål och att utöva kulturverksamhet.

□ 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. Samverkansmålet inbegriper även ömsesidig tolerans och solidaritet mellan invandrare och den inhemska befolkningen.

I kapitel 4 behandlas *arbetskraftsinvandringen och invandrarnas situation i arbetslivet.*

□ Strävandena att reglera arbetskraftsinvandringen bör fortsätta. Arbete och bostad skall vara ordnade före inresan. De fackliga organisationerna bör liksom hittills ha ett väsentligt inflytande över arbetsmarknadsprövningen av invandringen. Vid utformningen av den svenska invandrings-

politiken bör hänsyn tas till effekterna av migrationen på utvandringsländernas arbetsmarknad.

□ En fortsatt satsning på bättre arbetsmiljö är en förutsättning för att även invandrarnas situation i arbetslivet skall kunna förbättras och att koncentrationen av invandrare till mindre eftertraktade arbeten och arbetsplatser skall kunna motverkas.

□ Arbetsmarknadens parter rekommenderas att förbättra introduktionen av invandrare i arbetslivet. Företagens tolkservice och arbetarskyddet för invandrare bör förbättras. Invandrarnas behov av insatser inom arbetsmarknadsutbildningen bör uppmärksammas ytterligare.

□ Invandrarnas medverkan och inflytande i de fackliga organisationerna bör uppmuntras och underlättas för att stå i bättre proportion till deras andel av medlemmarna.

I kapitel 5 tas upp *invandrarnas bostadssituation.*

□ Invandrarnas ojämna fördelning mellan olika bostadsområden har samma orsaker som skiktningen på bostadsmarknaden efter ålder och inkomst. Invandrarnas boendesituation bör förbättras inom ramen för de generella bostadspolitiska åtgärderna.

I kapitel 6 behandlas *invandrarnas sociala situation.*

□ Alla i landet bosatta utlänningar bör efter en viss tids bosättning ha en lagfäst rätt till svensk folkpension.

□ Kommunerna bör svara för socialhjälpen till i Sverige varaktigt bosatta utländska medborgare, medan staten bör svara för kostnader för socialhjälp till övriga utlänningar.

□ Handläggningstiden i asylärenden bör förkortas.

□ Ökad hänsyn bör tas till invandrarnas behov inom barna- och ungdomsvården, den uppsökande verksamheten, sociala hemhjälpen, åldringsvården, nykterhetsvården och kriminalvården.

□ Ett erbjudande om allmän hälsoundersökning bör ges till alla utländska medborgare som invandrar till Sverige.

I kapitel 7 föreslår IU *en kulturpolitik för språkliga minoriteter.*

□ Fyra delmål bör gälla för en kulturpolitik för språkliga minoriteter: ökade möjligheter till delaktighet i det allmänna svenska kulturutbudet, till kontakt med ursprungslandet, till kulturell egenverksamhet och till kulturell växelverkan mellan minoriteterna och majoritetsbefolkningen.

□ Statens kulturråd bör disponera ett särskilt anslag på 3 milj. kr. för kulturell verksamhet för språkliga minoriteter.

□ IU och litteraturutredningen har tidigare gemensamt föreslagit att 12 milj. kr. utgår från staten för inköp av litteratur för språkliga minoriteter på de allmänna biblioteken. Därutöver krävs kompletterande insatser, bl. a. för att främja litteraturproduktion på minoritetsspråk i Sverige. Tidningar och tidskrifter utgivna av invandrar- och minoritetsgrupper bör ges stöd.

□ Programutbudet i radio och TV för språkliga minoriteter i Sverige bör ökas så att det står i rimlig proportion till dessa gruppers andel av licensbetalarna.
□ Statligt stöd bör utgå till teaterverksamhet bland språkliga minoriteter.

I kapitel 8 behandlas *invandrarbarnens utbildningssituation och frågor om minoritetsorienterad utbildning.*

□ Målet för språkträningen för invandrarbarn i förskolan bör vara att främja aktiv tvåspråkighet.
□ Kommunerna bör vara skyldiga att anordna hemspråksundervisning för invandrarbarn i grundskolan, men denna undervisning bör vara frivillig för eleven. En utökning av hemspråksundervisningen är nödvändig för att utveckla aktiv tvåspråkighet hos barnen. Kommunerna bör få statsbidrag för information till lärare, skolpersonal och föräldrar om modersmålets betydelse för barnets utveckling. Även stödundervisningen för invandrarbarn bör utvidgas.
□ Särskild utbildning och fortbildning bör komma till stånd för hemspråkslärare och lärare i stödundervisning för invandrarbarn. Den nuvarande läromedelssituationen är otillfredsställande.
□ Minoritetsspråkens ställning vid universiteten bör förbättras.

I kapitel 9 behandlas *invandrarna i föreningslivet.*

□ Ett särskilt statsbidrag på 2,5 milj. kr. bör utgå årligen till invandrar- och minoritetsorganisationernas verksamhet.
□ Projektbidrag bör utgå till trossamfund med många invandrare, liksom även till andra organisationer för verksamhet med anknytning till invandrarfrågor. Invandrarna bör uppmuntras att delta i svensk föreningsverksamhet.

I kapitel 10 tas upp *medinflytande- och medborgarskapsfrågor.*

□ Återstående skillnader i lagstiftningen mellan i Sverige bosatta utländska och svenska medborgare bör avlägsnas i största möjliga utsträckning.
□ Invandrarnas möjligheter till politiskt inflytande bör vidgas. IU har med tillfredsställelse noterat att frågan om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare har gjorts till föremål för särskild skyndsam utredning.
□ Kvalifikationstiden för svenskt medborgarskap bör sänkas till två år för nordbor och fem år för icke- nordbor. Försörjningsvillkoret i samband med förvärv av svenskt medborgarskap bör slopas. Expeditionsavgiften för att få svenskt medborgarskap bör tas bort. Vissa frågor om barns medborgarskap bör ses över.

I kapitel 11 behandlas *information och opinionsbildning.*

□ Samhällsinformationen till invandrarna på det egna språket bör utvidgas; bl. a. bör invandrartidningen och statens invandrarverk få ökade resurser.
□ För att allmänhetens inställning till invandrare och minoriteter skall

påverkas och förbättras krävs långsiktiga insatser, främst inom utbildningsväsendet.

I kapitel 12 tas upp *ansvarsfördelningen och samordningen mellan myndigheterna m. m. för åtgärder för invandrare.*

□ Varje myndighet och berörd organisation bör bära sitt ansvar för åtgärder för invandrare på samma sätt som för befolkningen i övrigt.
□ Statens invandrarverk bör ges ökade ekonomiska och personella resurser att samordna myndigheternas åtgärder och vissa förändringar i verkets organisation bör vidtas.
□ Ett invandrarråd med 15 ledamöter knyts till invandrarverket som rådgivande organ. Ledamöterna utses av regeringen. I rådet ingår företrädare för invandrar- och minoritetsgrupper i Sverige.
□ Kommunerna bör informeras bättre om planerad invandring.
□ Statsbidrag bör utgå till kommunerna med 50 procent för särskild informationsverksamhet för invandrare (t. ex. i form av invandrarbyrå).
□ En basorganisation för migrationsforskning bör upprättas och 1,5 milj. kr. bör årligen utgå för forskning i invandrarfrågor.

I en separat bilagedel (SOU 1974:70) finns beskrivningar av invandrar- och minoritetsgrupperna i Sverige, invandrar- och minoritetsorganisationerna, IU:s intervjuundersökning och av situationen i några andra invandringsländer. Där redovisas också behandlingen av invandrar- och minoritetsfrågor i riksdagen. Vidare redovisas en omfattande undersökning om "Svenskars fördomar mot invandrare" utförd av professor Arne Trankell.

I en "exempelsamling" (Ds A 1974:4) ges ca 75 exempel på åtgärder som vidtagits till förmån för invandrare och språkliga minoriteter, främst på enskilt initiativ.

Summary

Statistical background to the work of the Commission

At the turn of the year 1973/74 there were 397,000 foreign nationals domiciled in Sweden. This number corresponds to 4.9 per cent of the total population of Sweden (8.1 million). The number of naturalized Swedish subjects at the same time can be estimated at approximately 240,000.

Immigration is estimated to have increased the population of Sweden between 1944 and 1970 by approximately 650,000 (roughly 8 per cent of the population as a whole and 22 per cent of the entire population increase occurring in the same period). This figure includes both immigrants themselves and children born to them in Sweden.

Immigration in Sweden has varied a great deal from year to year (see Figure 2.1), the peak years being 1969 and 1970. In the latter year, 73,500 persons immigrated to Sweden while 21,300 emigrated. In 1972 and 1973 emigration exceeded immigration. These variations reflect the fluctuations of the business cycle in Sweden.

As a result of post-war immigration, Sweden has acquired a considerable number of linguistic minorities. Formerly, compared to other European countries, Sweden was extremely homogeneous both linguistically and culturally speaking. The only native linguistic minorities who have been long established in Sweden are the Lapps (10,000 persons) and the Tornedal Finns (30,000). Both of these groups live in the northernmost parts of Sweden.

More than 62 per cent of a total of some 400,000 foreign nationals in Sweden come from the other Nordic countries (Denmark, Finland, Iceland and Norway), while 19 per cent come from the European Mediterranean countries, 13 per cent from other European countries and only 6 per cent from countries outside Europe. The largest groups of foreign nationals in Sweden come from Finland (197,000), Yugoslavia (41,000), Denmark (29,000), Norway (27,000), Germany (19,000), Greece (17,000) and Italy (7,000).

At the end of the last war large numbers of refugees came to Sweden, e.g. from the Baltic countries. The Esthonians (approximately 25,000) are the largest Baltic group in Sweden.

The activities of the Commission

The Royal Commission on Immigration was appointed by the Government of Sweden in 1968 to study the position of immigrants and of linguistic and ethnic minorities in Sweden and to propose measures of social policy in various sectors on behalf of these groups. Most of the seven members of the Commission have been M.P.s. The Commission has had a full-time secretariat as well as the services of a large number of experts in different fields. The present report, submitted to the Government of Sweden in September 1974 for further action, marks the conclusion of the work of the Commission.

Previously the Commission has published two interim reports. The first of these, presented in 1971 (SOU 1971:51), dealt with the educational situation of adult immigrants and among other things proposed legislation entitling immigrants to paid leave of absence from their work in order to attend 240 hours' Swedish lessons. This proposal became law in 1973. The second interim report, presented in 1972 (SOU 1972:83), dealt with interpreter services and the training of interpreters to meet the needs of immigrants. The proposals thus made have prompted certain initiatives by the Government.

Contents of the report

The present report is the main report of the Commission. In order to give English-speaking readers some idea of its import, the list of contents has been translated into English, vid. p. 11. The headings of all the various tables have also been translated. A summary of the Commission's deliberations and proposals is given below.

Chapters 1–2 expound the *premises* of the Commission's proposals (the terms of reference and activities of the Commission, the previous consideration given in Sweden to immigrant and minority affairs, a statistical survey of immigration in Sweden and migration in Europe, and international norms concerning the treatment of immigrants).

Chapter 3 deals with the *goals* of Swedish policy regarding immigrants and minorities. In many other countries where the problems of linguistic or ethnic minorities have long been a part of the political structure, it would be impossible to link immigrant and minority affairs together as the Commission has done in this report. In Sweden, however, minority issues (apart from the status of the Lapp minority, which was expressly excluded by the Commission's terms of reference) have arisen only with the immigration of the past few decades. Groups in Sweden which can now be regarded as 'established minorities' were originally immigrants to Sweden. The Commission has therefore found it both natural and useful to treat immigrant and minority affairs under the same heading.

As the Commission sees it, Swedish policy regarding immigrants and minorities can be said to rest upon four premises.

□ Migration between countries can be expected to continue, and Sweden must therefore be prepared also in future to receive and train newly

arrived immigrants and to provide for the solution of their acute social problems.

□ A large number of immigrants will probably settle permanently in Sweden, whose native linguistic minorities will consequently be joined by new population groups speaking other languages besides Swedish and having a partly different identity which in many cases they will be anxious to retain. This need has already become manifest in a number of groups through the formation of separate associations and a desire for public support for the preservation of linguistic and cultural identity.

□ Many of the immigrants coming to Sweden will eventually re-emigrate, which may involve new problems of adjustment and adaptation for themselves but above all for their children. These problems can be alleviated by giving immigrants the opportunity of active contact with their own language, cultural heritage and native country while they are still in Sweden.

□ A goal for future work on behalf of immigrants will be, as in the past, that they are treated on an equal basis with Swedish citizens. There will be an increasing demand for cultural exchanges between Sweden and the immigrants' countries of origin. Swedish society will continue to become more international in its ways.

Given these premises, the goals of future immigrant and minority policy are defined by the Commission in terms of equality, freedom of choice and partnership. The goal of *equality* implies continued work to give immigrants the same living standard as the rest of the population. The goal of *freedom of choice* implies that public initiatives are to be taken to assure members of linguistic minorities domiciled in Sweden of a genuine choice between retaining and developing their original cultural identity and assuming a Swedish cultural identity. Measures for the preservation of links with the culture of the country of origin also make it easier for individual immigrants and their children to choose between staying in Sweden and being re-integrated in their country of origin. The goal of *partnership* implies that the different immigrant and minority groups on the one hand and the native population on the other both stand to benefit from working together. This presupposes that the different minority groups are regarded as equal partners in the development of society, which in turn presupposes that they are given the necessary support to enable them to form associations of their own. The goal of partnership also implies that immigrants are to be involved in Swedish social issues and that it is to be made easier for them to play an active part in Swedish politics and trade union affairs.

In chapters 4–12 the Commission considers the practical consequences of these principles.

The position of immigrants in *working life* is dealt with in chapter 4. The Commission emphasizes that labour immigration should, as previously, proceed on an organized basis, with employment, housing and – in the case of immigrants from outside Scandinavia – work permits arranged prior to entry. The Commission also underlines the importance

of improved introductory arrangements at individual firms and of more adequate industrial safety arrangements on behalf of immigrants. A very large proportion of immigrants belong to trade unions, but they still play only a limited part in union affairs. The Commission recommends that trade unions encourage more immigrants to participate in the conduct of union business.

Chapter 5 deals with the *housing conditions* of immigrants. The housing conditions of immigrants resemble those of other social groups with limited resources, who for various socio-economic reasons are at a disadvantage in the housing market. The uneven distribution of immigrants between housing areas is also due to the same causes as the strict segregation of the housing market according to age, type of family and income. The housing situation of immigrants should therefore be improved by general measures of housing policy and not by measures specially designed for immigrants alone.

Chapter 6, concerning *social affairs,* observes that practically all the social benefits established in Sweden by the reforms of the past few decades are also available to foreign nationals domiciled in Sweden. On the other hand aliens are not entitled to *basic retirement pension* in Sweden. The Commission therefore proposes that all foreign nationals who have been domiciled in Sweden for a certain period of time should be entitled to basic pension benefits on the same terms as Swedish subjects. *Social assistance* has long been available on equal terms to native Swedes and foreign nationals domiciled in Sweden. The Commission proposes a certain re-apportionment between State and local authorities of the cost of social assistance to foreign nationals. The Commission also advocates increased efforts on behalf of immigrants in the context of *child and youth welfare, active social welfare, social guidance, public domestic assistance, care of the aged, temperance policy* and *criminal welfare.* It has been a particular task of the Commission to consider the question of compulsory *health checks* for immigrants. The Commission does not believe any such compulsory measures to be necessary, given the satisfactory state of existing health services for immigrants.

In Chapter 7 the Commission proposes a special *cultural policy on behalf of linguistic minorities.* This policy should have four partial objectives: greater opportunities for immigrants and linguistic minorities to share Swedish cultural amenities in general, to maintain contact with their countries of origin, to pursue their own cultural activities and to maintain a cultural exchange with the majority population. In order for these objectives to be attained, special State resources will have to be provided. The Commission proposes that the *National Cultural Council,* to be established in 1974 as a co-ordinating body of cultural policy in Sweden, be made a special allocation of Skr 3 million for the promotion of cultural activities among linguistic minorities. This allocation should among other things be applied to theatre activities and the provision of literature (see below).

The Commission has examined various parts of the cultural sector in

terms of these four partial objectives. As regards *cultural co-operation with other countries*, the Commission has found that insufficient allowance is made for the need for co-operation with the immigrants' countries of origin. At present this co-operation is limited. The Commission has previously proposed, together with the *Literature Commission*, that far-reaching measures be taken with regard to the *provision of literature* for the linguistic minorities. Proposals on this point have been jointly submitted by the two Commissions in the report of the *Literature Commission* entitled "The Book" (SOU 1974:5).[1] Among other things these proposals envisage a non-recurrent State grant of Skr 12 million to public libraries towards the purchasing of literature for the linguistic minorities. In the present report the Commission proposes certain supplementary measures, including support for the production of literature in minority languages. The Commission also advocates support for the *ethnic press* and comprehensive support for *theatrical activities* on behalf of linguistic minorities in Sweden (above all for the Finnish-speaking population). The Commission also stresses the importance of *films, music* and *folklore* from the immigrants' original countries being made available in Sweden.

At present Swedish radio and television broadcasts in Finnish total approximately seven and three hours per week respectively. There are no regular broadcasts for other immigrant groups. The Commission is persuaded that *radio and television* broadcasts for immigrants and linguistic minorities should be greatly increased, since the present range of programmes cannot be said to be in any reasonable proportion to the numbers of licence holders represented by these groups.

Since the educational situation of adult immigrants was dealt with in the first interim report of the Commission, chapter 8 is mainly concerned with the *education of immigrant children*. An Act passed by the Swedish Riksdag in 1968 entitles immigrant children to auxiliary instruction at the comprehensive school totalling six periods per week, of which two may be used for lessons in a child's native tongue. In 1972 there were 9,000 immigrant pupils attending lessons in their native languages in 116 municipalities.

In the light of experience of this instruction and of research findings concerning the importance of the native tongue to child development, the Commission defines the objective in the education of immigrant children as being to develop active bilingualism. However, this calls for a major expansion of native language teaching at the comprehensive school. The Commission proposes that municipalities be enjoined to provide native language instruction for children with other native languages than Swedish, though on the children's part this instruction should be optional. The present number of periods allocated being too small to develop active bilingualism, increased auxiliary instruction is proposed

[1] An English summary in this report (pp. 459–460) outlines the improvements proposed in the literary sector in behalf of linguistic minorities.

for immigrant children in comprehensive schools, as well as measures at pre-school and upper secondary levels designed to promote active bilingualism among immigrant children.

Chapter 9 is entitled *Associations and denominations.* In this chapter the Commission begins by proposing that Swedish voluntary organizations be granted State support for activities undertaken on behalf of immigrants. Altogether there are some 800 immigrant and minority associations in Sweden. At present these associations receive a relatively limited amount of financial support from the State and local authorities. The Commission proposes a special Government allocation of Skr 2.5 million for *support to the activities of immigrant and minority associations.* This allocation is primarily intended for the ten or so leading nation-wide associations of immigrants and minorities in Sweden, but it is also proposed that smaller organizations be made eligible for Government grants. It is proposed that these grants be distributed via the National Immigration and Naturalization Board.

The Commission also considers various matters relating to *religious denominations* consisting predominantly of immigrants and proposes among other things increased Government support to the activities of such bodies.

In chapter 10, entitled *Political influence and citizenship,* the Commission appraises the legal status of immigrants and proposes the elimination, to as great an extent as possible, of residual legal distinctions between Swedes and foreign nationals.

The Commission also underlines the importance of a reinforcement of immigrant influence in trade union and political affairs at all levels of society. The Commission notes with satisfaction that a special Royal Commission has been appointed to investigate as expeditiously as possible the technical and other conditions attached to the award of municipal voting rights and eligibility to all immigrants in time for the 1976 elections.

The Commission has also undertaken a review of current nationality legislation in Sweden and proposes among other things that the qualification period for Swedish citizenship be reduced to five years for non-Nordic citizens (the present qualifying period being seven years) and to two years (at present three years) for citizens of the other Nordic countries.

Information matters are dealt with in chapter 11. The Commission advocates greater efforts to ensure that social information in Sweden reaches immigrants. The proposals made include a certain expansion of "The Immigrant News" and of information activities run by the National Immigration and Naturalization Board.

One important issue which the Commission has had to consider concerns the possibility of influencing public attitudes towards immigrants and persons of alien ethnic origin. To shed light on this issue, the Commission has sponsored a special survey of prejudices entertained by Swedes concerning immigrants (see below). This survey has led the Commission to conclude that comprehensive actions in the form of advertising campaigns and so on with a view to conditioning public

attitudes to immigrants are of dubious worth. For instance, one cannot discount the risk of such information drives having a negative influence by reinforcing existing prejudice. The principal routes recommended by the Commission for opinion creation of this kind are the education system and greater contact with persons of alien origin.

The final chapter of the report (chapter 12) is entitled *Public authorities concerned* and deals among other things with the division of labour between the authorities concerned with the implementation of immigration policy. The Commission underlines the importance of fully implementing the principle adopted in 1968 by the Swedish Riksdag concerning the division of responsibility between public authorities, namely that the authority responsible for a particular sphere in relation to Swedish subjects must be responsible for the same sphere in relation to immigrants.

Special measures are required, however, at both central and local levels, for the co-ordination of measures for immigrant adjustment. The *National Immigration and Naturalization Board* has existed at central level since 1969, its task being among other things to assume responsibility for the co-ordination of public policies on behalf of immigrants. The Commission proposes a reorganization of the Board (cf. organization sketch in section 12.2.4). Firstly the Commission recommends the affiliation to the Board of a consultative body in the form of an *Immigrant Council* of 15 members representing immigrant and minority groups. It should be the duty of the Board to consult this Council on policy matters affecting the social and cultural conditions of immigrants and concerning the guidelines for the distribution of State grants to immigrant and minority associations, which the Commission has proposed (chap. 9) should be distributed via the Board. The Commission also proposes the establishment of two units at the National Immigration and Naturalization Board to be responsible for measures concerning the social integration of immigrants, viz. a unit for survey and co-ordination activities and an information unit. It is also proposed that the Board be given *comprehensive operative means* for activities designed to improve the conditions of immigrants.

There are at present rather more than forty local *Immigrant Service Bureaux*, most of them financed entirely by the municipalities. Their task is to provide immigrants with the services of interpreters, handle contacts between immigrants and the relevant authorities and institutions, and also to help immigrants through guidance and information. The Commission proposes the award of Government grants corresponding to 50 per cent of municipal expenditure on special information activities for immigrants. These grants are to be distributed by the National Immigration and Naturalization Board.

In chapter 12 the Commission also considers the need for better *statistics* concerning migratory movements and ethnic minorities. The Commission also proposes the establishment in Sweden of a *base organization for migration research.*

Appendices

The appendices to the report are published in a separate volume (SOU 1974:70).

Appendix 1 contains *a description of the various immigrant and minority groups in Sweden.* Appendix 2 is a presentation of a questionnaire survey of 800 immigrant and minority associations in Sweden.

Appendix 3 describes the *interview survey of immigrants and Swedes* conducted by the Commission in 1969 together with the *expert group for survey activities on labour market affairs* (EFA). The survey covered a statistically representative sample of 1,000 Finns, 1,000 Germans, 1,000 Italians, 500 Yugoslavs and a control group of 1,000 Swedes. An English summary of the results of the survey concerning the effects of immigration is included in the EFA report, SOU 1974:29 p. 476.

Appendix 4 is a presentation of the study of *"Prejudices of Native Swedes concerning Immigrants"* carried out by Professor Arne Trankell on behalf of the Commission. Trankell's study is principally based on the interview survey carried out by the Commission during the autumn of 1969, which also included questions concerning Swedish attitudes to immigrants and to Swedish immigration policy. Trankell's study also refers to a number of studies of Swedish prejudices regarding immigrants carried out by the so-called IMFO group at the University of Stockholm.

Trankell's study shows that prejudices can be regarded as a special instance of a fundamentally human mode of behaviour which the individual needs in order to be able to find his bearings in the world around him and in his dealings with other people. The 'pathological' idiosyncrasies of prejudices (their irrational content, their unreasonable and antipathetic character) can be attributed to the social and economic insecurity in which prejudice arises and/or the lack of experience and knowledge of other cultures and people from other countries which is characteristic of those who entertain the most conspicuous prejudice against immigrants.

Trankell's view is that the role of prejudice in human adjustment to the surrounding world is to defend the primary interests of the individual or the group (housing, family life, economy, work, social intercourse etc.) when they are threatened by other people or groups of people. This means that every person can be confronted by a situation inwhich he has to resort to prejudice in order to defend his interests. The implacability of prejudice (whereby a person will adhere to it in the teeth of all common sense and reality) is ascribed by Trankell to its function as a defence against the anxiety which the menace from immigrants inculcates in people whose own living conditions are insecure.

In a special summary Trankell explains how our ability to counteract or prevent prejudice is affected by the function of prejudice in the adjustment of the individual to the surrounding world. The main thesis is that prejudice need not be regarded as intrinsically evil but rather as a *symptom* of individual security being threatened. The author concludes

that "we cannot dispel prejudice and the hostile attitude it sanctions towards immigrants merely by refuting the erroneous content of the antipathetic ideas involved. If we insist on making the attempt, people are liable to dig their heels in, in which case the removal of their prejudice still further from the control of reason will aggravate their antipathy."

In his concluding argument, Trankell observes that it is "the insecurity out of which prejudice arises that is the evil we have to identify and recify. The intrinsic evil is not the feeling of insecurity but the material or existential foundation of that feeling . . . In all of these instances the evil factor is identical with . . . the threat to their own existence which cannot be controlled and which overwhelms people at the same time as they are criticized and are themselves ashamed on account of their feelings. To liberate them from this evil we must create a security which is the property of Everyman, i.e. a social and economic equality which goes much further than that we are familiar with today . . . But prejudice . . can also be rooted in an insecurity due to *our ignorance.* Lack of insight concerning the character of the world and ourselves makes us a defenceless prey to superstition and all kinds of delusions . . . The eradication of this evil demands a widespread improvement of educational standards in our country. This does not mean supplying Swedish households with brochures containing information on the background and social circumstances of immigrants, which we vainly hope will be read and assimilated by the uninformed. Instead it means letting the educational revolution go on, opening up the universities on the grand scale, allowing more and more people to climb higher and higher through the various storeys of the education system and finding new ways of taking care of those who fall by the wayside or belive themselves too old to benefit from a better knowledge of the world and themselves."

Appendix 5 contains a summary of *Immigrant and minority affairs considered by the Swedish Riksdag 1945–1973.* Appendix 6 contains certain *international* surveys, among them a relatively exhaustive description of immigration policy in Canada and of measures taken there for the promotion of a multi-cultural society.

In 1973 the Commission published a separate research report on *The Position of Immigrants in the Swedish City of Malmö,* compiled on behalf of the Commission by Professor Harald Swedner (Ds In 1973:11).

1 IU:s arbete

1.1 Direktiven

Genom beslut den 28 maj 1968 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för dåvarande inrikesdepartementet att tillkalla högst sju sakkunniga med uppdrag att utreda invandrares anpassningsproblem m. m. De sakkunniga antog namnet invandrarutredningen (IU). Direktiven för IU, som har formen av ett anförande till samma dags statsrådsprotokoll över inrikesärenden av chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Rune Johansson, återfinns i sin helhet i bilaga C.

I sammandrag kan IU:s uppdrag anges vara att kartlägga invandrarnas och de etniska minoriteternas situation i Sverige och att föreslå samhällsåtgärder på olika områden för dessa grupper. Nedan återfinns en kort sammanställning av direktiven.

- ☐ Sverige kommer sannolikt även framdeles att vara ett invandringsland. Olika förhållanden, som t. ex. växlingar i konjunkturen, kan visserligen återverka på invandringens omfattning, men det är troligt att invandringen till Sverige på längre sikt kommer att förete ungefär samma bild som under efterkrigstiden.
- ☐ Även om utlänningar som bor i Sverige och svenska medborgare numera i huvudsak har samma rättsliga ställning på en rad väsentliga områden möter emellertid invandrare i Sverige många anpassningsproblem. Främst har dessa problem samband med att de talar annat språk, är vana vid andra samhälls- och levnadsförhållanden eller har annan religion. Dessa problem har blivit alltmer uppenbara efter hand som invandringen från mera avlägsna länder har ökat.
- ☐ Utredningen skall först kartlägga de speciella problem som invandrare möter i Sverige. Det bör uppmärksammas att anpassningsproblemen kan vara olika för invandrare av olika nationaliteter och att problemen kan ändra karaktär efter hand som vistelsen här eventuellt övergår till permanent bosättning. Kartläggningen bör också omfatta etablerade etniska och religiösa minoriteters problem. Samefrågan bör inte behandlas av utredningen, men i övrigt bör det ankomma på utredningen att pröva vilka minoritetsproblem som bör tas upp i detta sammanhang. En fråga som inte bör förbigås är i vad mån en negativ inställning från den inhemska befolkningens sida till invandrare eller i Sverige bosatta minoriteter skapar särskilda problem.

- ☐ Utredningen skall vidare ge en redovisning av de möjligheter samhället redan nu erbjuder för att minska anpassningssvårigheterna eller för att på annat sätt tillgodose invandrares speciella behov, och även kartlägga invandrar- och minoritetsorganisationernas önskemål och verksamhet. Frågan om den inhemska befolkningen får tillräcklig information i invandrarfrågor bör också undersökas.
- ☐ Sedan skall utredningen klarlägga i vilken mån anpassningssvårigheter kvarstår eller särskilda önskemål inte tillgodoses trots åtgärder som redan vidtagits. Utredningen bör då överväga olika samhällsåtgärder som är ägnade att undanröja förhållanden som försätter invandrare eller dem som tillhör etablerade etniska eller religiösa minoriteter i sämre läge än befolkningen i övrigt. En särskild fråga i detta sammanhang är vilket ansvar som bör åvila samhället för att invandrares önskan att vidmakthålla kontakten med sitt ursprungslands språk och kultur skall kunna tillgodoses.
- ☐ En utgångspunkt för övervägandena bör vara att ansvaret för att åtgärder vidtas på skilda områden för att främja invandrarnas anpassning i första hand skall åligga resp. statliga eller kommunala fackmyndigheter. Åtgärder för invandrarnas anpassning bör således i största möjliga utsträckning byggas in i samhällets allmänna välfärdsanordningar. Uppgiften att fortlöpande uppmärksamma de problem som invandrare möter i Sverige och att samordna insatser för invandrarnas anpassning bör dock ankomma på ett centralt organ.

1.2 Beslut i övrigt om uppdraget

I IU:s direktiv hänvisas till Nordiska rådets rekommendation nr 29/1966, i vilken rådet hemställer till regeringarna i de nordiska länderna att utreda förutsättningarna för en konvention som syftar till att underlätta nordiska medborgares kontakter med domstolar och andra myndigheter i annat nordiskt land. IU fick mot bakgrund av denna rekommendation i uppdrag att göra erforderlig undersökning i ämnet. I sitt andra delbetänkande (SOU 1972:83 kap. 8) redovisar IU sin undersökning av förutsättningarna från svensk synpunkt för ingående av en nordisk språkkonvention.

Till IU har Kungl. Maj:t överlämnat följande skrivelser att tas under övervägande vid fullgörande av utredningsuppdraget:

den 5 september 1968 en skrivelse från kyrkoherde Sven Norlén om andlig vård för invandrare i Sverige,

den 13 september 1968 en skrivelse från Centralförbundet för Finska Föreningar i Sverige, Föreningen Chinuch, Svenska Samernas Riksförbund och Esternas Representation i Sverige med hemställan om att företrädare för minoritetsgrupper tillkallas att såsom experter biträda IU i dess arbete. I Kungl. Maj:ts beslut anges att det ankommer på IU att i de frågor som utredningen har att överväga samråda med företrädare för berörda minoritetsintressen samt att därvid ta del av deras synpunkter och informera dem om arbetets fortskridande,

den 28 januari 1972 ansökningar om ekonomiskt bidrag från Esternas Representation i Sverige, Estniska Kommittén i Sverige, Baltiska Arkivet, Baltiska Institutet, Estniska Lärdomssällskapet i Sverige, Estniska Nationalfonden, Estniska Nationalrådet, Estniska Nyhetsbladet, Finsk-Ingermanländarnas Centralförbund, Estniska Evangelisk-Lutherska Kyrkan, Estnisk Apostolisk Ortodoxa S:t Nikolai församling, Kristi Uppståndelse församling i Göteborg, Lettiska Kyrkoförvaltningen i Sverige och Ingermanländarnas Församlingshem i Borås,

den 13 april 1973 ansökningar om ekonomiskt bidrag från Estniska Kommittén i Sverige, Lettiska hjälpkommittén, Estniska nationalrådet, Baltiska Institutet och Baltiska Arkivet,

den 11 maj 1973 en skrivelse från Svenska kommunförbundet med hemställan dels att berörda kommuner måtte beredas tillfälle att yttra sig i ärenden rörande s. k. reglerad invandring av arbetskraft från utomnordiska länder, dels att åtgärder vidtas för att förbättra informationen till berörda kommuner i fråga om invandring från de nordiska länderna. Bland handlingarna ingår remissyttranden över skrivelsen från AMS, SIV, SAF och LO,

den 26 oktober 1973 en ansökan om ekonomiskt bidrag från Esternas Representation i Sverige

samt den 31 maj 1974 en ansökan från Svenska hemslöjdsföreningarnas riksförbund om ekonomiskt bidrag för inrättande av en konsulenttjänst i slöjd för invandrare.

Vidare har chefen för inrikesdepartementet den 16 oktober 1968 till IU överlämnat en framställning från Mosaiska församlingen i Stockholm om att bli representerad i utredningen. Chefen för socialdepartementet har den 24 januari 1973 till IU överlämnat en skrivelse från Lettiska hjälpkommittén och Lettiska föreningen för socialt bistånd med anhållan om visst ekonomiskt bidrag.

1.3 IU:s sammansättning

Med stöd av Kungl. Maj:ts bemyndigande tillkallades den 28 maj 1968 såsom ledamöter i IU dåvarande riksdagsledamoten, numera ambassadören, Yngve Möller (s), tillika ordförande, riksdagsledamoten Hugo Bengtsson (s), riksdagsledamoten Ingrid Diesen (m), riksdagsledamoten Bengt Fagerlund (s), dåvarande riksdagsledamoten Nils Kellgren (s) samt riksdagsledamöterna Lennart Mattsson (c) och Rolf Wirtén (fp).

Den 8 juli 1969 erhöll Kellgren begärt entledigande från uppdraget som ledamot samt förordnades byråchefen Ove Jönsson att vara ledamot i utredningen.

Den 6 december 1972 erhöll Möller begärt entledigande från uppdraget som ordförande i utredningen samt förordnades generaldirektören Bertil Olsson till ny ordförande.

Att såsom experter biträda utredningen tillkallades den 5 maj 1969 undervisningsrådet Ragnar Israelsson och numera departementsrådet Ossian Larnstedt (t. o. m. den 27 februari 1973), den 13 juni 1969

byrådirektören Sven Reinans (t. o. m. den 28 juni 1970), numera biträdande professorn Harald Swedner och professorn Arne Trankell, den 13 augusti 1969 generaldirektören Kjell Öberg, den 3 november 1969 numera departementsrådet Trygve Hellners, den 1 februari 1971 numera föredraganden hos riksdagen Jan Svedberg, den 18 oktober 1971 kanslirådet Stina Wahlström, den 28 februari 1973 försäkringsdomaren Ingemar Holmquist och fil. kand. Sulo Huovinen samt den 12 september 1973 fil. kand. Lennart Torstensson.

Som sekreterare åt utredningen har den 23 juni 1968 – 31 januari 1971 tjänstgjort föredraganden Jan Svedberg och från den 1 februari 1971 byrådirektör Jonas Widgren. Som biträdande sekreterare åt utredningen har tjänstgjort Jonas Widgren (den 5 september 1968–31 januari 1971), byrådirektören Sven Reinans (från den 29 juni 1970), byrådirektören Stig Lundström (från den 1 februari 1971), byråintendenten Sven Hjelmskog (den 1 juli–13 augusti 1971 och den 7 februari–9 juni 1972), fil. kand. Sulo Huovinen (den 7 februari–9 juni 1972) samt byrådirektören Arne Schöldström (från den 12 mars 1973). I utredningens sekretariat har vidare från den 2 april 1973 tjänstgjort fil. kand. Gunborg Annerhall (t. o. m. den 30 juni 1974), fil. kand. Peter Fylking, fil. kand. Ann-Kristin Olofsson (t. o. m. den 30 november 1973), fil. kand. Birgitta Westring (t. o. m. den 30 juni 1974) samt från den 1 december 1970 kansliskrivaren Birgit Lilja.

1.4 IU:s verksamhet

IU:s verksamhet kan i stort delas upp i fem skeden. Under det första skedet, fram till september 1970, inriktade IU sitt arbete på en systematisk kartläggning av invandrarnas och de etniska minoriteternas situation. En rad undersökningar inleddes och ett tjugotal utfrågningar ägde rum med företrädare för invandrar- och minoritetsgrupper, myndigheter och organisationer.

Det andra skedet, september 1970 till juni 1971, ägnades åt arbetet med IU:s första delbetänkande (SOU 1971:51), som behandlade invandrarnas utbildningssituation och bl. a. innehöll förslag om en allmän grundutbildning i svenska på 240 timmar för vuxna invandrare. Riksdagen har på grundval av IU:s förslag antagit en lag (1972:650) om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare.

Under det tredje skedet, juli 1971 till februari 1972, gjorde IU på grundval av resultat av de olika undersökningar som IU initierat preliminära överväganden om insatser på olika samhällsområden.

Det fjärde skedet, mars till oktober 1972, arbetade IU med sitt andra delbetänkande (SOU 1972:83) som behandlar samhällets tolkservice. I betänkandet finns bl. a. förslag om utbildning och auktorisation av tolkar. Riksdagen har våren 1974 behandlat IU:s förslag i detta delbetänkande.

Det femte skedet, november 1972 till augusti 1974 har IU ägnat åt

arbetet med detta slutbetänkande. Under arbetet med betänkandet har IU hållit 31 sammanträden.

Genom att IU:s direktiv har varit av så generell karaktär har ett stort antal betänkanden från statliga utredningar m. m. remitterats till IU för yttrande. I IU:s första delbetänkande finns en förteckning (s. 19) över de viktigare remissyttranden som utredningen har avgivit fram till den 4 april 1971. Nedan återfinns en förteckning över remissyttranden över betänkanden från statliga utredningar m. m. som IU avgett efter detta datum. Därutöver har IU avgett yttranden i ett stort antal andra ärenden.

Datum för yttrande	Remiss från	Ärendets art
1971-07-02	Inrikesdepartementet	PM ang. förvaltningsreformen och utlänningsärendena (Ds In 1971:5)
1971-09-17	Justitiedepartementet	PM med förslag till nya regler om beivrande av vissa brott begångna av utlänningar (Ds Ju 1971:14)
1971-11-02	Socialdepartementet	Skrivelse 1971-10-15 från socialstyrelsen med förslag om obligatorisk anmälan av nyfödda barn till barnhälsovården
1972-01-10	Utbildningsdepartementet	Betänkande av organisationskommittén för ett institut för social forskning (Ds U 1971:4)
1972-04-04	Inrikesdepartementet	Betänkande ang. beredskapsarbete inom kontor och förvaltning (Ds In 1971:15)
1972-06-14	Justitiedepartementet	Betänkande ang. offentligt biträde och kostnadsersättning i förvaltningsärenden (SOU 1971:76) och PM med förslag till följdlagstiftning till rättshjälpslagen m. m. (Ds Ju 1972:9)
1972-09-28	Socialdepartementet	Betänkande avgivet av familjepolitiska kommittén: Familjestöd (SOU 1972:34)
1972-10-31	Socialdepartementet	Betänkande avgivet av 1968 års barnstugeutredning: Förskolan (SOU 1972:26–27)
1973-03-21	Utbildningsdepartementet	Betänkande avgivet av 1968 års beredning om stat och kyrka: Samhälle och trossamfund (SOU 1972:36) jämte bilagor (SOU 1972:37 och 38)
1973-04-26	Utbildningsdepartementet	Betänkande avgivet av kulturrådet: Ny kulturpolitik (SOU 1972:66)
1973-01-15	Inrikesdepartementet	Regeringsförslag till Nordiska rådet om nordisk kommunal rösträtt och valbarhet (B 13/j)
1973-02-15	Statsrådsberedningen	Betänkande avgivet av arbetsgruppen för framtidsforskning: Att välja framtid (SOU 1972:59)
1973-01-15	Statsrådsberedningen	Rapporten Åtgärder mot förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (Ds Ju 1972:35)
1973-04-19	Inrikesdepartementet	Betänkanden avgivna av utlänningsutredningen: Flyktingskap (SOU 1972:84) och Frihetsberövande enligt utlänningslagen (Ds In 1972:20) samt betänkandet Utlänningspolitik och utlänningslagstiftning i Norden (NU 16/70)
1973-05-16	Finansdepartementet	Betänkandet Periodiskt understöd vid beskattningen (SOU 1972:87)
1973-10-31	Utbildningsdepartementet	Betänkande avgivet av 1969 års radioredning: Radio i utveckling (SOU 1973:8)

1973-10-31	Inrikesdepartementet	Betänkandet Anställningstillstånd för utomnordiska medborgare vid anställning på svenskt fartyg (Ds In 1973:12)
1974-02-28	Utbildningsdepartementet	Skrivelse 1973-11-20 från SIV ang. ändring av de bestämmelser som reglerar inskrivning i grundskolan av vissa icke-nordiska barn
1974-06-14	Utbildningsdepartementet	Betänkande avgivet av litteraturutredningen: Boken (SOU 1974:5)
1974-05-20	Arbetsmarknadsdepartementet	PM ang. arbetsgivares uppgiftsskyldighet enligt utlänningskungörelsen (Ds Fi 1974:3). Till IU:s yttrande fogades en PM med resultat av IU:s undersökningar av SIV:s statistik över arbetsanmälda utlänningar.
1974-08-31	Socialdepartementet	Betänkande avgivet av fosterbarnsutredningen: Barn- och ungdomsvård (SOU 1974:7)
1974-08-31	Utbildningsdepartementet	Betänkanden avgivna av U 68: SOU 1973:59 och Ds U 1973:17

IU har utfört en rad undersökningar och enkäter. År 1968 inledde IU samarbete med den år 1967 av chefen för inrikesdepartementet tillsatta expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor (EFA) beträffande en riksomfattande intervjuundersökning bland invandrare av olika nationaliteter och bland svenskar. Undersökningens uppläggning beskrivs i "Immigration och samhällsekonomi"[1] och i IU:s första delbetänkande (SOU 1971:51 bilaga 1). Resultat från undersökningen redovisas även i EFA:s rapport SOU 1974:29. Uppgifter från undersökningen återfinns i IU:s samtliga betänkanden och i bilagorna 3 och 4 i den till detta betänkande fogade bilagedelen.

IU har vidare år 1970 utfört en enkät bland 52 kommuner (bl. a. redovisad i SOU 1971:51 bilaga 1, i Kommunal tidskrift nr 19/1971 och i avsnitt 12.3.2.1 i detta betänkande). Samma år utförde IU även en enkät till svenska utlandsmyndigheter, och år 1972 ett antal enkäter om tolkservice till kommuner, landsting och statliga myndigheter (redovisade i SOU 1972:83). År 1973 utförde IU en undersökning av tillförlitligheten i statistiken över arbetsanmälda utlänningar (se avsnitt 4.1.1 och 12.4.2), en enkät till ca 800 invandrar- och minoritetsorganisationer (se avsnitt 9.2 och bilaga 2 i bilagedelen) samt en enkät om invandrarbyråernas personalsituation (se avsnitt 12.3.2).

IU inledde år 1969 samarbete med sociologiska institutionen vid Lunds universitet och pedagogiska institutionen vid Stockholms universitet. IU har förmedlat forskningsbidrag till bägge institutionerna, där särskilda arbetsgrupper bildades under ledning av experterna i IU, bitr. professor Harald Swedner och professor Arne Trankell. Verksamheten vid Lunds universitet under professor Swedners ledning har resulterat i sammanlagt ett tiotal undersökningar av olika invandrargruppers situation i en storstadskommun (Malmö) och en landsortskommun (Lessebo). Professor Swedner har även på IU:s uppdrag utarbetat en särskild studie av invandrarnas situation i Malmö, vilken utgivits av IU som en forskningsrapport (Ds In 1973:11). Verksamheten vid Stockholms universitet under professor Trankells ledning har ägt rum inom ramen för den s. k.

[1] Eskil Wadensjö, Immigration och samhällsekonomi, Studentlitteratur, Lund 1973, 456 s.

IMFO-gruppens arbete (Arbetsgruppen för invandrar- och minoritetsforskning vid pedagogiska institutionen). IMFO-gruppen har publicerat ett tiotal relativt omfattande studier i invandrarfrågor. Professor Trankell har även utarbetat bilaga 4 i bilagedelen till detta betänkande.

För IU har det varit angeläget att bedriva utredningsarbetet i nära kontakt med berörda invandrar- och minoritetsorganisationer. År 1969 tillsatte organisationer för finska invandrare i Sverige ett samrådsorgan, den s. k. Arbetsgruppen för finska invandrarfrågor, för de fortlöpande kontakterna med IU. Gruppen fick ekonomiskt stöd av IU och utarbetade ett antal utlåtanden om finska invandrares problem på olika samhällsområden. Gruppens utlåtanden har utgivits i bokform[1]. Arbetsgruppen upplöstes år 1974. Utöver ett stort antal utfrågningar som anordnats med invandrar- och minoritetsorganisationer har IU vid ett symposium den 17–18 oktober 1973 med företrädare för berörda invandrar- och minoritetsintressen diskuterat igenom utredningens preliminära ställningstaganden i skilda frågor. IU:s sekretariat har även under utredningsarbetets gång haft fortlöpande kontakter med ett stort antal företrädare för invandrar- och minoritetsorganisationer.

IU har mottagit ett stort antal skrivelser och resolutioner m. m. från invandrar- och minoritetsorganisationer.

Genom dokumentationsverksamhet och studiebesök utomlands har IU sökt hålla sig fortlöpande informerad om utvecklingen på migrationsområdet i andra länder. Delegationer av IU har besökt Canada, Finland, Jugoslavien, Nederländerna och Storbritannien. Tjänstemän på IU:s sekretariat har vidare medverkat som experter i arbetet med migrationsfrågor inom FN, UNESCO, OECD, Europarådet m. fl. internationella organisationer.

Fortlöpande kontakter har ägt rum mellan företrädare för IU och olika myndigheter och institutioner i Finland. Samråd i forskningsfrågor har skett inom ramen för arbetet inom den efter konsultationer mellan arbetsministrarna i Finland och Sverige år 1972 tillsatta finsk-svenska arbetsgruppen för migrationsforskning. Även med Jugoslavien har forskningssamarbete utvecklats.

IU har haft samråd och kontakter med ett stort antal statliga utredningar i Sverige. IU har även i februari 1974 haft ett gemensamt sammanträde i Stockholm med den av statsrådet i Finland tillsatta delegationen för emigrantärenden, varvid frågor som tas upp i detta betänkande diskuterades.

1.5 Uppläggningen av huvudbetänkandet

I IU:s uppdrag ingår inte att se över utlänningslagstiftningen, dvs. regler om utlännings rätt att inresa, vistas och ta arbete i Sverige. Som framgår av avsnitt 2.1 fattade statsmakterna beslut om riktlinjerna för utlänningspolitiken kort efter det att IU hade tillsatts, och det angavs i IU:s direktiv att IU skulle grunda sina förslag på de riktlinjer för utlänningspolitiken som statsmakterna skulle anta hösten 1968. IU:s

[1] De finska invandrarnas problem, Prisma, Stockholm 1971, 103 s.

uppdrag skulle omfatta invandrarnas och minoriteternas sociala och kulturella situation i Sverige.

Det finns självfallet ett nära samband mellan invandrarnas situation i Sverige och de bestämmelser som reglerar deras rätt att inresa, vistas och ta arbete här, och IU uppmärksammar detta samband på flera ställen i betänkandet vid genomgången av olika konkreta problem. I stort har emellertid IU sökt göra en skillnad mellan dessa två problemområden. Denna begränsning i utredningsuppdraget har dock med nödvändighet lett till att kap. 4 om arbetsmarknadsfrågor och i någon mån även kap. 5 om bostadsfrågor fått göras relativt kortfattade, då invandrarnas situation på arbetsmarknaden och på bostadsmarknaden nära hänger samman med invandringsbestämmelserna. IU återger data om invandrarnas arbetslivs- och boendesituation i relativt begränsad utsträckning även på grund av att utförliga uppgifter om detta relativt nyligen lämnats i EFA:s ovan nämnda undersökning i vilken IU medverkade.

IU har funnit det naturligt att lägga upp betänkandet som en genomgång av invandrarnas och de språkliga minoriteternas[1] situation inom olika sektorer i samhället. IU har därvid i syfte att förenkla den fortsatta behandlingen av IU:s förslag i möjligaste mån sökt avgränsa innehållet i de olika kapitlena med hänsyn till statsdepartementens ansvarsområden. Det har dock inte alltid varit möjligt att renodlat följa denna princip.

I arbetet med de olika avsnitten i betänkandet har ett stort antal personer medverkat. Inom IU:s sekretariat har följande arbetsfördelning tillämpats: samordning, målfrågor och internationella frågor (Widgren), statistik, utredningsmetodik och minoritetsorienterade frågor (Reinans), sociala, arbetsmarknads-, bostads- och informationsfrågor (Lundström), kultur- och utbildningsfrågor (Huovinen), medborgarskaps- och juridiska frågor (Schöldström). I projektinriktad utredningsverksamhet inom olika delområden som tas upp i betänkandet har Fylking och Westring medverkat.

Avsnitt 2.4 har utarbetats av rådman Harry Tjernberg och avsnitt 6.2.1–6.2.7 av f. försäkringsdomaren Ingemar Holmquist. Vid sammanställningen av avsnitt 9.3.1 har fil. lic. Lennart Ejerfeldt biträtt IU. Avsnitt 12.2 har utarbetats i samarbete med fil. kand. Lennart Torstensson. Översättningarna till engelska har utförts av fil. mag. Roger Tanner.

I en särskild bilagedel (SOU 1974:70) återfinns merparten av bilagorna till detta betänkande. Bilaga 1 "Invandrar- och minoritetsgrupperna i Sverige" och bilaga 2 "En undersökning av invandrar- och minoritetsorganisationerna" har sammanställts inom IU:s sekretariat (Olofsson, Reinans och Westring). Bilaga 3 "IU:s intervjuundersökning" har också utarbetats inom sekretariatet (Annerhall och Reinans). Bilaga 4 "Svenskarnas fördomar mot invandrare" har författats av professor Arne Trankell. Bilaga 5 "Av enskilda ledamöter genom motioner, interpellationer och enkla frågor i riksdagen upptagna invandrarfrågor åren 1945–1973" har sammanställts av föredraganden Jan Svedberg. Bilaga 6 "Internationella översikter" har sammanställts inom IU:s sekreteriat, med undantag för

[1] IU har valt att så genomgående som möjligt använda termen "språkliga minoriteter" framför termer som "nationella", "etniska" eller "kulturella" minoriteter (se vidare avsnitt 3.1).

bilaga 6.1 "Invandringslandet Canada", som har utarbetats av departementssekreteraren Bengt Lidal.

I syfte att ge exempel på åtgärder till förmån för invandrare och språkliga minoriteter som vidtagits främst på enskilt initiativ har IU låtit sammanställa en särskild s. k. exempelsamling (Ds A 1974:4). Exempelsamlingen omfattar ca 75 projekt. Den har ställts samman inom IU:s sekretariat (Annerhall och Lundström) och sekretariatet svarar även för urvalet av de enskilda exemplen.

2 Invandringen

2.1 Invandrar- och minoritetsfrågornas behandling i Sverige under efterkrigstiden

En mycket koncentrerad beskrivning av synen på invandrarfrågorna i Sverige under efterkrigstiden skulle möjligen kunna formuleras på följande sätt: medan *flyktingfrågorna* dominerade 1940-talets utlänningsdebatt, kom 1950-talets diskussioner främst att ägnas åt frågan om *anställning av utländsk arbetskraft.* Under början av 1960-talet intresserade man sig i ökad utsträckning för *invandrarnas sociala situation,* och först efter mitten av 1960-talet togs i den allmänna svenska invandrardebatten upp *kultur- och minoritetspolitiska aspekter.* De första åren under 1970-talet kan invandrarfrågan sägas ha blivit en etablerad *allmänpolitisk fråga;* detta har bl. a. markerats genom kraven på invandrarnas medbestämmande och likaberättigande samt genom insikten om att ett mera utvecklat samarbete mellan in- och utvandringsländerna i Europa bör komma till stånd om inte allvarliga intressemotsättningar mellan de bägge grupperna av länder skall uppstå.

1940-talet

I samband med andra världskrigets slut ökade antalet utlänningar i Sverige hastigt genom invandring från främst Danmark, Norge, Finland och de baltiska staterna och denna speciella invandring kom att sätta sin prägel på utlänningsdebatten i Sverige under åren närmast efter kriget. Medan antalet utlänningar i Sverige år 1939 (inkl. icke mantalsskrivna) uppgick till 23 700, så var antalet år 1944 185 000, varav över 90 000 var flyktingar (35 000 från de baltiska staterna och 45 000 från Danmark och Norge samt ca 90 000 från Finland, främst evakuerade barn). I pressens behandling av flyktingfrågorna dominerade bl. a. diskussionerna om baltutlämningen (år 1946) och om de särskilda interneringsförläggningarna för utlänningar. Kritiken mot de senare ledde till en översyn av 1937 års utlänningslag, men det betänkande som 1943 års utlänningssakkunniga avgav (SOU 1945:1) ledde endast till mindre ändringar i utlänningslagstiftningen, bl. a. krav på att även viseringspliktiga utlänningar skulle ha arbets- och uppehållstillstånd för att få arbeta och vistas i Sverige.

Något år efter krigsslutet började man i Sverige, liksom i andra industriländer i Europa, att inse att den tidigare befarade risken för en omfattande arbetslöshet i krigets spår var en felbedömning, och en diskussion om de framtida arbetskraftsbehoven inleddes. Tanken på en gemensam nordisk arbetsmarknad, som diskuterats mellan de berörda länderna från mitten av 1930-talet, togs upp på nytt. Efter överläggningar mellan länderna träffade Sverige och Danmark ett avtal om gemensam arbetsmarknad som trädde i kraft år 1946, medan Norge och Finland med hänsyn till risken för en i dåvarande läge för samhällsekonomin skadlig utflyttning av arbetskraft avhöll sig från att biträda avtalet.

Viseringskravet för danska, isländska och norska medborgare avskaffades år 1945 och för finska medborgare år 1949. Redan år 1943 hade medborgare i de nordiska länderna befriats från skyldigheten att ha arbetstillstånd för att ta anställning i Sverige.

Mot bakgrund av det akuta behovet av arbetskraft tillkallade regeringen år 1946 en beredning för utländsk arbetskraft, vilken föreslog att organiserad överföring av arbetskraft skulle äga rum från utomnordiska länder. Dåvarande arbetsmarknadskommissionen fick i uppdrag av regeringen att förhandla om arbetskraftsrekrytering med myndigheterna i Italien, Ungern och Österrike. Rekryteringen i Österrike gällde sudettyska arbetare. Avtal slöts med samtliga tre länder år 1947. Det italienska avtalet, som fortfarande är i kraft, avsåg till en början 500 arbetare, medan det ungerska, som sades upp av den ungerska regeringen år 1949, gällde 600 företrädesvis lantarbetare.

Frågan om arbetskraftsöverföring till Sverige och om en gemensam nordisk arbetsmarknad togs upp även i riksdagen år 1944 och år 1946. Riksdagsbehandlingen av invandrarfrågorna perioden 1945–1949 var inte särskilt omfattande; endast tre motioner, åtta interpellationer och en enkel fråga väcktes. Två av interpellationerna avsåg frågan om överförande av arbetskraft till Sverige, och tre gällde beivrande av rashetsande propaganda.

Central utlänningsmyndighet blev enligt riksdagens beslut år 1944 utlänningskommissionen, som bildades genom sammanslagning av utrikesdepartementets expedition för utländska passärenden med socialstyrelsens utlänningsbyrå och avdelning för utlänningsförläggningar. Kommissionens organisation sågs över av tre utredningar, år 1947, 1948 och 1951, i vilka föreslogs att kommissionens uppgifter skulle övertas av ett fristående permanent ämbetsverk (se vidare avsnitt 12.2.1). Detta kom emellertid att äga rum först år 1969.

1950-talet

Under 1950-talet invandrade till Sverige i genomsnitt 10 000 utlänningar per år, men betydande variationer förekom mellan de enskilda åren; åren 1951–52 och 1955–57 uppvisade på grund av de goda konjunkturerna dessa år högre invandringstal (jfr figur 2.1). Bland invandrarna dominerade arbetare. Ett system för kollektiv överföring av arbetskraft utvecklades av AMS som övertog arbetsmarknadskommissionens upp-

gifter år 1948. Från år 1950 föreskrevs att företag som önskade rekrytera utländsk arbetskraft skulle göra framställning härom till AMS, som därefter skulle höra vederbörande länsarbetsnämnd och fackförbund. Under den första hälften av 1950-talet var den kollektiva överföringen av arbetskraft omfattande; AMS beviljade ansökningar avseende rekrytering av sammanlagt 12 500 arbetare. Perioden 1956–1961 hade emellertid AMS att ta ställning till framställningar avseende endast ca 1 500 arbetare. Rekryteringsländer under första hälften av 1950-talet var främst Västtyskland och i någon mån Nederländerna och Österrike, medan i slutet av 1950-talet uttagning av arbetskraft ägde rum i framför allt Italien och i någon utsträckning i Österrike, Belgien och Grekland.

I början av 1950-talet tog de nordiska ländernas regeringar på allvar åter upp frågan om en gemensam arbetsmarknad, och den nordiska parlamentariska kommittén för en friare samfärdsel fick i uppdrag att pröva frågan. Kommitténs förslag kom år 1953, och en överenskommelse om en sådan gemensam arbetsmarknad mellan Danmark, Finland, Norge och Sverige trädde i kraft den 2 juli 1954. Island anslöt sig senare till överenskommelsen.

Synen på Sverige som ett mottagningsland för utländsk arbetskraft framträdde klart i regeringens förslag år 1954 till ny utlänningslag (prop. 1954:41), i vilken föredragande departementschefen bl. a. anförde: "Vårt land som under tiden närmast före det första världskriget hade en betydande utvandring, har numera blivit ett invandringsland". Propositionen byggde på ett av 1949 års utlänningskommitté år 1951 avgivet betänkande (SOU 1951:42). 1954 års utlänningslag, vilken med vissa mindre ändringar gäller fortfarande, innehöll som främsta nyhet möjligheten för utlänningar som vistats en längre tid i landet att erhålla bosättningstillstånd, vilket i motsats till arbets- och uppehållstillstånd inte skulle vara tidsbegränsat, och det skulle skapa ökad trygghet för utlänningar som varit länge i Sverige. Den generella utlänningskontroll, som införts genom 1927 års utlänningslag, bibehölls med den motiveringen att den gjorde det möjligt att anpassa antalet utländska arbetare till konjunkturläget genom att återkalla arbetstillstånd. Ett sådant förfaringssätt kom dock inte att genomföras i Sverige.

Under 1950-talet väcktes i riksdagen ett större antal frågor med anknytning till invandringen än under 1940-talet (sammanlagt 27 motioner). Bland de områden som var aktuella kan nämnas medborgarskapsfrågor (fyra motioner), besvärsordningen i utvisningsärenden m. m. (fem motioner), rätt för utländsk medborgare att erhålla offentlig tjänst i Sverige (två motioner, en interpellation och en enkel fråga), överföring av utländska läkare (två interpellationer), översyn av lagstiftningen på social- och utbildningsområdena med hänsyn till utländska medborgares rättigheter (två motioner) samt ett förslag om att arbetsmarknadssynpunkterna vid överföring av flyktingar frångås (en motion). Dessutom inleddes i riksdagen debatten om de svenska zigenarnas situation (tre motioner). Debatten ledde till tillsättandet av zigenarutredningen, som presenterade sina förslag år 1956 (SOU 1956:43).

I pressens behandling av invandrarfrågorna dominerades diskussionen

av frågeställningen "invandring – för och emot". Under andra hälften av 1950-talet började en och annan artikel dyka upp som ägnades åt invandrarnas anpassningsproblem.

1960-talet

Det var först under 1960-talet som invandrarfrågorna blev ett allmänt inslag i samhällsdebatten. En vändpunkt skedde i mitten av decenniet, då statsmakternas och massmedias intresse för invandringens konsekvenser markant ökade. En illustration till detta förhållande utgör antalet i riksdagen väckta frågor (motioner, interpellationer och enkla frågor) med anknytning till invandringen och till etniska minoriteters situation i Sverige. Perioden 1960–1964 väcktes sammanlagt endast 25 frågor av detta slag, medan 120 frågor väcktes under perioden 1965–1969 och hela 162 frågor perioden 1970–1973. Åren 1960–1964 dominerade arbetsmarknadsaspekter riksdagens behandling av invandrarfrågorna; de därefter väckta frågorna avser ett stort antal samhällsområden, men frågor om invandrarnas anpassningsproblem och utbildning dominerar.

Främst mot bakgrund av att Sverige i början av 1960-talet övervägde en associering till EG (EEC) tillsattes *år 1961* utlänningsutredningen, med uppdrag att se över utlänningslagstiftningen m. m. (direktiv den 1 december 1961). Utredningen fick parlamentarisk sammansättning. I riksdagen togs detta år för första gången i flerpartimotioner upp frågan om långsiktiga åtgärder för att bevara och utveckla den estniska minoritetens kulturarv. *Åren 1962 och 1963* vidtogs inga åtgärder av långsiktig betydelse på invandringspolitikens område och i riksdagen debatterades invandringsfrågorna i mycket liten utsträckning, vilket torde ha samband med att nettoinvandringen under större delen av dessa år var liten på grund av det försämrade konjunkturläget.

I slutet av år 1963 och under *år 1964* ökade invandringen starkt och de dittills högsta invandringstalen under efterkrigstiden uppnåddes. Bristen på arbetskraft var stor och AMS begärde i maj 1964 tillstånd av regeringen att få organisera överföring av utländsk arbetskraft till Sverige i samarbete med organisationerna på den svenska arbetsmarknaden och med utländska arbetsmarknadsmyndigheter. I riksdagen väcktes motioner i vilka pläderades för en ökad invandring med hänsyn till arbetsmarknadsläget. I den allmänna debatten framstod ett fritt folkutbyte mellan länderna och en minskning av de institutionella hindren för arbetskraftens rörlighet som viktiga mål.

År 1964 ägde också den första mera omfattande pressdebatten rum om förhållandet mellan samhället och invandrarna. Bör målet för samhällets insatser vara att assimilera invandrarna med den svenska befolkningen eller integrera de olika invandrargrupperna i den svenska befolkningen med bevarande av deras kulturella särdrag? De flesta debattdeltagarna var själva invandrare eller tillhörde etablerade etniska minoriteter. En debatt kring dessa frågor hade sedan länge förts inom flera invandrar- och minoritetsgrupper, men det var först detta år som dessa frågeställningar fördes in i den allmänna svenska kulturdebatten. Många av de åtgärder

som samhället sedan vidtog på invandrar- och minoritetsområdet initierades av denna debatt. Det är signifikativt att termen "invandrare" ännu inte användes i denna första egentliga diskussion om målen för invandrings- och minoritetspolitiken. Genomgående användes fortfarande beteckningen "utlänningar" även i detta sammanhang.

Även från regeringens sida togs år 1964 ett viktigt initiativ i frågan om invandrarnas språkliga och kulturella situation. I direktiven (den 7 februari 1964) till 1964 års utlands- och internatskoleutredning, som främst skulle överväga formerna för de utlandssvenska barnens skolgång, angavs att "riksdagen har uttalat sig för att frågan rörande vissa minoriteters skolgång också bör hänskjutas till prövning av sakkunniga. De minoriteter, som därvid avsetts, är huvudsakligen efter kriget från andra länder nyinflyttade grupper, vilkas barn av språkliga eller religiösa skäl kan behöva beredas särskild skolgång." Mot denna bakgrund skulle utredningen undersöka behovet av särskilda insatser för dessa barn inom ramen för det allmänna skolväsendet.

År 1965, då den stora invandringsvågen nådde sin kulmen, fortsatte debatten om en aktiv invandringspolitik i syfte att tillgodose behovet av arbetskraft. Ett nytt inslag i denna debatt var 1960 års arbetsmarknadsutrednings betänkande (SOU 1965:9), i vilket bl. a. föreslogs att Sverige borde inleda en aktiv och planmässig invandringspolitik. Som viktiga motiv för en väsentligt ökad rekrytering av utländsk arbetskraft angav utredningen "den växande knappheten på arbetskraft och i synnerhet på yrkeskunnig sådan i stora delar av Europa i förening med den tilltagande konkurrensen om de arbetskraftsreserver, som alltjämt står till förfogande". Utredningen ansåg att en sådan politik kunde vara till stor fördel för utvandrarländerna, som skulle tillföras industriellt kunnande genom hemvändande f. d. utvandrare. Utredningen föreslog även i någon mån åtgärder för att minska den utländska arbetskraftens anpassningsproblem och förbättra invandrarnas ställning i socialförsäkringshänseende.

Även i riksdagen togs frågan om invandrarnas anpassningsproblem upp år 1965; i en rad motioner krävdes åtgärder avseende "anpassningen till svenskt arbets- och samhällsliv för utländsk arbetskraft"; först detta år torde i riksdagen termen "anpassning" ha använts som en samlingsbeteckning för olika företeelser som hänger ihop med invandrarnas sociala och kulturella situation.

Från samhällets sida vidtogs i ökad utsträckning olika åtgärder för att sprida samhällsinformation till invandrare; bl. a. tog utlänningsutredningen vissa praktiska initiativ (se avsnitt 11.2.3.1). AMS och SÖ ingav en gemensam framställning till regeringen i vilken hemställdes att medel skulle ställas till förfogande för kostnadsfri undervisning i svenska för utlänningar. Regeringen biföll förslaget, vilket senare skulle visa sig bli en reform av avsevärd omfattning (se t. ex. SOU 1971:51 avsnitt 8.3).

År 1966, då lågkonjunktur rådde i Sverige, förekom åter en relativt omfattande invandrardebatt i pressen: bl. a. jugoslaviska och turkiska arbetare kom till Sverige i stort antal, men myndigheterna intog numera en restriktiv hållning till invandring av arbetskraft. Regeringen beslöt att

genom en ändring av utlänningskungörelsen reglera invandringen från utomnordiska länder. Krav ställdes om att arbetstillstånd skulle vara beviljat före inresan. Arbetsgivarorganisationerna ansåg att en sådan skärpning av bestämmelserna inte var behövlig, men accepterade den senare. AMS började inrätta informationskontor i sydeuropeiska utvandrarländer, främst i syfte att minska "invandringstrycket" på Sverige. Regleringen av den utomnordiska invandringen ledde efter några år till en ökad invandring från Finland (se avsnitt 2.2.2 och figur 2.2).

Mot bakgrund av det bl. a. i riksdagen påtalade behovet av särskilda informations- och andra åtgärder för nykomna invandrare tillsatte chefen för inrikesdepartementet i januari år 1966 en interdepartemental arbetsgrupp för invandrarfrågor, med uppgift att kartlägga de sociala, kulturella och andra problem som möter invandrare i Sverige samt att överväga åtgärder som bör vidtas för att underlätta deras anpassning (direktiv den 27 januari 1966). Beträffande gruppens verksamhet, se vidare avsnitt 11.2.3.1 och 12.2.3.

År 1967 avlämnade utlänningsutredningen sitt betänkande "Invandringen" (SOU 1967:18) med förslag om bl. a. vissa ändringar i utlänningslagstiftningen och om inrättande av en permanent central utlänningsmyndighet. Samma år avlämnade även 1964 års utlands- och internatskoleutredning sitt betänkande "Skolgång borta och hemma" (SOU 1966:55).

Flera remissinstanser anförde i yttranden över utlänningsutredningens betänkande att frågan om invandrarnas anpassning hade berörts alltför knapphändigt i betänkandet och att den borde bli föremål för särskild utredning. I samband med remissbehandlingen krävde LO i en särskild skrivelse till regeringen bl. a. att "regeringen uttalar en klar målsättning för minoritetspolitiken och att denna målsättning skall innebära ett klart erkännande av minoritetsgruppernas strävan till kulturell egenverksamhet." LO hemställde vidare att regeringen skulle vidta följande åtgärder:

"*att* anslå medel för forskning i de invandrandes integrationsproblem:
att sammankalla representanter för våra befolkningsminoriteter för att ta del av deras problem, samt att om möjligt bilda ett rådgivande organ med representanter för invandrar- och minoritetsgrupperna, med uppgift att bistå myndigheterna i hithörande frågor;
att utredningen "Kyrka och stat" även ges uppdrag att utreda frågan om invandrarnas samt de av ålder bofasta etniska och konfessionella minoriteternas religiösa liv;
att en stor allsidig och förutsättningslös parlamentarisk utredning tillsätts för att utreda de språkliga, etniska och konfessionella minoriteternas allmänna ställning i Sverige;
att man i nämnda utredningar tillkallar representanter för landets olika befolkningsminoriteter som sakkunniga;
att man i avvaktan på resultaten från ovannämnda utredningar undersöker möjligheterna att snarast möjligt — för att angripa akuta frågor — inrätta samarbetsnämnder i kommunerna, bestående av personer och representanter för de olika minoritetsgrupperna på orten, utsedda av myndigheterna."

Detta år hemställdes även i riksdagen om en utredning om invandrade minoriteters möjligheter att bevara sin språkliga, kulturella och religiösa egenart. De politiska partiernas ökade intresse för invandrarfrågorna

återspeglas i att socialdemokratiska arbetarepartiet, folkpartiet och högerpartiet tillsatte interna arbetsgrupper för invandrarfrågor.

Med anledning av förslag i Nordiska rådet tillsatte de finska och svenska regeringarna år 1967 finsk-svenska utbildningsrådet.

Mot bakgrund av kraven i riksdagen, från LO och inte minst från de stora minoritetsorganisationerna på en förutsättningslös utredning om invandrarnas och minoriteternas situation tillsattes IU *år 1968*. I direktiven föreskrevs att IU skulle grunda sina förslag på de allmänna riktlinjer för invandringspolitiken som regeringen senare samma år skulle föreslå riksdagen (dvs. prop. 1968:142, se nedan). År 1968 tillsattes även litteraturutredningen och beredningen om stat och kyrka, vilka bägge utredningar hade att behandla bl. a. frågor om de språkliga resp. religiösa minoriteternas situation.

År 1968 lade regeringen fram förslag för riksdagen på grundval av betänkandena av 1964 års utlands- och internatskoleutredning och utlänningsutredningen. I prop. 1968:67 ang. undervisning för utlandssvenska barn samt för vissa minoriteters barn i Sverige föreslogs bl. a. att försöksverksamhet skulle anordnas med läsundervisning för barn i förskole- och grundskoleåldern på barnets eget modersmål. Vidare föreslogs att barn och ungdom som tillhör språklig minoritet skall kunna få kompletterande undervisning i modersmålet och andra ämnen.

Regeringens förslag på grundval av utlänningsutredningens betänkande återfanns i prop. 1968:142, 1968:158 och 1969:53. Prop. 1968:142 innehöll förslag till riktlinjer för utlänningspolitiken och till den framtida organisationen för den centrala handläggningen av utlänningsfrågor. Riksdagen biföll i allt väsentligt förslagen i propositionen. Propositionens innehåll var i korthet följande.

En huvudlinje i utlänningspolitiken angavs vara att i internationellt samarbete skapa förutsättningar för ett fritt folkutbyte. Sådana förutsättningar ansågs emellertid inte föreligga, varför förslagen i propositionen grundades på att invandringen till Sverige tills vidare måste kontrolleras för att göra det möjligt att samordna den med samhällets resurser och politiken inom andra områden och upprätthålla principen att invandrare skall ha möjlighet att leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen. Frågor om invandrares anpassning i Sverige skulle enligt propositionen beredas ökat utrymme.

Statsmakterna skulle vidare ta ökat ansvar för utlänningspolitiken genom att ge närmare riktlinjer för förvaltningsmyndigheternas tillståndsprövning; bl. a. angavs att den organiserade invandringen av arbetskraft, med krav på arbetstillstånd redan före inresan, skulle bestå. Förutsättningarna att flytta eller omskola inhemsk arbetskraft och arbetskraftsutbudet från de icke yrkesverksamma kvinnorna, de handikappade och de äldre skulle även beaktas. Det betonades att invandrande arbetskraft inte får koncentreras till låglönebranscher med osäkra anställningsförhållanden och hög arbetslöshetsrisk.

Löne- och andra anställningsvillkor skulle överensstämma med vad som är normalt för inhemsk arbetskraft med motsvarande kvalifikationer. Arbetsmarknadsparternas inflytande på den arbetsmarknadsbetingade

invandringen skulle bestå. Bostadsfrågan måste ordnas före inflyttningen hit.

Det angavs även att invandring av humanitära skäl bör medges generöst. Invandring av flyktingar, som inte är asylsökande eller på annat sätt befinner sig i ett akut nödläge, skulle huvudsakligen ha formen av kollektiv överföring.

Uppehålls- och arbetstillstånd skulle ges för längre tider. Bosättningstillstånd skulle kunna meddelas redan efter två års bosättning. Yrkesbegränsning av arbetstillstånd skulle i regel kunna undvaras i fråga om utlänning som har arbetat här minst ett år.

Utlänningsfrågor skulle enligt propositionen handläggas av de vanliga fackmyndigheterna inom områden där utlänningar är i huvudsak jämställda med svenska medborgare, t. ex. inom undervisningsområdet, hälso- och sjukvården och socialvården. Övriga utlänningsfrågor skulle handläggas av en central utlänningsmyndighet. Denna skulle få avsevärt annorlunda verksamhetsområde än utlänningskommissionen. Vid sidan av tillstånds- och kontrollfrågor skulle en huvuduppgift för myndigheten sålunda vara att handlägga frågor som avser bl. a. samordning av insatser för invandrarnas anpassning, uppföljning av anpassningsproblemen och bevakning av utvecklingen på anpassningsområdet. Vidare skulle myndigheten handlägga medborgarskapsfrågor, som skulle föras över från Kungl. Maj:t till den centrala utlänningsmyndigheten.

År 1969 föreslog regeringen att den provisoriska utlänningsmyndigheten, statens utlänningskommission, skulle ersättas av ett fristående permanent ämbetsverk, statens invandrarverk (SIV). Förslag avseende organisationen av SIV lades fram i prop. 1969:53. SIV inledde sitt arbete den 1 juli 1969.

Regeringens förslag till riktlinjer för utlänningspolitiken och till organisation av SIV bifölls av riksdagen.

År 1969 tillsattes av chefen för inrikesdepartementet en expertgrupp med uppgift bl. a. att kartlägga de utomnordiska zigenarnas situation i Sverige (direktiv den 24 oktober 1969).

År 1970 väcktes ett stort antal motioner i riksdagen med krav på ökade samhällsinsatser för invandrare och språkliga minoriteter. För att behandla frågor om åtgärder till förmån för samernas språk och kultur tillsattes samma år sameutredningen (direktiv den 11 december 1970).

2.2 Invandringen till Sverige – statistisk översikt

2.2.1 *Inledning och terminologi*

I IU:s tidigare delbetänkanden (SOU 1971:51 kap. 2 och SOU 1972:83 kap. 2) har getts statistiska översikter över in- och utvandringen och över i Sverige bosatta utländska medborgare. För att ge en samlad framställning av tillgänglig statistik har i vissa fall uppgifter publicerade i IU:s tidigare betänkanden upprepats i detta avsnitt. Statistiska redogörelser för speciella områden återfinns i detta betänkande i resp. kapitel enligt följande:

sysselsättning och arbetsmarknadsförhållanden	– avsnitt 4.1
bostadssituationen	– avsnitt 5.1
sociala förhållanden	– avsnitt 6.2–6.5
kriminalitet och kriminalvård	– avsnitt 6.6
utbildning	– avsnitt 8.1.3
naturalisation	– avsnitt 10.3.3

I avsnitt 11.2.2 ges vissa uppgifter om informationsflöde från den intervjuundersökning som IU genomförde år 1969. I bilaga 3 redovisas intervjuundersökningen mera utförligt. Detaljerade statistiska uppgifter om in- och utvandringen och utländska medborgare i en kommun återfinns i den forskningsrapport, "Invandrare i Malmö" (Ds In 1973:11), som bitr. professor Harald Swedner har sammanställt på uppdrag av IU. I bilaga 4 redovisas den undersökning om svenskars uppfattning om invandrare som på IU:s uppdrag har utarbetats av professor Arne Trankell.

I detta betänkande använder IU i regel samma terminologi som i de tidigare delbetänkandena. Termen *invandrare* används således i dess allmänna icke närmare definierade betydelse. Närmast avses därmed personer av utländsk härkomst bosatta i Sverige. Beroende på sammanhanget räknas ibland naturaliserade utländska medborgare som invandrare, medan i andra sammanhang endast utlänningar avses.

Om *invandrare under viss tidsperiod* anges, avses invandrare enligt den officiella statistikens definition, dvs. under tidsperioden som inflyttade från utlandet kyrkobokförda personer. Om även personer överförda från obefintligregister avses, anges detta särskilt.

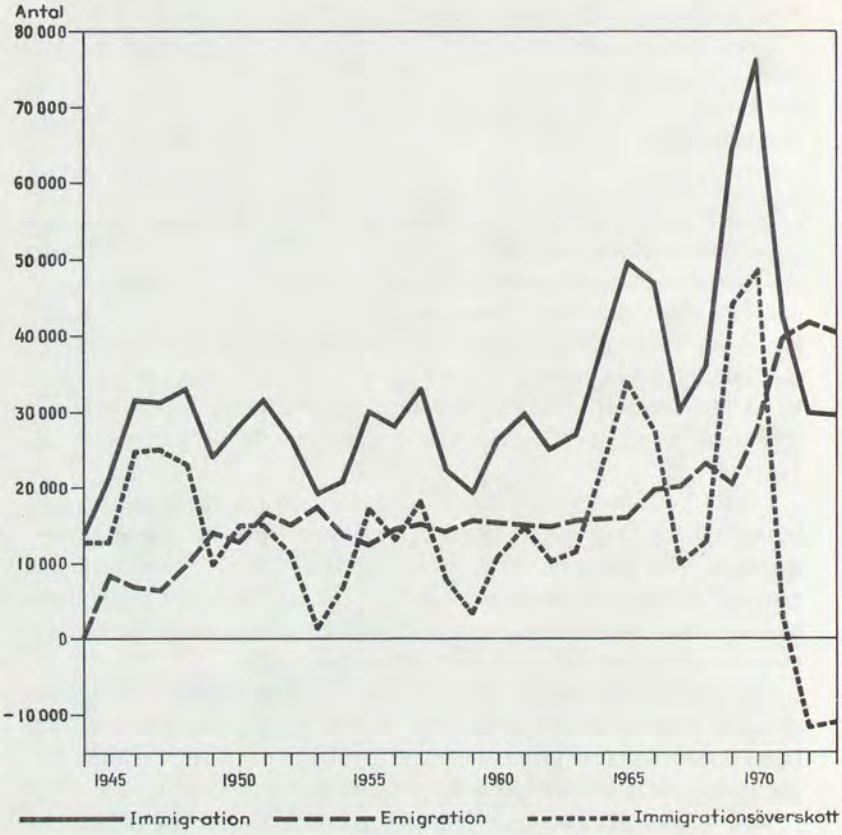
Med *utlänningar* avses personer som inte har svenskt medborgarskap, dvs. medborgare i utländska stater och statslösa. Med *i Sverige bosatta utlänningar* avses utlänningar som är kyrkobokförda i Sverige.

Med *utvandrare* avses personer som avregistrerats i folkbokföringen som utflyttade till utlandet. Om även personer överförda till obefintligregister avses, anges detta särskilt.

2.2.2 *Folkutbytet med främmande länder*

Fram till 1930-talet översteg utvandringen från Sverige invandringen. Efter andra världskriget har invandringen kraftigt överstigit utvandringen med undantag för de två senaste åren (1972 och 1973). Man har beräknat att Sveriges folkmängd har ökat med ca 650 000 personer direkt och indirekt – genom de barn som invandrarna har fött i Sverige – som en följd av invandringen åren 1944–1970. Detta motsvarar ca 40 procent av folkökningen under denna tid och ca åtta procent av hela folkmängden år 1970.

I figur 2.1 visas hela den registrerade in- och utvandringen (inkl. svenska medborgare) åren 1944–1973. Det bör observeras att den faktiska tidpunkten för in- eller utvandringen kan vara en annan än den registrerade. Speciellt gäller detta åren under 1940-talet. En stor del av de flyktingar som kom till Sverige år 1944 registrerades således i den svenska



Figur 2.1 In- och utvandringen (inkl. svenska medborgare) åren 1944–1973

Immigration and emigration in Sweden (Swedish subjects included), 1944–1973

Källa: SCB, Befolkningsrörelsen (SOS) och Befolkningsförändringar (SOS)

folkbokföringen först ett eller ett par år senare. Vidare ingår i diagrammet inte personer som har förts till eller från obefintligregistret (före år 1967 bok över obefintliga).

I de allra flesta fall har personer som överförs till obefintligregister i själva verket emigrerat från Sverige utan att anmäla detta, liksom de flesta överförda från obefintligregister är personer som har återvänt till Sverige. I tabell 2.1 visas dels den registrerade in- och utvandringen av utländska medborgare åren 1964–1973, dels samma siffror justerade med hänsyn till överförda till och från obefintligregistret. Före år 1967 fördes till bok över obefintliga sådana personer som inte påträffades vid två påföljande mantalsskrivningar. År 1967 ändrades bestämmelserna så, att utländsk medborgare som enligt vad man kan anta inte längre är bosatt i Sverige, och svensk medborgare som enligt säkra upplysningar vid två mantalsskrivningar i följd är stadigvarande bosatt i utlandet, avregistreras såsom utvandrad. Enligt överenskommelsen om nordiska flyttningsbetyg gäller dock att en person som kan antas ha flyttat till annat nordiskt land inte får avregistreras som emigrant utan att flyttningsbetyg från detta land har inkommit. Detta medförde att antalet utlänningar som överfördes till obefintligregistret minskade kraftigt från år 1968, men nu åter har stigit något. Som framgår av tabell 2.1 påverkar en sådan

Tabell 2.1 In- och utvandringen av utländska medborgare inkl. överförda till och från obefintligregister åren 1964–1973

Alien immigration and emigration, including transfers to and from lists of untraceable persons, 1964–1973

År	Registrerad			Överförda		Justerad		
	invandring	utvandring	Nettoinvandring	Från obefintligregister	Till obefintligregister	invandring	utvandting	Nettoinvandring
1964	34 933	11 074	23 859	482	1 455	35 415	12 523	22 886
1965	46 528	11 349	35 179	423	1 357	46 951	12 706	34 245
1966	43 874	14 445	29 429	349	1 718	44 223	16 163	28 060
1967	27 075	14 529	12 546	294	2 006	27 369	16 535	10 834
1968	32 852	17 244	15 608	280	1 475	33 132	18 719	14 413
1969	60 775	14 434	46 341	372	440	61 147	14 874	46 273
1970	73 532	21 267	52 265	209	127	73 741	21 394	52 347
1971	38 716	31 364	7 352	132	259	38 848	31 623	7 225
1972	25 643	32 334	−6 691	83	909	25 726	33 243	−7 517
1973	24 886	30 264	−5 378					

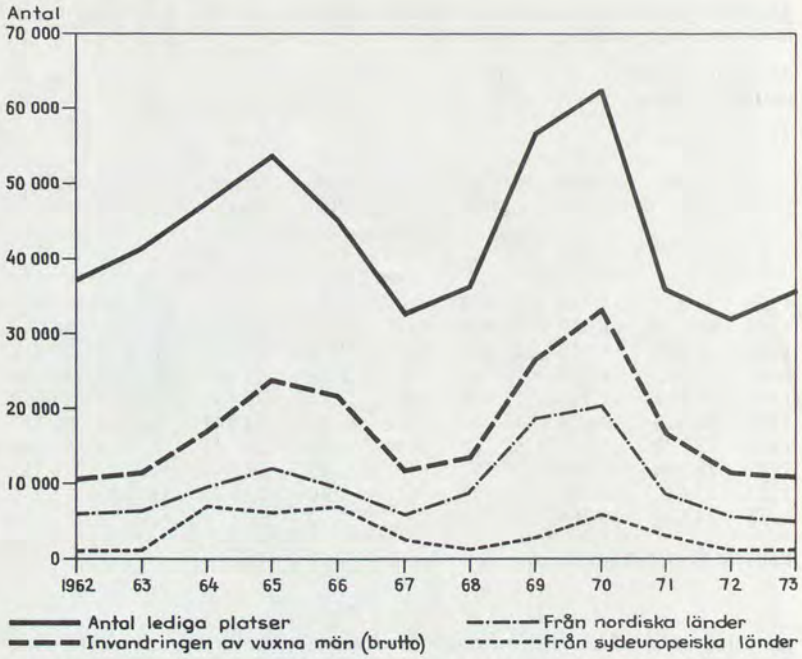
Källa: SCB, Befolkningsförändringar (SOS)

justering inte nämnvärt invandringssiffrorna; däremot är den justerade utvandringen vissa år över 10 procent större än den registrerade.

Utvandringen från Sverige var mycket jämn under hela 1950-talet och början av 1960-talet med ca 15 000 personer, därav ca 5 000 svenska medborgare, om året. Mot slutet av 1960-talet och början av 1970-talet har utvandringen ökat kraftigt. Flertalet utvandrare är tidigare invandrare (se avsnitt 2.2.2.3), men även utvandringen av svenska medborgare har ökat och ungefär fördubblats i jämförelse med början av 1960-talet. Bakom denna ökning ligger den allt större internationaliseringen inom många samhällsområden. Invandringen har i motsats till utvandringen varierat mycket kraftigt under hela efterkrigsperioden beroende på det allmänna konjunkturläget i Sverige.

Det nära beroendet mellan invandringen och konjunkturerna belyses för perioden 1962–1973 i figur 2.2 som visar dels antalet lediga platser i Sverige, dels invandringen av vuxna män totalt och från de nordiska länderna resp. från vissa sydeuropeiska länder. Under konjunkturtoppen 1965–1966 steg den sydeuropeiska invandringen kraftigt. Trots att arbetskraftsinvandring från Sydeuropa försvårades under perioden 1967–1973 skedde en uppgång även under högkonjunkturen 1969–1970, men i betydligt lägre grad. Den totala invandringen av vuxna män påverkades emellertid inte av invandringsstoppet utan invandringen från Finland ökade i stället starkt.

Det är framför allt arbetskraftsinvandringen som är beroende av konjunkturerna i Sverige. Det sker även en inte obetydlig invandring av t. ex. studerande, stipendiater av olika slag, personer som har gift sig med svenskar, adoptivbarn etc., som förmodligen endast i liten grad är beroende av konjunkturen. Samma sak gäller den ibland omfattande flyktinginvandringen. En betydande del av invandringen utgörs av famil-



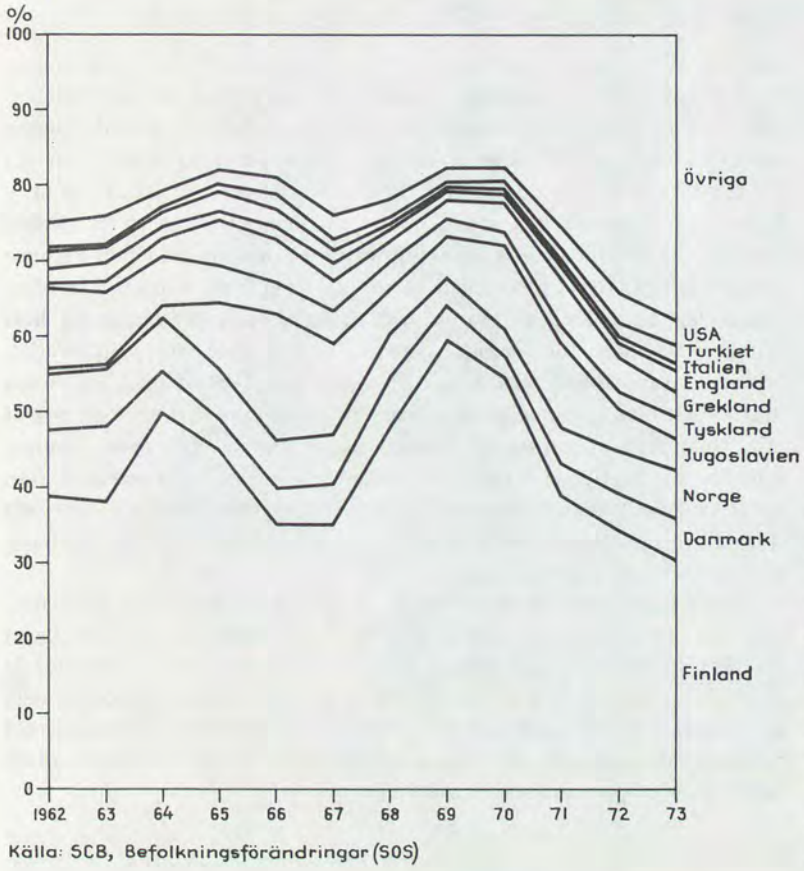
Figur 2.2 Antalet lediga platser i Sverige och bruttoinvandringen av vuxna män, totalt och för vissa medborgarskapsgrupper åren 1962–1973

No. vacancies and immigration (gross) of adult males to Sweden, 1962–1973, by nationality

jemedlemmar till invandrare som kommer till Sverige av arbetsmarknadsskäl och denna invandring är mera indirekt beroende av konjunkturen i Sverige. Vidare är den invandring som sker av representanter för olika utländska företag etc. troligen betydligt mindre beroende av konjunkturerna än den rena arbetskraftsinvandringen. På samma sätt är återutvandringen olika för olika här angivna kategorier utlänningar som kommer till Sverige. Invandringen från de länder varifrån Sverige har haft en mera utpräglad arbetskraftsinvandring (t. ex. Finland och Jugoslavien) har således varit betydligt mera konjunkturberoende än hela invandringen eller invandringen från länder (som t. ex. Storbritannien) varifrån invandringen är mindre arbetsmarknadsorienterad.

2.2.2.1 Fördelning på länder

Bortsett från ett par år omedelbart efter krigsslutet – då ett stort antal flyktingar från Estland och Lettland kyrkobokfördes i Sverige för första gången – har invandringen under hela efterkrigsperioden dominerats av invandringen från de övriga nordiska länderna, framför allt från Finland. I början av 1950-talet förekom en rätt omfattande immigration från Tyskland. Invandringen från Sydeuropa var mycket måttlig fram till några år in på 1960-talet och fick en större omfattning först år 1965, då den stora invandringsvågen från Grekland och Jugoslavien kom. Den utomeuropeiska invandringen – som har kommit framför allt från USA och Canada och förmodligen till en stor del består av hemvändande



Figur 2.3 Invandringens fördelning på viktigare invandringsländer åren 1962–1973. Uppgifterna avser medborgarskap (för England, Jugoslavien och Grekland dock länder åren 1962–1967).

Immigration by countries of origin, 1962–1973. Data refer to nationality. (Figures for Great Britain, Yugoslavia and Greece cover countries 1962–1967 only.)

utlandssvenskar – har i allmänhet varit mindre än 10 procent av den årliga invandringen. Under senare år har en stegring skett av invandringen från olika afrikanska och asiatiska länder, delvis sammanhängande med att barn från dessa länder adopterats i Sverige i ökande omfattning.

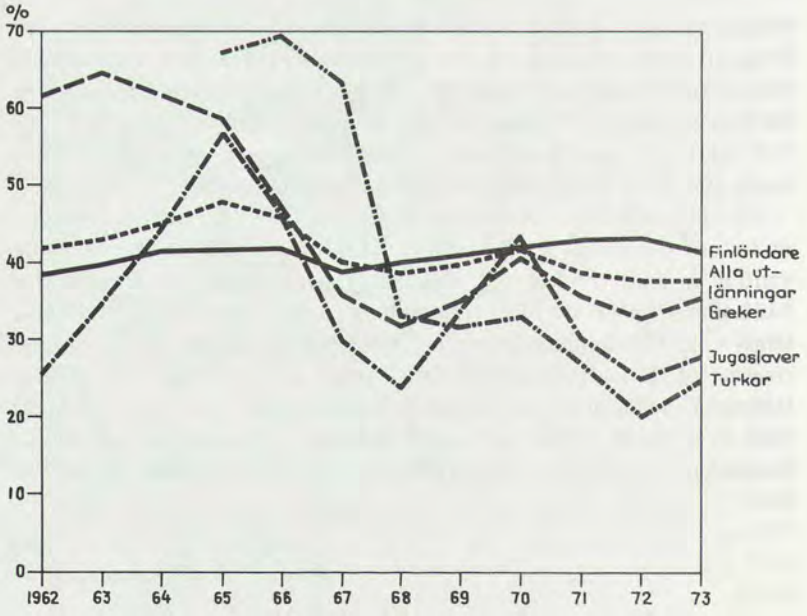
I figur 2.3 visas schematiskt sammansättningen av immigrationen under åren 1962–1973 efter viktigare invandringsländer.

Utvandringen från Sverige har till övervägande del bestått av tidigare invandrare (se avsnitt 2.2.2.3) och har i huvudsak gått till samma länder varifrån invandrarna kommit. Genom att invandringen från olika länder har kommit i gång vid olika tidpunkter och har haft olika karaktär med hänsyn till könssammansättningen, familjeinvandringen etc. har invandringsnettot utvecklat sig olika i förhållande till olika länder. Beträffande italienska medborgare har således Sverige haft ett utvandringsöverskott varje år sedan år 1967, medan vi i förhållande till andra sydeuropeiska länder hade invandringsöverskott ännu år 1972 och för Turkiets del även 1973.

2.2.2.2 *Invandrarnas köns- och åldersmässiga sammansättning*

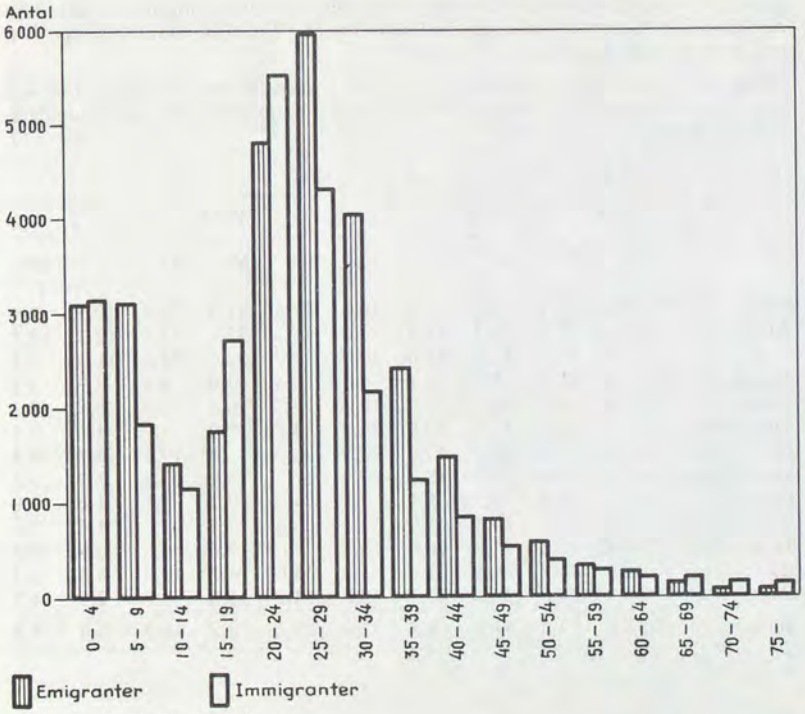
I början av 1950-talet var kvinnorna flera än männen bland invandrarna, men sedan dess har männen övervägt. Sedan mitten av 1960-talet är männen i flertal även bland utvandrarna. För hela in- och utvandringen är emellertid skillnaderna i antal mellan könen betydligt mindre än för invandrarna från enskilda länder. Från vissa länder – t. ex. Finland – kommer i stort sett lika många män som kvinnor. Från andra länder, speciellt de sydeuropeiska, har proportionen mellan män och kvinnor växlat kraftigt. Detta återspeglar den olika form invandringen från olika länder har haft. Medan invandringen från Finland präglas av att hela familjer kommer till Sverige samtidigt, eller med korta intervaller, började invandringen från t. ex. Grekland och Turkiet med att vuxna män – däribland många gifta – kom hit ensamma. Ett eller ett par år efter mannens ankomst till Sverige har i flertalet fall även familjen kommit till Sverige. Då (år 1967) invandringen av ny arbetskraft från utomnordiska länder reglerades hårdare, fick detta till följd att köns- och ålderssammansättningen bland invandrarna från de sydeuropeiska länderna ändrades kraftigt (se figur 2.4).

Denna familjeinvandring är numera i stort sett avslutad för jugoslavernas och grekernas del men pågår ännu för turkarna. Det föreligger emellertid även skillnader mellan olika sydeuropeiska länder. Sålunda är invandrarna från Italien – och i viss mån Turkiet – ofta unga ogifta män som gifter sig i Sverige. Bland italienarna och turkarna i Sverige är det vanligare att vara gift med en i Sverige född person än bland andra jämförbara grupper (se avsnitt 2.2.3.5).



Figur 2.4 Andelen vuxna män bland invandrarna (brutto) åren 1962–1973 för vissa nationaliteter och alla utlänningar

Proportion of adult males among immigrants (gross figures) of certain nationalities and among all aliens, 1962–1973



Figur 2.5 In- och utvandrade utländska medborgare efter ålder år 1973

Immigrants and emigrants of foreign nationality, 1973. By age.

De flesta både in- och utvandrare är i åldern 18–30 år. Det är således fråga om en i förhållande till hela befolkningen mycket ung grupp. I figur 2.5 visas in- och utvandrarnas åldersfördelning år 1973. Antalet barn i förskoleåldern är relativt stort både bland in- och utvandrarna, medan barn och ungdom i tonåren, liksom åldringar, förekommer i liten utsträckning.

Det finns vissa skillnader i ålderssammansättningen mellan olika nationaliteter; de grekiska invandrarna till Sverige har således haft en jämnare åldersstruktur än andra jämförbara grupper och bland medborgarna i USA har funnits relativt många äldre personer, i huvudsak hemvändande svenskamerikaner.

2.2.2.3 Återutvandringen

Största delen av utvandrarna från Sverige har under efterkrigstiden varit utländska medborgare som tidigare invandrat. I tabell 2.2 visas andelen återutvandrare fram till och med år 1972 bland invandrade utländska medborgare åren 1968–1972. Återutvandringen är mycket hög för danskar, norrmän och medborgare i USA och Storbritannien, där hälften eller närmare hälften av invandrarna har återutvandrat inom tre till fyra år efter invandringen. Den registrerade återutvandringen är däremot låg för ungrare, polacker och turkar. Det bör observeras att den icke registrerade återutvandring som förmodligen har varit rätt omfattande

Tabell 2.2 Andelen invandrare 1968–1972 som vid invandringen var utländska medborgare och som återutvandrat vid slutet av år 1972 efter kön, medborgarskap och invandringsår. Procent.

Proportion of immigrants 1968–1972 who were aliens at time of immigration and who had re-emigrated by the end of 1972, by sex, nationality and year of immigration. Percentages.

Medborgarskapsland	Invandringsår									
	1968		1969		1970		1971		1972	
	M	Kv	M	Kv	M	Kv	M	Kv	M	Kv
Finland	32,4	27,1	33,8	25,9	40,4	29,6	34,5	25,9	10,5	9,4
Danmark	50,6	49,7	50,7	45,4	50,3	45,7	37,5	31,5	12,3	10,3
Norge	51,2	45,3	51,0	43,0	40,9	39,2	32,0	31,3	11,6	9,2
Jugoslavien	12,0	17,0	11,6	14,1	9,2	10,5	7,0	8,6	2,9	2,5
Grekland	19,2	21,0	15,1	17,9	12,4	12,7	6,5	6,0	0,8	2,1
Tyskland	31,3	39,7	32,8	40,0	29,9	34,5	17,9	21,7	4,6	6,5
USA	43,6	49,9	38,8	44,9	28,5	30,2	17,8	19,1	3,7	4,4
Storbritannien	43,2	53,9	34,0	48,7	22,9	27,7	18,1	23,7	2,7	3,3
Polen	14,8	14,3	6,5	5,1	7,5	4,9	9,2	3,1	1,0	0,8
Ungern	9,0	6,9	10,4	5,9	7,2	9,6	3,6	3,7	1,4	1,6
Turkiet	18,4	12,8	17,8	16,0	16,5	7,0	7,0	4,6	0,0	0,3
Italien	33,5	40,2	28,5	31,6	21,4	33,0	14,2	19,3	4,8	3,3
Övriga	26,7	25,6	20,9	20,3	15,0	14,2	11,0	8,9	2,3	1,7
Samtliga	32,6	29,6	31,8	26,3	31,7	25,1	23,3	18,5	6,9	6,0

Källa: SCB

Tabell 2.3 Registrerad återutvandring åren 1969–1972 bland invandrare 1961–1968 (för jugoslaver 1964–1968) som hösten 1969 var i Sverige, efter uppgiven avsikt att återutvandra och nationalitet. Procent.

Registered re-emigration 1969–1972 among immigrants from 1961–1968 (Yugoslavs 1964–1968) living in Sweden in the autumn of 1969, by stated intention to re-emigrate and by nationality. Percentages.

Nationalitet Avsikt att återutvandra hösten 1969	Andel som återutvandrat t. o. m 1972	Därav år			Samtliga efter uppgiven avsikt beträffande återutvandring
		1969–1970	1971	1972	
Finländare	14	5	4	5	100
Ja	30	15	7	8	16
Nej	6	2	2	2	39
Vet ej	14	3	5	6	44
Jugoslaver	5	1	2	2	100
Ja	10	3	6	1	18
Nej	2	1	–	1	41
Vet ej	5	1	1	4	42
Tyskar	11	3	4	3	100
Ja	39	21	10	8	8
Nej	5	1	2	3	59
Vet ej	13	3	7	3	33
Italienare	20	6	7	7	100
Ja	37	17	11	9	26
Nej	9	1	5	4	34
Vet ej	18	3	6	9	40

Källa: IU:s intervjuundersökning

bl. a. hos turkar inte kommer till synes i tabell 2.2.

Återutvandringen av nordiska medborgare efter en kort tids vistelse i Sverige steg kraftigt år 1970. Av de finska män som invandrade år 1968 hade således 17,5 procent återutvandrat inom två år; bland dem som invandrade år 1969 är motsvarande andel 25,0 procent och för år 1970 40,4 procent. Denna utveckling kan bero på att nordiska flyttningsbetyg infördes år 1969 och att därmed fler nordbor, som kom till Sverige utan fastare planer för en längre tids vistelse, registrerades i folkbokföringen som invandrare.

I IU:s intervjuundersökning hösten 1969 tillfrågades fyra grupper invandrare om de hade för avsikt att stanna i Sverige eller återutvandra. IU har senare undersökt den faktiska registrerade återutvandringen fram till och med år 1972 för de intervjuade personerna. I tabell 2.3 visas den faktiska återutvandringen i relation till den uppgivna avsikten hösten 1969. För tyskarna ligger andelen som faktiskt har utvandrat inom tre år efter intervjun något över den andel som uppgav att de skulle återutvandra, för de andra grupperna är andelen faktiska utvandrare lägre än andelen som uppgav sig vilja återutvandra.

2.2.3 *Utlänningar och utrikes födda i Sverige*

2.2.3.1 Antal

Antalet utländska medborgare (här och i det följande inkluderas statslösa om inte annat anges) i Sverige var vid folkräkningen år 1970 408 000 personer, dvs. 5,1 procent av hela befolkningen. Samtidigt var 538 000 personer, dvs. 6,7 procent av hela befolkningen, födda i utlandet.

I tabell 2.4 visas hela den svenska befolkningen vid folkräkningstillfället fördelad efter medborgarskap och födelseland samt efter en beräknad

Tabell 2.4 Befolkningen den 1/11 1970 efter födelseland och medborgarskap enligt FoB 1970. Siffrorna inom parentes är beräknade.

Population per 1.11.1970, by native country and nationality according to 1970 census. The figures in parenthesis are estimates.

Födelseland Medborgarskap vid födelsen	Svenska medborgare	Utländska medborgare	Hela befolkningen
Födda i Sverige	7 463 000	76 000	7 539 000
Därav som			
svenska medborgare	(7 420 000)	(1 000)	(7 421 000)
utländska medborgare	(43 000)	(75 000)	(118 000)
Födda i utlandet	206 000	332 000	538 000
Därav som			
svenska medborgare	(16 000)	(1 000)	(17 000)
utländska medborgare	(190 000)	(331 000)	(521 000)
Hela befolkningen	7 669 000	408 000	8 077 000
Därav som			
svenska medborgare	(7 436 000)	(2 000)	(7 438 000)
utländska medborgare	(233 000)	(406 000)	(639 000)

Källa: SCB, FoB 1970

fördelning efter medborgarskap vid födelsen. Bland utlänningarna, liksom bland de naturaliserade, finns stora grupper som är födda i Sverige. Det är framför allt fråga om i Sverige födda barn till invandrare. En del av dessa barn har en förälder som är infödd svensk, liksom det finns ett antal i Sverige som svenska medborgare födda personer som har en utländsk mor eller som är födda av naturaliserade svenska medborgare. I avsnitt 2.2.2 refereras uppgiften att den svenska befolkningen har ökat med 650 000 personer åren 1944–1970 genom invandringen. Antalet personer som själva är invandrare eller är avkomlingar till efterkrigsinvandrare är emellertid större, eftersom barnen i äktenskap mellan invandrare och infödda svenskar endast delvis är inräknade i den angivna siffran.

Det är således inte möjligt att ange någon bestämd siffra för hur många "invandrare" som finns i Sverige. I den officiella statistiken redovisas endast medborgarskap och födelseland.

Det bör observeras att antalet i Sverige bosatta utlänningar ändras inte enbart genom in- och utvandringen utan även genom födelser och dödsfall liksom naturaliseringar. I tabell 2.5 visas registrerade ändringar i antalet utlänningar i Sverige enligt befolkningsstatistiken. I tabellen anges även antalet registrerade utländska medborgare vid slutet av varje år och förändringarna från året innan. Skillnaderna mellan det registrerade antalet förändringar och förändringarna i antalet utlänningar enligt befolkningsregistren beror på felaktigheter vid folkbokföringen, troligen framför allt brister vid angivande av medborgarskap.

Antalet utländska medborgare och utrikes födda har ökat starkt i Sverige. De senaste åren har dock en liten minskning av antalet i Sverige bosatta utlänningar skett till följd av den starka utvandringen. Vid årsskiftet 1973/74 var 397 452 utlänningar registrerade som bosatta i Sverige.

Tabell 2.5 Förändringarna i antalet utlänningar i Sverige åren 1968–72
Changes in the number of aliens in Sweden, 1968–1972

Förändringsfaktor	1968	1969	1970	1971	1972
Invandring	+32 852	+60 775	+73 532	+38 716	+25 643
Utvandring	−17 244	−14 434	−21 267	−31 364	−32 334
Överföring					
från obefintligreg.	+280	+372	+209	+132	+83
till obefintligreg.	−1 475	−440	−127	−259	−909
Födelse	+8 893	+9 112	+10 430	+11 107	+10 330
Dödsfall	−870	−887	−964	−1 088	−1 089
Naturalisering	−10 317	−12 736	−13 028	−11 577	−10 824
Byte från svenskt till utländskt medborgarskap	..	..	..	..	+77
Registrerad förändring	+12 119	+41 762	+48 785	+5 667	−9 023
Antal i folkbokföringen registrerade utlänningar i slutet av året	320 580	364 808	411 230	416 567	406 705
Förändring från föregående år	..	+44 228	+46 462	+5 287	−9 862

Källa: SCB, Befolkningsförändringar (SOS) och Befolkningens sammansättning (SM, Serie Be)

2.2.3.2 Felaktigheter i utlänningsstatistiken

Siffror för antalet i Sverige bosatta utländska medborgare avser – liksom i all befolkningsstatistik i Sverige – i Sverige kyrkobokförda personer. Dessutom vistas ett okänt antal utlänningar i Sverige för en kortare eller längre tid utan att vara kyrkobokförda. Som villkor för kyrkobokföringen gäller att man har för avsikt att vistas i Sverige i minst ett år. Å andra sidan är det troligt att ett inte obetydligt antal utlänningar som är kyrkobokförda i Sverige i verkligheten stadigvarande har bosatt sig i annat land utan att anmäla detta. På grundval av den intervjuundersökning som SCB genomförde på uppdrag av bl. a. IU gavs i IU:s första delbetänkande en uppskattning att uppåt 10 procent av i Sverige kyrkobokförda utlänningar i verkligheten hade lämnat landet (SOU 1971:51 avsnitt 2.3.2). Det är troligt att en sådan felaktighet i folkbokföringen kvarstår och att således här angivna siffror för antalet i Sverige bosatta utlänningar är för höga.

Vid FoB 1970 uppstod mycket stora bortfall av uppgifter beträffande utländska medborgare. Uppgift om sysselsättning saknas således för ca 35 000 utländska medborgare, vilket motsvarar ungefär 14 procent av de vuxna utländska medborgare som enligt FoB 1970 var kyrkobokförda i Sverige. Utlänningarna utgör 26 procent av samtliga som saknade uppgift om sysselsättningen. Orsakerna till bortfallet har inte undersökts särskilt för de utländska medborgarna. Oftast rör det sig om fall där vederbörande inte har lämnat in någon folkräkningsblankett.

Andelen personer för vilka uppgift om sysselsättningen saknas varierar starkt för olika civilstånd, kön och nationalitet. En studie av FoB-material från Stockholms län som IU:s sekretariat har utfört visade t. ex. att bland utrikes födda som var finska medborgare saknades för 3,6 procent av de gifta samboende männen och 34,0 procent av övriga män uppgift om sysselsättningen. Motsvarande siffror för kvinnor var 1,6 och 18,5. Bland turkarna saknades uppgift om sysselsättningen för 19,9 procent av de gifta samboende männen och för 60,0 procent av övriga män. För ogifta turkiska män saknades således uppgiften för mera än hälften. De stora skillnaderna mellan de gifta samboende och övriga talar för att underlåtenhet att lämna in folkräkningsblankett inte i första hand beror på bristande information eller misstro mot myndigheterna utan på att vederbörande har lämnat landet. För denna tolkning talar även de erfarenheter man har gjort vid intervjuundersökningar där man har konstaterat att många yngre ensamstående män inte har kunnat nås för intervju på grund av att de återutvandrat eller flyttat till annan ort trots att de står kvar i folkbokföringen.[1]

Om den nu anförda tolkningen av bortfallet i FoB-materialet är riktig innebär detta att antalet i Sverige bosatta personer av vissa nationaliteter, t. ex. turkar överskattas i den offentliga befolkningsstatistiken. Vidare skulle detta innebära att andelen gifta skulle vara högre och förhållandet mellan könen jämnare än vad som framgår av befolkningsstatistiken. Invandringens prägel av familjeinvandring skulle således vara ännu starkare än vad som framgår av de siffror som anges i detta kapitel.

[1] Se t. ex. Invandrare i Malmö, Ds In 1973:11, s. 77.

2.2.3.3 Fördelning på länder

Vid årsskiftet 1973/74 fanns medborgare från 129 stater registrerade som bosatta i Sverige. Från flertalet länder är det emellertid endast fråga om ett mindre antal personer; endast från 27 länder är minst 500 medborgare bosatta i Sverige (se tabell 2.6). Vid FoB 1970 uppgavs de utrikes födda vara födda i 146 olika stater, av vilka emellertid flera sedermera har upphört att vara självständiga statsbildningar. Även här gäller att antalet personer födda i ett visst land är mycket litet för ett stort antal länder.

I tabell 2.7 redovisas de 22 medborgarskapsgrupper som uppgick till minst 1 000 personer vid årsskiftet 1973/74. Medborgarna i de nordiska länderna utgjorde då 62,5 procent av samtliga utlänningar i Sverige. Bortsett från de första efterkrigsåren, då flyktingarna från Estland utgjorde den största utlänningsgruppen i Sverige, har finländarna hela tiden varit den dominerande gruppen och utgjort ungefär hälften av alla utländska medborgare. Tillsammans med medborgarna från de andra nordiska länderna har de varit något färre än två tredjedelar av samtliga utlänningar.

2.2.3.4 Ålder

Som visats i avsnitt 2.2.2.2 är invandrarna till Sverige övervägande unga. Då dessutom en mera omfattande invandring till Sverige kom till stånd först efter kriget och många av dessa tidiga invandrare har blivit svenska medborgare, är de i Sverige bosatta utländska medborgarna genomsnittligt betydligt yngre än den svenska befolkningen. I figur 2.6 a–b visas ålderspyramider år 1970 för dels utländska medborgare, dels utrikes födda som är bosatta i Sverige. Dessa två kategorier har mycket

Tabell 2.6 Antal medborgare i olika länder som var bosatta i Sverige vid årsskiftet 1973/74

No. of nationals of various countries domiciled in Sweden at the end of 1973 and beginning of 1974

Antal personer med samma medborgarskap	Antal länder
– 1	8
– 9	20
10 – 19	13
20 – 49	16
50 – 99	13
100 – 199	14
200 – 499	18
500 – 999	5
1 000 – 1 999	4
2 000 – 2 999	3
3 000 – 4 999	4
5 000 – 9 999	5
10 000 –	6
Hela antalet länder	129

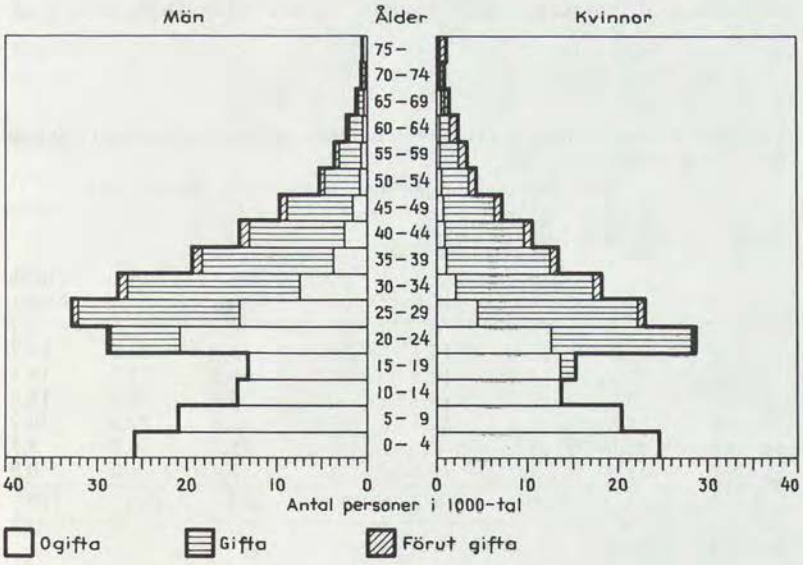
Källa: SCB, råtabeller

Tabell 2.7 Alla medborgarskapsgrupper med minst 1 000 medlemmar bosatta i Sverige vid årsskiftet 1973/1974 i storleksordning samt efter hur stor andel av samtliga utlänningar de utgör

All nationality groups numbering at least 1,000 persons domiciled in Sweden at the beginning of 1974, in order of magnitude and as proportions of the total number of aliens

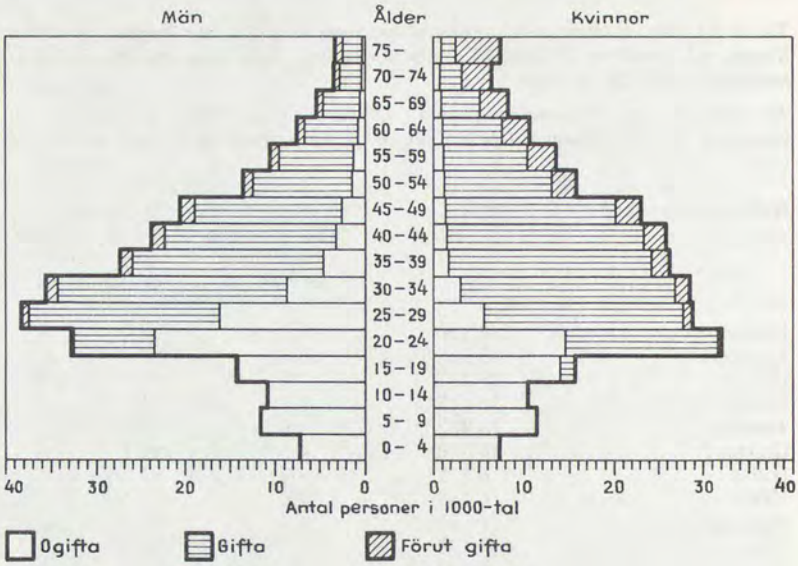
Medborgarskapsland	Antal	Gruppen utgör % av samtliga utlänningar i Sverige	Grupperna t. o. m. gruppen ifråga utgör % av utlänningarna
Finland	188 150	47,3	47,3
Jugoslavien	40 166	10,1	57,4
Danmark	28 237	7,1	64,5
Norge	26 575	6,7	71,2
Tyskland	18 402	4,6	75,8
Grekland	16 918	4,3	80,1
Italien	6 809	1,7	81,8
USA	6 263	1,6	83,4
Storbritannien	6 231	1,6	85,0
Polen	6 138	1,5	86,5
Turkiet	5 601	1,4	87,9
Ungern	4 616	1,2	89,1
Österrike	4 343	1,1	90,2
Tjeckoslovakien	4 091	1,0	91,2
Spanien	3 637	0,9	92,1
Nederländerna	2 514	0,6	92,7
Schweiz	2 207	0,6	93,3
Frankrike	2 024	0,5	93,8
Portugal	1 909	0,5	94,3
Korea[a]	1 863	0,5	94,8
Island	1 526	0,4	95,2
Sovjetunionen	1 121	0,3	95,5

[a] Nästan samtliga är barn som adopterats i Sverige.
Källa: SCB, råtabeller



Figur 2.6a Utlänningar efter ålder, kön och civilstånd 1970

Aliens in 1970, by age, sex and marital status



Figur 2.6b Utrikes födda efter ålder, kön och civilstånd 1970

Residents born outside Sweden, by age, sex and marital status in 1970

avvikande ålderssammansättning; speciellt gäller detta den stora andelen barn bland de utländska medborgarna. Som framgår av figurerna är flertalet av dessa barn födda i Sverige.

I tabell 2.8 visas ålderssammansättningen för några invandrargrupper och för hela befolkningen.

2.2.3.5 Kön- och civilståndssammansättning

Det tidigare beskrivna invandringsmönstret för invandrare från en del länder, med familjefadern som kommer först, medför att andelen kvinnor har varit låg för dessa grupper i början av invandringen. Detta gäller t. ex.

Tabell 2.8 Åldersfördelningen bland svenska medborgare och utlänningar i Sverige vid slutet av år 1972

Age distribution of Swedish subjects and aliens in Sweden at the end of 1972

Ålder	Svenskar	Samtliga utlänningar	Därav				
			Jugoslaver	Greker	Italienare	Turkar	Finländare
– 6	9,3	16,9	18,1	19,1	18,0	18,6	16,7
7 – 17	14,9	17,8	14,5	15,2	16,6	22,2	19,3
18 – 24	9,7	12,6	14,5	10,8	6,6	14,5	14,6
25 – 44	25,5	40,5	45,1	45,6	41,8	37,0	39,2
45 – 64	25,3	10,5	7,2	8,2	15,7	6,8	9,5
65 –	15,3	1,7	0,6	1,2	1,4	1,0	0,9
Samtliga	100	100	100	100	100	100	100

Källa: SCB, råtabeller

Tabell 2.9 Antalet kvinnor per 1 000 män bland utländska medborgare i Sverige åren 1967–1973

No. of women per 1,000 men among foreign nationals in Sweden, 1967–1973

År	Medborgarskapsland							
	Italien	Jugoslavien	Grekland	Turkiet	Spanien	Finland	Tyskland	Samtliga utländska medborgare
1967	549	689	665	345	583	1 025	866	855
1968	564	759	721	408	623	1 021	856	870
1969	573	796	747	469	640	976	833	862
1970	549	808	767	521	638	958	807	858
1971	558	852	785	572	632	985	801	878
1972	568	880	805	637	627	1 011	802	898
1973	572	906	806	686	630	1 030	801	914

Källa: SCB, Befolkningens sammansättning (SM, Serie Be)

Tabell 2.10 Andelen (procent) gifta invandrare från Italien och Jugoslavien som hösten 1969 var gifta med en i Sverige född person efter invandringsår

Percentage of married immigrants from Italy and Yugoslavia married in the autumn of 1969 to persons born i Sweden, by year of immigration

Nationalitet	Invandringsår				Samtliga
	1961–63	1964–65	1966–67	1968	
Italienare	41	28	16	21	32
Jugoslaver	..	13	6	3	9

Källa: IU:s intervjuundersökning

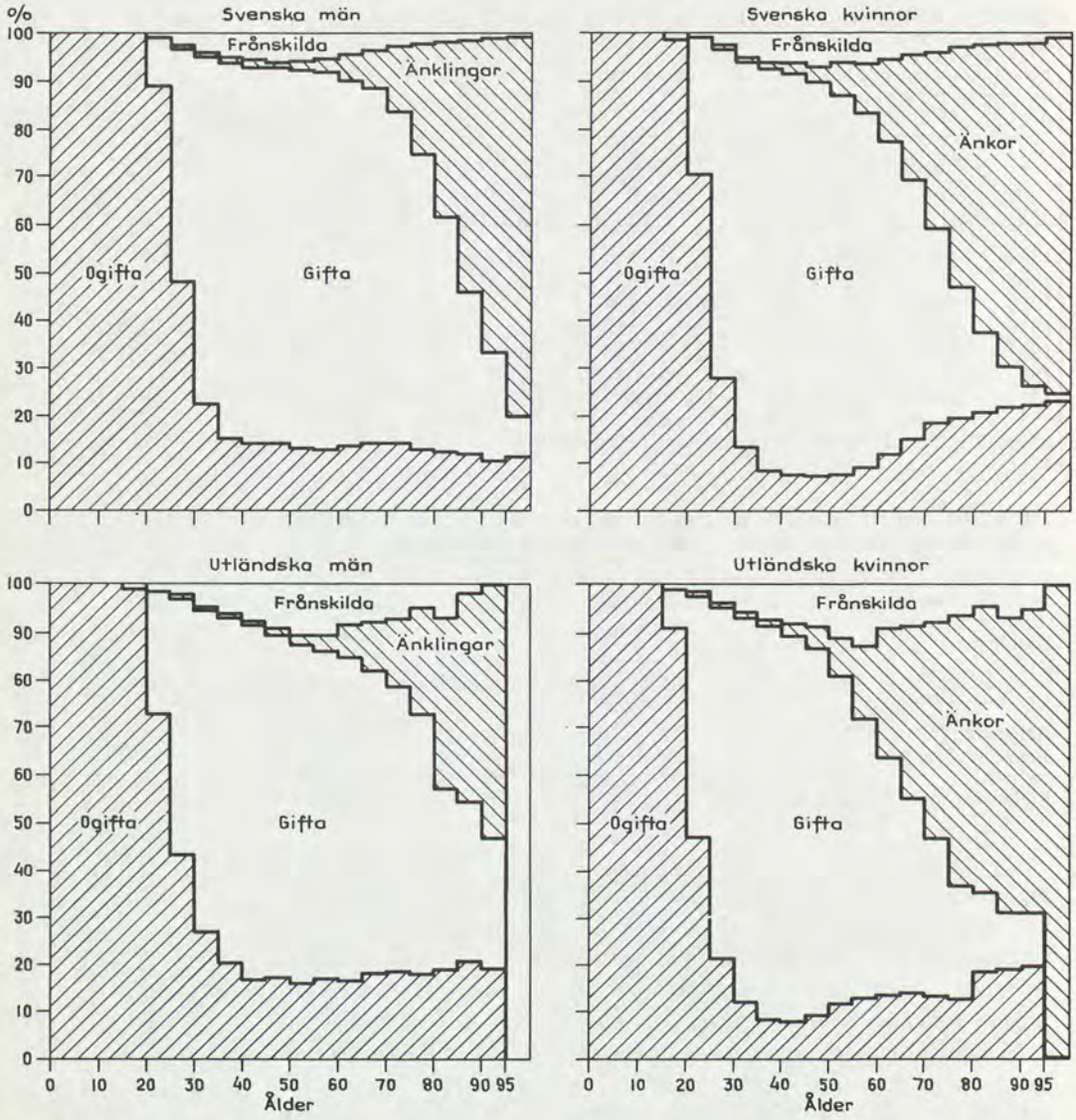
jugoslaver, greker och turkar. De finska medborgarna i Sverige har emellertid en mycket jämn könsfördelning (se tabell 2.9). Många flyktinggrupper som har kommit till Sverige visar en markant manlig övervikt. Det har gällt t. ex. esterna som kom i huvudsak år 1944 och ungrare som kom efter år 1956.

I en del invandrargrupper, bland de större speciellt den italienska, finns många unga män som kommer ogifta till Sverige och gifter sig här med infödda kvinnor. I tabell 2.10 återges andelen gifta invandrare från Italien och Jugoslavien efter invandringsår och makens/makans födelseland.

I åldrarna kring 20 år är relativt fler utländska medborgare än svenskar gifta, medan i högre åldrar relativt fler är ogifta. Andelen frånskilda är något större bland de utländska medborgarna, speciellt bland kvinnorna (se figur 2.7 och 2.8).

2.2.3.6 Regional fördelning

Invandrarna är starkt koncentrerade till de mest tättbefolkade delarna av Sverige. Av kartan figur 2.9 framgår i vilka delar av landet de kommunblock finns som har minst 5 procent resp. flera än 1 000 utländska medborgare i sin befolkning. I figur 2.10 visas grafiskt fördelningen av



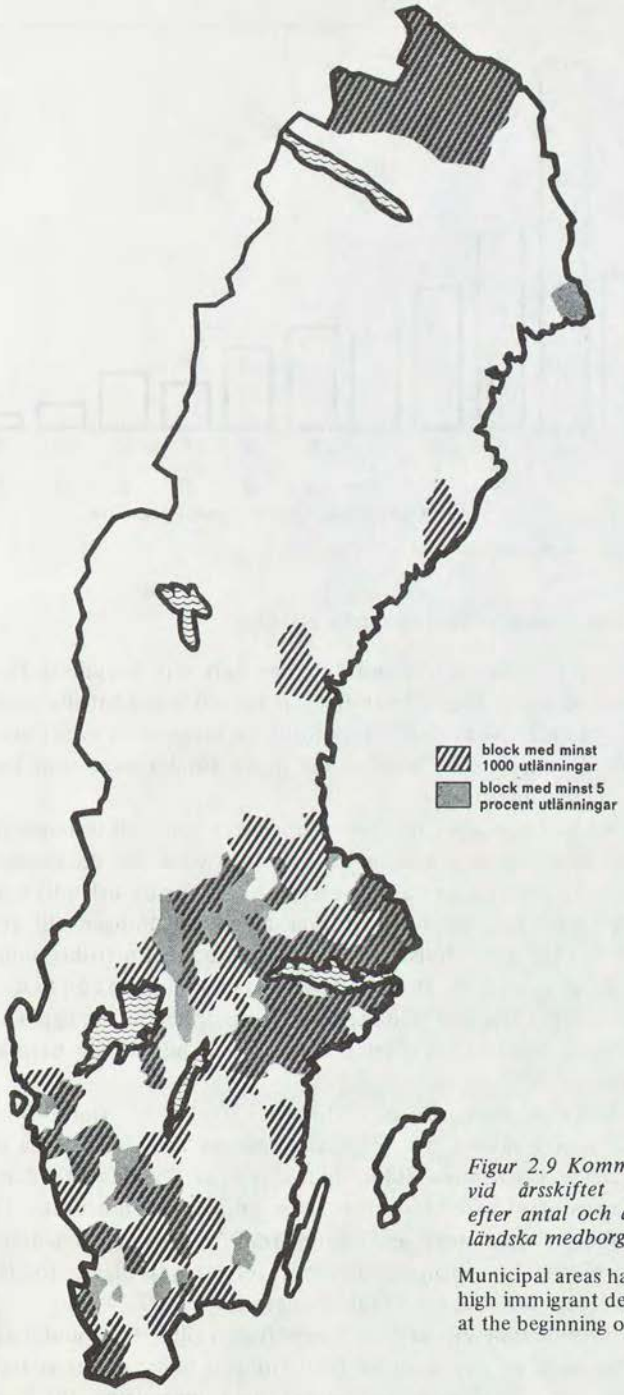
Figur 2.7 och 2.8 Civilståndsfördelning efter ålder för svenska och utländska män resp. kvinnor 1972

Marital status of Swedish and immigrant men and women in 1972, by age

kommunblocken vid årsskiftet 1972/73 efter andel utländska medborgare i befolkningen.

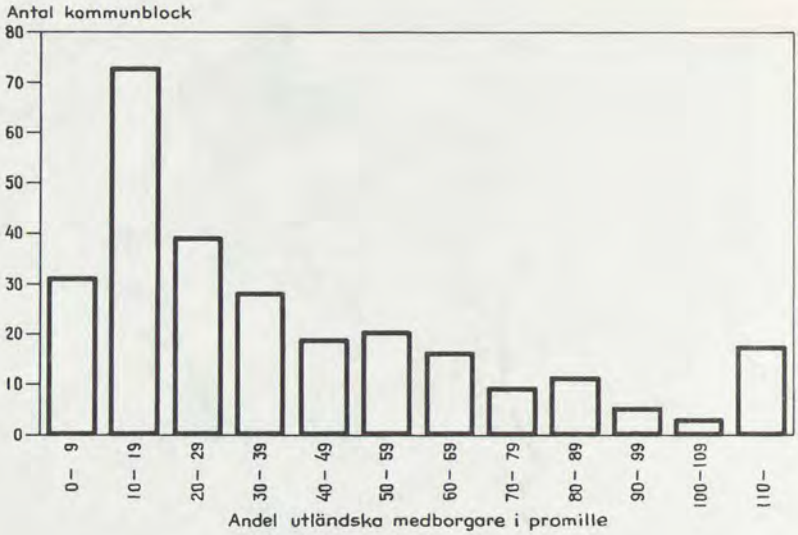
I IU:s andra delbetänkande har publicerats utförligare kartor över utländska medborgares bosättning i Sverige. Den bild dessa kartor ger gäller fortfarande (se SOU 1972:83 figur 2.1–2.4).

I tabell 2.11 visas de utrikes födda, dels hela befolkningen år 1970 efter om de bor i glesbygd eller tätort av olika storlek. Majoriteten av utrikes födda personer bor i tätorter.



Figur 2.9 Kommunblock vid årsskiftet 1972/73 efter antal och andel utländska medborgare

Municipal areas having high immigrant densities at the beginning of 1973



Figur 2.10 Kommunblocken vid årsskiftet 1972/73 efter andel utlänningar i befolkningen

Municipal blocks at the beginning of 1973, by proportion of aliens in population

Källa: SCB, SM Be 1973:7

2.2.4 *Invandringens demografiska effekter*

Invandringen under efterkrigstiden har haft stor betydelse för befolkningsökningen i Sverige. Samtidigt har invandringen hittills inneburit en föryngring av befolkningen. Detta förklaras inte enbart av att invandrarna vanligen är unga, utan även av det stora antalet barn som har fötts i Sverige av invandrare.

För de senaste åren föreligger uppgifter om fruktsamheten för utländska medborgare i Sverige. Dessa data visar att de åldersspecifika fruktsamhetstalen ligger ca 20 procent högre för de utländska än för de svenska kvinnorna. Dessutom bidrar åldersfördelningen till att antalet barn som föds av utländska kvinnor är så högt. En fruktsamhetsanalys utarbetad av docent E. Hofsten (publicerad som bilaga 5 i SOU 1972:34 "Familjestöd") visar att den svenska fruktsamheten f. n. ligger så lågt att Sverige utan fortsatt invandring skulle få en minskande befolkning vid sekelskiftet.

De flesta invandrarna är i åldrarna 20–30 år. Detta innebär att invandringen i mitten av 1950-talet, när de små årskullarna födda på 1930-talet var i samma ålder, bidrog till att "jämna ut" den svenska ålderspyramiden; befolkningen fick en jämnare åldersstruktur. I slutet av 1960-talet, när de stora årskullarna från 1940-talet var i den aktuella åldern, bidrog invandringen däremot till att ytterligare förstärka den ojämna åldersfördelningen i befolkningen (se figur 2.11).

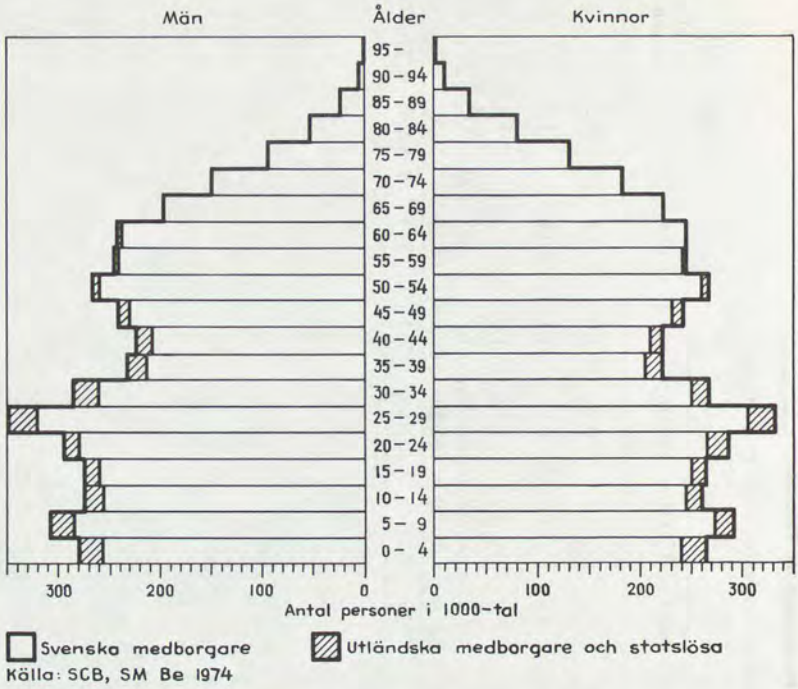
Den föryngrande effekt som invandringen till Sverige under efterkrigstiden har haft på den svenska befolkningen beror på att vi fortfarande befinner oss i början av en period med invandring till Sverige. De invandrare som kom hit i början av 1950-talet i 20-årsåldern är nu i 40-årsåldern. På sikt kommer emellertid en sådan föryngrande effekt att försvinna. En jämn invandring under en lång period kommer inte att

Tabell 2.11 Utrikes födda och hela befolkningen år 1970 efter medborgarskap och typ av bosättningsort. Procent.

Persons born abroad and the entire population of Sweden in 1970, by nationality and density of residential areas. Percentages.

Tätortsgrad	Medborgarskapsland												Samtliga	Hela befolkningen
	Sverige	Danmark	Finland	Norge	Grekland	Italien	Jugoslavien	Polen	Tyskland	Ungern	Turkiet	Övriga		
Glesbygd	10,6	14,8	5,5	9,1	1,1	1,7	1,8	2,3	7,5	3,2	1,0	3,6	7,5	18,6
Tätort med 200–499 inv.	1,8	2,1	1,9	1,7	1,9	0,3	1,1	0,6	1,7	0,9	1,1	0,8	1,7	3,0
500–1 999 inv.	5,5	6,0	5,4	6,2	7,7	2,1	4,5	3,2	4,8	2,7	1,3	2,4	5,2	7,6
2 000– inv.	81,9	76,8	87,2	82,7	89,1	95,7	92,4	93,8	85,8	93,0	96,5	93,0	85,6	70,8
Samtliga	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Antal	205 296	21 751	174 000	20 137	11 830	5 662	32 054	3 767	15 044	3 616	3 551	39 944	536 652	8 076 000

Källa: SCB, FoB 1970, råtabeller



Figur 2.11 Befolkningen vid årsskiftet 1973/74 efter kön, ålder och medborgarskap

The population of Sweden at the end of 1973, by sex, age and nationality

nämnvärt påverka befolkningens åldersmässiga sammansättning. Däremot kommer befolkningen att ökas starkt. Man har beräknat att en nettoinvandring av ett visst antal människor i början av sin fertila period efter en generation kommer att innebära en dubbelt så stor ökning av befolkningen.

2.2.5 *Den framtida invandringen*

Den framtida invandringen kommer att vara beroende av konjunkturutvecklingen, den demografiska utvecklingen och politiska beslut i såväl Sverige som möjliga utvandringsländer. Av dessa faktorer kan endast den demografiska utvecklingen överblickas med en större grad av säkerhet. Det finns således inte underlag för en mera preciserad prognos om den framtida in- och utvandringen i Sverige.

Bedömningarna av vilken invandringspolitik Sverige bör föra har växlat under efterkrigstiden, beroende på hur man har bedömt den framtida konjunkturutvecklingen och upplevt situationen på arbetsmarknaden. Medan man tidigare allmänt betraktade invandringen som en nödvändig förutsättning för fortsatt ekonomisk expansion, torde den nuvarande arbetsmarknadssituationen ha medfört att man f. n. allmänt anser en begränsning av invandringen nödvändig.

De flesta bedömare i Finland anser att Finland inte längre kan betraktas som en arbetskraftsreserv för Sverige. Även om så skulle bli fallet, och om den restriktiva invandringspolitiken i Sverige fortsätter,

måste man räkna med en fortsatt invandring av betydande storlek, från såväl Norden som icke-nordiska länder, eftersom stora delar av invandringen ligger utanför arbetsmarknadsbedömningen. Detta gäller således den invandring som initieras av en tidigare invandring, flyktinginvandringen, den invandring som sker genom giftermål och adoption i Sverige etc. Det är inte heller troligt att Sverige i en allt mera internationaliserad värld skulle hindra utländska specialister av olika slag, affärsrepresentanter, studerande etc. att komma till Sverige.

En sådan fortsatt betydande invandring behöver däremot naturligtvis inte innebära att vi i framtiden kan räkna med en nettoinvandring till Sverige. Det är troligt att de senaste årens mycket höga utvandring kommer att sjunka något när effekterna av den stora invandringen 1969–1970 kommer att ebba ut. En slutsats är emellertid att Sverige måste räkna med fortsatt stor rörlighet över gränserna.

2.3 Migrationen i Europa

I världen har antalet personer som utvandrat till andra länder för att ta arbete ökat kraftigt under de senaste decennierna. Det största migrationsområdet är Europa med ca 12 milj. utländska arbetare och med en årlig bruttoinvandring till industriländerna på totalt närmare en milj. personer. I USA är drygt fyra milj. utlänningar bosatta. I Latinamerika är nu de stora invandrarländerna Argentina (med ca 600 000 paraguayanska och ca 400 000 bolivianska arbetare) och Venezuela (med nära 700 000 colombianska arbetare), i Västafrika främst Elfenbenskusten och Ghana i vilka finns närmare 1,5 milj. utländska arbetare från ett stort antal afrikanska länder. Bland de "traditionella" invandrarländerna utanför Europa som har en större andel utländska arbetare bland sin yrkesaktiva befolkning bör även nämnas Canada, Australien och Sydafrika.

2.3.1 *En översikt*

Under 1800-talet och fram till 1930-talet skedde en omfattande utvandring från Europa. Drygt 40 milj. européer utvandrade till andra världsdelar, framför allt till Nord- och Sydamerika, men även till Sydafrika och Australien. Fram till år 1860 kom 66 procent av dessa utvandrare från brittiska öarna och 22 procent från Tyskland. Efter år 1860 började utvandringen från Sydeuropa till andra världsdelar att öka, och mellan åren 1890 och 1914 svarade Italien, Spanien och i viss mån Balkanländerna för nästan hälften av utvandringen från Europa. Under slutet av 1800-talet ökade även utvandringen från Ryssland, Polen och Skandinavien. Perioden 1840–1930 utvandrade 1,2 milj. svenskar till andra världsdelar.

Mindre känt är att migrationen mellan länderna i Europa har varit av betydande omfattning redan från slutet av 1800-talet. Av de 15 milj. italienare som lämnade sitt land mellan åren 1876 och 1920 utvandrade nästan hälften till andra länder i Europa. År 1886 utgjordes Frankrikes befolkning till tre procent av utländska medborgare, och antalet utlän-

ningar var där år 1936 drygt två milj. mot drygt tre idag. Invandringen svarade för 57 procent av befolkningstillväxten i Frankrike mellan åren 1891 och 1901 och för 33 procent mellan åren 1901 och 1911. Andelen yrkesarbetande utlänningar i Tyskland var år 1907 större än år 1965, och strax före andra världskriget utgjorde den utländska befolkningen i Schweiz liksom nu 16 procent av totalbefolkningen. Även i Belgien och Storbritannien utgjordes stora delar av den yrkesverksamma befolkningen av utlänningar.

Arbetskraftsrörelserna i Europa före första världskriget skilde sig emellertid i flera väsentliga avseenden från dagens. I stor utsträckning kan de karakteriseras som en spontan gränsmigration: irländare utvandrade till England, belgare och italienare till Frankrike, italienare, tyskar, österrikare och fransmän till Schweiz osv. Planerad invandring i kollektiva former förekom endast i begränsad utsträckning, t. ex. italienska arbetare till den franska järnindustrin och polska arbetare till det tyska lantbruket och till industrierna i Ruhrområdet. En stor del av flyttningsrörelserna var säsongbetonade genom att merparten av invandrarna i Europa var sysselsatta i jordbruksnäringarna. Antalet invandrare från utomeuropeiska länder var mycket litet.

Första världskriget ledde till att detta migrationsmönster ändrades. Hundratusentals utlänningar återvände till sina hemländer. Den liberala invandringspolitik som förts av de flesta länder i Europa upphörde. Passtvång infördes och lagstiftning utarbetades i syfte att förhindra invandring av icke önskvärda utlänningar och reglera invandringen allteftersituationen på arbetsmarknaden. Den invandringskontroll som infördes under dessa år avsågs till en början ha endast tillfällig karaktär. Men den samhällsekonomiska utvecklingen efter det andra världskriget gjorde det nödvändigt att bibehålla regleringen. Bl. a. föreskrevs i nästan alla länder i Europa krav på att utlänning som ville inresa, vistas och arbeta i ett land skulle ha särskilt tillstånd därtill.

Under perioden mellan de bägge världskrigen var migrationen i Europa av betydligt mindre omfattning än före första världskriget, beroende på den svåra arbetsmarknadssituationen i de krigsdrabbade länderna. Andelen utlänningar av totalbefolkningen minskade i alla länder, med undantag av Frankrike under 1920-talet (organiserad invandring från Polen, Tjeckoslovakien och Italien) och Tyskland efter Hitlers maktövertagande år 1933, där dock en mycket stor del av de utländska arbetarna var tvångsrekryterade.

Andra världskriget gav upphov till omfattande flyktingströmmar i Europa. Till Västtyskland hade åtta milj. personer flytt från Östeuropa. År 1945 ansåg man allmänt i de krigshärjade länderna att enda sättet att undgå en långvarig arbetslöshet i efterkrigstidens Europa var att stimulera utvandringen till andra världsdelar. De främsta mottagarländerna åren efter kriget blev USA, Canada, Australien, Israel, Argentina och Venezuela. Denna fruktan för en massarbetslöshet visade sig emellertid redan efter några år vara en felbedömning. I Schweiz och Storbritannien uppnåddes kort efter krigets slut full sysselsättning, liksom något senare även i de andra industriländerna i Europa. Den ökade tillväxttakten i

ländernas ekonomi och den därav uppkomna arbetskraftsbristen framtvingade en omfattande inflyttning av utländsk arbetskraft till främst Storbritannien, Västtyskland och Frankrike. I invandringsländerna betraktade man emellertid trots detta under hela 1950-talet invandringen som en temporär företeelse. Ländernas invandringspolitik byggde på antaganden om att de ekonomiska och demografiska omständigheter som gav upphov till dessa arbetskraftsrörelser mellan länderna skulle minska i betydelse. Detta skulle senare visa sig vara en felbedömning. Arbetskraftsinvandringen till Europas industriländer infogades mot denna bakgrund inte i en social och ekonomisk långsiktsplanering.

Betraktelsesättet att migrationen i Europa inte var av långsiktig karaktär och att anställning av utländsk arbetskraft inte skulle behöva tillgripas annat än som ett kompletterande arbetskraftspolitiskt medel alltefter konjunkturväxlingarna kom även att prägla utlänningslagstiftningen i invandrarländerna i Europa. Man räknade heller inte med att invandrarna skulle komma att "rota sig" i sin nya omgivning och man förutsåg inte de sociala, arbetsmarknads- och regionalpolitiska följder som denna omfattande migration skulle komma att få för såväl emigrationssom immigrationsländerna.

Det var först under 1960-talet som man i berörda länder började inse att migrationen från de sämre utvecklade regionerna i främst Sydeuropa till industriregionerna i norra Europa inte kunde betraktas som en temporär företeelse, utan att den intimt hängde samman med den långsiktiga utvecklingen av ländernas ekonomi. Invandringen till t. ex. Frankrike, Schweiz och Västtyskland ökade väsentligt i förhållande till 1950-talet (se tabell 2.12) och från länder som under efterkrigstiden haft en obetydlig utvandring, t. ex. Jugoslavien och Turkiet, inleddes en omfattande utflyttning. Ett nytt drag i utvandringsmönstret under 1960-talet var även att den under mycket lång tid traditionella utvandringen till andra världsdelar minskade kraftigt samtidigt som emigrationen till industriländerna i Europa ökade.

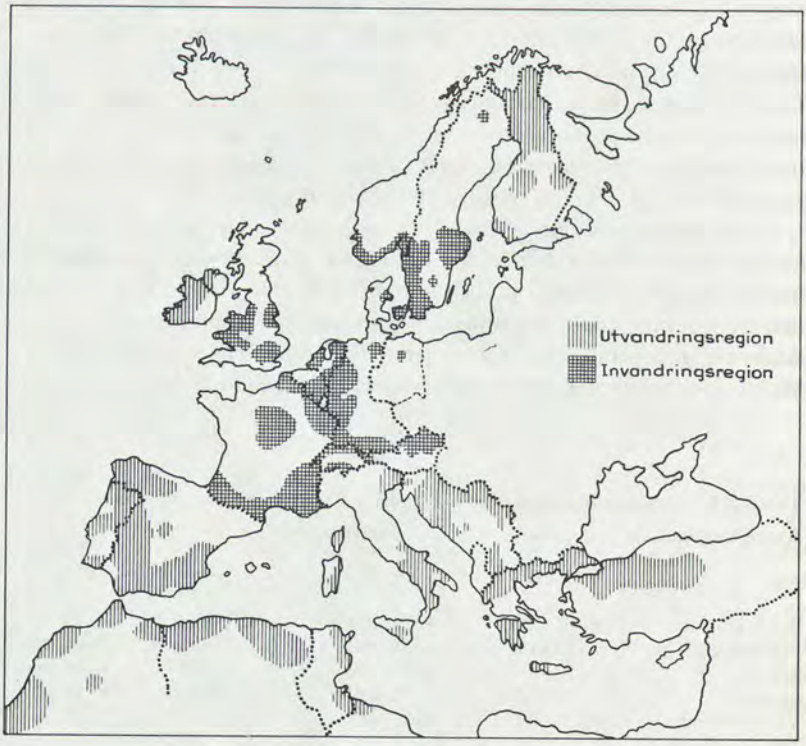
Den grundläggande orsaken till den omfattande migrationen i Europa under 1960-talet och början av 1970-talet är skillnaden i ekonomisk utveckling mellan berörda ut- och invandringsländer. Invandringsländerna har en avsevärt högre bruttonationalprodukt per capita än utvandrarländerna, med undantag för utvandrarländerna Finland och Italien. Medan andelen av den yrkesverksamma befolkningen i invandrarländerna

Tabell 2.12 Genomsnittlig årlig nettoinvandring för några invandrarländer
Average annual net immigration in certain receiving countries

	1950–54	1955–59	1960–64	1965–69
Belgien	+ 3 000	+ 11 000	+ 22 000	+ 17 000
Frankrike	+ 28 000	+156 000	+300 000	+ 91 000
Schweiz	+ 23 000	+ 32 000	+ 74 000	+ 15 000
Sverige	+ 9 000	+ 10 000	+ 12 000	+ 26 000
Västtyskland	+221 000	+297 000	+315 000	+231 000

som är sysselsatta i jordbruket varierar mellan 3 och 10 procent, med undantag för Frankrike där andelen är 15 procent, uppgår andelen sysselsatta i jordbruket i utvandrarländerna till mellan 75 och 20 procent. I de sydeuropeiska utvandrarländerna finns stora grupper invånare med mycket kort skolutbildning. Den naturliga befolkningstillväxten är i allmänhet stor i utvandrarländerna; som ett exempel kan nämnas Turkiet, där befolkningen på f. n. 36 milj. ökar med ungefär en milj. per år. Näringslivet i utvandrarländerna befinner sig i en omfattande omdaning och den ofta snabba industrialiseringen minskar det totala antalet arbetstillfällen och påskyndar en inflyttning från landsbygdsområden till tätortsområden. Genom rationaliseringen av jordbruket ökar både den öppna och den dolda arbetslösheten: om man enbart ser till antalet registrerade arbetslösa så är deras antal mycket högt i så gott som alla utvandrarländer. Samtliga dessa bakgrundsfaktorer, i kombination med de mera industrialiserade ländernas arbetskraftsbrist, har bidragit till den ökade utvandringen från främst länderna kring Medelhavsområdet till Nordeuropa.

Nästan samtliga utvandringsregioner i Europa och Nordafrika (se figur 2.12) karakteriseras av att de antingen är olönsamma jordbruksområden, eller av att de är storstadsområden vilka inte kunnat "svälja" den omfattande migrationen inom landet. Utvandringsregioner är i Marocko främst Atlasbergen, Casablanca-, Rabat- och Er-Rif-områdena; i Algeriet



Figur 2.12 Viktigare ut- och invandringsregioner i Europa och Nordafrika

Major emigration and immigration areas in Europe and Northern Africa

Oran-området samt i synnerhet Alger och landsdelen Kabylien, och i Tunisien områdena kring Tunis och Sousse samt kusten vid Gabè-området och ön Djerba. Från Malta äger en i förhållande till folkmängden relativt omfattande utvandring rum. I Portugal sker utvandringen främst från Minho, Beira och Traz-os-Montes samt från Algarvekusten, i Spanien från Galicien, León, Estremadura samt vissa områden i Andalusien och i Gamla och Nya Kastilien, i Italien från Syditalien (framför allt Kalabrien och Sicilien), Abruzzerna och Venedigregionen, i Jugoslavien från Prekomurje i Slovenien, från Kroatien, Bosnien–Hercegovina, Makedonien samt Serbien (främst från Kosovo och Homoljskiplatån). I Grekland sker utvandringen främst från Epirus, Makedonien och Trakien samt från öarna (bl. a. Kreta) och södra Peloponnesos och i Turkiet främst från Marmaradistriktet och från Anatoliska höglandet.

Under 1950-talet och början av 1960-talet ansåg man på officiellt håll i de flesta av *utvandringsländerna* att emigrationen var en för det egna landet lämplig lösning av en rad problem. Utvandringen kunde leda till minskade spänningar på arbetsmarknaden genom att antalet i landet arbetslösa minskade och den i regel mycket svaga betalningsbalansen kunde förbättras genom att utlandsarbetarna skickade hem sparmedel. Utvandrarna skulle också kunna få yrkesutbildning och industriell erfarenhet, vilket skulle komma hemlandet till godo vid ett eventuellt återvändande. Liksom i invandrarländerna betraktade man migrationen som ett relativt kortsiktigt och övergående fenomen.

Denna i stort sett positiva syn på utvandringens verkningar förändrades under andra hälften av 1960-talet i de flesta emigrationsländerna. Under senare år har dessa länder – med undantag för Turkiet och vissa afrikanska utvandringsländer – vidtagit olika åtgärder i syfte att stimulera utlandsarbetarnas hemvändande. Emigrationen betraktas numera som ett på kortare sikt nödvändigt ont som emellertid på längre sikt kan få allvarliga konsekvenser för ländernas utveckling.

Bakgrunden till denna förändrade syn på utvandringen är i korthet följande. Genom en förbättrad utvandringsstatistik och nya forskningsrön under senare år har föreställningen att majoriteten av emigranterna är dåligt utbildade och "dolt arbetslösa" jordbruksarbetare modifierats åtskilligt. Andelen av utvandrarna under senare år som före utvandringen var industriarbetare har nämligen visat sig vara relativt stor: för Finland 40, Grekland 30, Jugoslavien 26, Portugal 46 och Spanien 67 procent, och av utvandrarna under 1972 från Jugoslavien, Grekland och Portugal kom ca 18 procent från servicenäringarna. Andelen industriarbetare bland utvandrarna visar också en tendens att öka för vissa länder (t. ex. Portugal och Spanien). En stor del av utvandrarna (t. ex. för Jugoslaviens del drygt 40 procent) hade anställning före utvandringen. Stora grupper bland utvandrarna har också en god yrkesutbildning. Motivet för utvandringen är således i flertalet fall möjligheten till ökade löner och sparande och i mindre utsträckning arbetslöshet. Mot denna bakgrund har i flera utvandrarländer akuta arbetskraftsbehov uppstått i vissa branscher, t. ex. i metallindustrin i Finland och i byggnadsindustrin och turistnäringarna i Jugoslavien. I flera utvandringsländer bedömer man denna utveckling som allvarlig för den inhemska arbetsmarknaden. Till bilden hör även att

man numera genom olika undersökningar vet, att även om antalet hemvändande migranter ökar i takt med utvandringen, så är det ofta endast en liten del av dessa re-emigranter som verkligen bosätter sig i hemlandet. Många som vänder hem efter några års arbete utomlands kan inte få lämpligt arbete och tvingas åter utvandra.

En annan faktor som påverkar utvandrarländernas syn på utvandringen är dess demografiska effekter för emigrationsregionerna. Genom att utvandrarna är unga uppkommer där en ojämn åldersfördelning, och i flera utvandringsregioner har den totala folkmängden minskat väsentligt genom utvandringen. Ytterligare en aspekt på detta förhållande, som tagits upp i några utvandringsländer, är av säkerhetspolitisk karaktär; landets försvarsförmåga minskar genom att ungefär hälften av de manliga utvandrarna är mellan 20 och 35 år.

Den mest påtagliga positiva effekten av utvandringen för utvandrarländernas ekonomi är det ökade valutainflödet, som i hög grad till det bättre påverkar betalningsbalansen. Avsevärda belopp sänds hem. År 1972 remitterade de jugoslaviska utlandsarbetarna valuta till ett värde av 868 milj. US-dollar till bankerna i ursprungslandet, de portugisiska utlandsarbetarna 822 milj. US-dollar, de spanska 865 milj. US-dollar och de turkiska 740 milj. US-dollar.

Samtliga utvandringsländer, utom i viss mån Finland, söker genom en rad åtgärder stimulera utlandsarbetarna att sända hem pengar (t. ex. genom särskilda sparprogram, högre ränta på dessa sparmedel, skattelättnader etc.). Den framtida användningen av denna utvecklingspotential intresserar i ökad utsträckning utvandrarländernas regeringar och berörda internationella organisationer, bl. a. OECD, som utför undersökningar i frågan. Det har i flera länder noterats att sparmedlen ofta investeras i ofördelaktiga objekt t. ex. i ett på sikt olönsamt jordbruk eller i ett eget företag i en redan alltför "uppsvälld" servicesektor. I stället söker man numera i framför allt Turkiet men även Jugoslavien att få utlandsarbetarna att lägga sina pengar i sparprogram som har till syfte att genom investeringar i mindre industrier eller jordbrukskooperativ utveckla de regioner varifrån utvandring sker och därigenom garantera utlandsarbetarna arbete vid återkomsten. Därigenom kan utvandringen medföra goda effekter för såväl den enskilde – som har ett konkret motiv för att vända hem – som för samhället.

Mot bakgrund av de farhågor om utvandringens långsiktiga effekter som man har i emigrationsländerna satsar man ökade resurser på olika åtgärder som syftar till att hålla kontakten med utvandrarna och stimulera ett framtida hemvändande. Samarbetet med berörda organ i invandrarländerna utvidgas även. Med invandrarländerna har man också börjat diskutera möjligheten av ökade industrietableringar från deras sida i emigrationsregionerna och av andra slag av kapitalöverföringar.

Även i *invandringsländerna* har synen på arbetskraftsmigrationen förändrats under senare år och långsiktsaspekterna har rönt ökad uppmärksamhet. Olika förhållanden har medverkat till att numera samtliga invandringsländer i Europa under senare år för en relativt restriktiv invandringspolitik och i möjligaste mån söker begränsa invandringen.

Ett väsentligt förhållande är att i de utvecklade industriländerna kraven har ökat på att skapa sysselsättning åt inhemska undersysselsatta grupper innan fortsatt invandring övervägs. De regionalpolitiska aspekterna har även fått ökad betydelse i sysselsättningsplaneringen och man befarar att en ohämmad invandring till de expansiva industriregionerna kan motverka försöken att stimulera industrin att investera i "glesbygdsområden".

Ett annat betydelsefullt förhållande i sammanhanget är den ökade medvetenheten om att en stor del av invandrarna troligen kommer att stanna i invandringsländerna. Den liberalare inställning till familjeinvandring som gjort sig gällande i flertalet europeiska invandringsländer förstärker tendensen hos stora grupper invandrare att för gott bosätta sig i invandringslandet. Därigenom uppkommer krav på utökad samhällsservice för invandrare: skolgång för barnen med undervisning även i deras hemspråk (jfr avsnitt 8.2.1), utjämning av återstående skillnader i sociallagstiftningen mellan landets medborgare och de utländska arbetarna, språkundervisning och samhällsinformation, investeringar i ökat samhällsbyggande i form av skolor, vägar och bostäder m. m. I några invandringsländer har således medvetandet om dessa ökade kostnader i samband med invandringen bidragit till en mera restriktiv invandringspolitik.

En avgörande fråga som invandringen gett upphov till och som under senare år rönt uppmärksamhet i alla invandrarländer är avsaknaden av kanaler för politiskt inflytande för invandrare. Merparten av de utländska arbetarna i Europa kan inte utöva rösträtt eller på annat sätt påverka den politiska utvecklingen i hemlandet och inte heller utöva rösträtt i värdlandet. De långsiktiga följderna av en situation där växande grupper av den vuxna befolkningen inte får delta i val bedöms som oroväckande på många håll i Europa. Mot denna bakgrund har under senare år i flertalet invandrarländer förslag rests om kommunal rösträtt för invandrare och även andra modeller för ökat politiskt inflytande för invandrare har diskuterats (se vidare avsnitt 10.2.1).

Trots den mera restriktiva syn på invandringen som f. n. finns i samtliga invandringsländer fortsätter antalet invandrare i Europa att öka, och alla prognoser tyder på en fortsatt ökning under de närmaste decennierna. Numera beräknas ca 12 milj. utländska arbetare bo och arbeta i Västeuropas mera industrialiserade länder. Mer än hälften av dessa kommer från Medelhavsländerna och ungefär en tredjedel, i första hand bosatta i Frankrike och Storbritannien, från utomeuropeiska länder. Ungefär 85 procent av invandrarna i Europa vistas i länder där man talar andra språk än deras egna och hälften av invandrarna har till modersmål språk som tillhör helt andra språkgrupper än det som talas i vistelselandet. En femtedel kommer från områden med kulturella och religiösa sedvänjor som starkt avviker från dem i den nya omgivningen.

De berörda europeiska ländernas *migrationsstatistik* är bristfällig och frågan om en bättre och för länderna enhetligare statistik har tagits upp i ett flertal sammanhang under senare år. Europarådet aktualiserade frågan vid andra europeiska befolkningskonferensen år 1971 (rekommendation

Tabell 2.13 Utlänningar i Europas invandringsländer efter ursprungsland
Aliens in receiving countries of Europe, by country of origin

Emigrationsländer	Immigrationsländer									
	Belgien bf)	Danmark df)	Frankrike cf)	Nederländerna af)	Norge ce)	Schweiz bf)	Storbritannien bf)	Sverige cf)	Västtyskland ce)	Österrike de)
Algeriet	5 000		754 500	1 000[fg]				350	1 600[afg]	
Finland	100[fg]	..	500[fg]	400[fg]	1 000	1 500[fg]	2 000[fg]	197 000	4 700[be]	
Grekland	20 000	500	11 000	4 000		9 000	4 000	16 900	270 200	600
Irland	....		1 200				300 000	200	700	
Italien	255 000	1 100	588 700	13 200	400	526 600	212 000	7 100	426 400	1 400
Jugoslavien	7 100	5 500	65 200	7 800	900	29 000[cf]	4 000	40 700	475 000	147 000
Marocko	31 000	..	194 300	21 000	500			900	15 600	
Portugal	6 500	200	694 600	4 800			12 000	1 900	66 000	
Spanien	71 000	1 000	630 300	25 900	300	102 300	36 000	3 800	184 200	300
Tunisien	1 600	..	106 800		500	12 100		400	11 000	
Turkiet	17 000	6 200	18 300	29 300		1 300[cg]	18 000	5 100	511 600	19 600

a) år 1970
b) år 1971
c) år 1972
d) år 1973
e) endast arbetsanmälda utlänningar
f) samtliga utlänningar
g) beräkning

nr 6 om "Statistical requirements for the study of migration in Europe") och rådets ministerkommitté har även utfärdat en resolution (72) 18 om "Methods of compiling statistics on international migration of workers". Även OECD har tagit upp frågan och syftet med den s. k. SOPEMI-gruppen (se bilaga 6.5) är bl. a. att få fram ett enhetligt statistiskt underlag för bedömningen av den europeiska migrationens verkningar. Uppgifter om antalet invandrare i Europa måste vad gäller många länder betraktas som approximativa. Merparten av Europas invandringsländer redovisar fortlöpande endast antalet arbetsanmälda utlänningar.

I tabell 2.13 återfinns en sammanställning av antalet invandrare i vissa länder i Europa efter ursprungsland. Sammanställningar av detta slag är mycket svåra att göra. Som framgår av noterna till tabellen avser vissa uppgifter skilda tidpunkter och skilda kategorier utlänningar. Tabellen, som sammanställts inom IU:s sekretariat och bygger på ett stort antal källor, torde dock ge en ungefärlig bild av var de stora koncentrationerna av invandrare finns.

Slutligen bör redovisas ungefärliga uppgifter om det totala antalet utlänningar i de största invandrarländerna. Frankrike har det största antalet utländska medborgare, ca 3,8 milj., varav 2 milj. kommer från Europa, följt av Storbritannien med 2,6 milj. (varav endast ca 60 000 kommer från Europa utom Irland). Därefter kommer Västtyskland med 2,6 milj., Schweiz med en miljon, Belgien med nära 700 000, Sverige med 400 000, Nederländerna och Österrike med vardera ca 200 000 samt Luxemburg med 80 000.

Även andelen utlänningar av totalbefolkningen i invandrarländerna varierar kraftigt. I Luxemburg är andelen störst med 24 procent, följt av Schweiz med 17 procent, Belgien och Frankrike med 7 samt Storbritannien, Sverige, Västtyskland och Österrike med ca 5 procent.

Utlänningarnas andel av arbetskraften i de olika europeiska immigrationsländerna varierar från ca 30 procent (Schweiz) till 2 procent (Nederländerna). I Luxemburg är andelen 21 procent, i Frankrike 11, i Västtyskland 9, i Sverige och Storbritannien 6 och i Belgien 5 procent.

2.3.2 *Aktuella utvandringsländer*

Den industriella utvecklingen i *Finland* började senare och var även långsammare än i Sverige. Den under 1800-talet starkt ökande folkmängden kunde inte erbjudas sysselsättning inom landet vilket ledde till en omfattande emigration, framför allt till USA, dit under perioden 1866–1915 ca 320 000 personer utvandrade. En viss begränsad utflyttning ägde också rum till Ryssland.

Under tiden efter år 1945 har industrialiseringen i Finland fortgått snabbt, så att år 1974 endast 16 procent av den yrkesaktiva befolkningen är sysselsatt inom jord- och skogsbruket. 1950- och 1960-talens starka industriella utveckling har lett till en omfattande "flykt från landsbygden", speciellt markerad sedan mitten av 1960-talet, då en genomgripande omläggning av jordbrukspolitiken ägde rum. Den interna migrationen har i sin tur lett till en regional obalans och till en

koncentration av befolkningen till landets södra och sydvästra delar, där på en femtedel av landarealen drygt hälften av befolkningen är bosatt. Trots den positiva ekonomiska utvecklingen under efterkrigstiden har den finska arbetsmarknaden inte kunnat sysselsätta alla dem som frigjorts från jordbruket, utan landet har främst under 1960-talet brottats med betydande sysselsättningsproblem. Detta har lett till en omfattande utvandring från Finland även under efterkrigstiden. Under perioden 1946–1970 har drygt 400 000 personer lämnat landet. De viktigaste mottagningsländerna har varit:

Sverige	329 000 personer	(81 %)
Canada	21 000 personer	(5 %)
Australien	13 000 personer	(3 %)
USA	12 000 personer	(3 %)
Övriga länder	30 000 personer	(8 %)
	405 000 personer	(100 %)

Utvandringen till Sverige har fram till år 1970 i huvudsak följt konjunktursvängningarna på den svenska arbetsmarknaden oberoende av utvecklingen i hemlandet, och har från ett årsmedeltal på 1950-talet på ca 6 500 personer (netto) ökat till mitten av 1960-talet, då årsmedeltalet uppgick till ca 14 000 personer (netto). Under åren 1969–70 ägde en rekordartad uppgång av utvandringen till Sverige rum, då den steg från 17 300 år 1968 till 38 500 år 1969 och 41 500 år 1970. Samtidigt ägde en fördubbling av utvandringen till Australien rum till ca 2 000 personer per år. Emigrationen till de övriga nordiska länderna har emellertid under hela efterkrigstiden varit av förhållandevis blygsam omfattning; till t. ex. Norge utvandrade år 1970 368 personer och till Danmark 440 personer. Under perioden 1971–73 har en stabilisering av utvandringen till Sverige till den tidigare nivån inträtt. Då emellertid återinvandringen varit större har ett invandringsöverskott i förhållande till Sverige uppstått (1971 2 200 personer, 1972 7 300 och 1973 7 000). Denna omsvängning i migrationsrörelsen förklaras främst av den minskade efterfrågan på arbetskraft på den svenska arbetsmarknaden, den stigande efterfrågan på arbetskraft i Finland och åtgärder som vidtagits av finska myndigheter.

Utvandringen har geografiskt berört praktiskt taget hela landet. Under 1940- och 1950-talen var det framför allt skärgårds- och kusttrakterna med svensktalande befolkning och vissa delar av inlandet som utgjorde de viktigaste utflyttningsområdena. Under 1960-talet kom tyngdpunkten att förskjutas mot de norra och östra delarna av landet, vilket blev speciellt markant efter det att omorienteringen i den finska jordbrukspolitiken slagit igenom. Under massutvandringen åren 1968–70 kom ca 40 procent av utvandrarna från de två nordligaste länen, Lapplands och Uleåborgs län, vilkas befolkning endast utgör ca 13 procent av totalbefolkningen.

Utvandringen under 1960-talets sista år medförde att Finlands totala folkmängd för första gången i fredstid efter 1860-talets nödår minskade med ca en procent. Regionalt drabbades Lapplands och Uleåborgs län hårdast, där folkminskningen till följd av utvandringen uppgick till ca sex

procent resp. fyra procent. Denna folkminskning ledde till att utvandringen blev en av de viktigaste frågorna i den finska inrikespolitiska debatten. I debatten om utvandringens orsaker och följdverkningar betonades särskilt följderna på lång sikt, bl. a. med tanke på att ca en tredjedel av utvandrarna var i sin mest arbetsföra ålder (20–24 år), vilket i olika regioner medförde en snedvridning av befolkningens åldersfördelning.

När politikerna således konfronterades med utvandringsproblemen visade det sig att beslutsunderlaget i form av statistik, forskning och utredningar var mycket bristfälligt, varför statsrådet i Finland år 1970 tillsatte en kommission för emigrationsforskning, som år 1971 lade fram sitt betänkande. Förslagen omspände en rad forskningsprojekt, vilka under en treårsperiod skulle kosta ca 1,3 milj. fmk. För åren 1972–74 beviljades arbetskraftsministeriet sammanlagt en milj. fmk av riksdagen för detta ändamål. För samordning av migrationsforskningen mellan Finland och Sverige tillsattes dessutom år 1972 en gemensam finsk-svensk arbetsgrupp.

Vidare tog Finland initiativ till överläggningar med Sverige om en överenskommelse mellan Finland och Sverige om kanalisering av arbetskraftsrörelserna genom den offentliga arbetsförmedlingen (se vidare avsnitt 4.2.1). Även i övrigt intensifierades samarbetet i arbetskraftsfrågor mellan de bägge länderna.

För att skapa underlag för den långsiktiga planeringen av migrationsfrågorna tillsatte statsrådet år 1970 en Delegation för emigrantärenden, som fick i uppdrag att följa migrationens utveckling och studera de utflyttades villkor i det nya landet samt att utreda följderna av migrationen och fungera som statsrådets remissorgan i hithörande frågor. Delegationen, som har karaktär av expertutredning, avlämnade år 1972 sitt första delbetänkande och i april 1974 sitt andra delbetänkande. Utgångspunkten för delegationens ställningstaganden har varit varje finsk medborgares i grundlagen stadfästa rätt att fritt välja sin bostadsort, vilket även innefattar rätten att lämna landet och att återvända dit. Dessutom fastslås att det finska samhällets ansvar för sina medborgare även sträcker sig till dem som bor utomlands.

Med utgångspunkt i dessa grundsatser har delegationen sedan formulerat fyra övergripande mål för den finska migrationspolitiken som sammanfattningsvis innebär att varje finsk medborgare skall tillförsäkras rätt till arbete och utkomst i hemlandet, att var och en som beslutar sig för att utvandra skall ges möjlighet att fatta detta beslut på grundval av tillförlitlig och mångsidig information, att utvandrarna skall beredas möjligheter att återvända till hemlandet och att de i utlandet bosatta skall beredas möjligheter att i den främmande omgivningen utveckla sin identitet och bevara kontakterna med hemlandet, dess språk och kultur.

I den allmänna debatten i Finland har under lång tid utvandrarnas förhållanden i Sverige tilldragit sig stort och ibland negativt intresse, och många krav på långtgående åtgärder från det finska samhällets sida i syfte att stödja finländarna i Sverige har framförts. Den finska staten har också aktivt engagerat sig för sina i utlandet bosatta medborgare och sedan

början av de finska föreningssträvandena i Sverige ekonomiskt understött den finska föreningsverksamheten. Bidragsbeloppet som successivt ökat uppgår f. n. till ca 500 000 fmk/år. Likaså bidrar finska kyrkan med ungefär 300 000 fmk/år till det finska församlingsarbetet i Sverige.

De i utlandet bosatta finska medborgarnas möjligheter att delta i allmänna val i hemlandet var sedan mitten av sextiotalet en omdiskuterad politisk fråga som år 1972 fick sin lösning. Rösträtt i riksdagsval och valbarhet till riksdagen tillerkändes varje finsk medborgare som fyllt 18 år (för valbarhet 20 år) oberoende av bosättningsort. Den kommunala rösträtten är emellertid alltjämt knuten till bosättningsorten, och från den utgångspunkten har också från finsk sida i Nordiska rådet väckts förslag om att nordbor oberoende av medborgarskap skulle tillförsäkras kommunal rösträtt på sin bosättningsort (se vidare avsnitt 10.2.3).

Betydande ekonomiskt stöd från finska staten utgår även till en fri medborgarorganisation, Suomi-Seura (Suomi-samfundet), som sedan år 1927 arbetar för att upprätthålla kontakterna mellan finska utvandrare och hemlandet. Huvudparten av det statliga stödet kanaliseras genom organisationen vidare till finska organisationer i utlandet. Verksamheten inom förbundet, som tidigare huvudsakligen var inriktad på utvandrare i utomeuropeiska länder (främst USA, Canada och Australien), har sedan slutet av 1960-talet i allt högre grad blivit inriktad på Sverige.

Som en följd av utvandringen till Sverige har också den diplomatiska representationen i Sverige förstärkts. I den senaste migrationspolitiska diskussionen i Finland har särskilt understrukits behovet av information om hemlandet till de i Sverige bosatta utvandrarna. Vidare har arbetskraftsministeriet tilldelats särskilda resurser för informationsarbetet i Sverige.

Från *Jugoslavien* har sedan slutet av 1800-talet en betydande emigration ägt rum under olika perioder, och man räknar med att det finns ca fem milj. personer i andra världsdelar som har jugoslaviskt påbrå. Den nuvarande utvandringsvågen, som härrör från 1960-talets början, har lett till att ca en miljon av landets ca 20 milj. medborgare är bosatta utomlands.

Utvandringen har direkt samband med den ekonomiska reform som genomfördes i Jugoslavien år 1965 och som bl. a. innebar en övergång från planhushållning till marknadsekonomi och en omfattande satsning på den internationella exportmarknaden. Denna omläggning av näringslivets inriktning förutsatte bl. a. en mera kapitalintensiv produktion och antalet förvärvsarbetande sjönk under några år efter reformens ikraftträdande. Samtidigt hade under hela efterkrigstiden andelen sysselsatta i jordbruket av den yrkesverksamma befolkningen minskat hastigt, från ca 75 procent år 1945 till nära 30 procent i slutet av 1960-talet och en stor del av denna arbetskraft kunde inte få arbete i hemmaproduktionen. Tillfällig anställning i utlandet kom mot denna bakgrund att accepteras och i viss mån även stimuleras av myndigheterna som ett medel i arbetsmarknadspolitiken.

Drygt 15 procent av den totala yrkesaktiva befolkningen i Jugoslavien arbetar f. n. utomlands. Av de jugoslaviska utvandrarna kommer ca 45

procent från landsbygdsmiljö och den dominerande yrkesbakgrunden är jordbruksnäringarna och metall- och byggnadsindustrin.

Delstaterna Kroatien, Bosnien-Hercegovina och Makedonien svarar var för sig för en större andel av den totala utvandringen från Jugoslavien än deras andel av totalbefolkningen i Jugoslavien, medan Montenegro, Serbien och Slovenien svarar för en mindre andel. Kroatiens andel minskar dock medan utvandringen från Bosnien-Hercegovina, Makedonien och Serbien ökar (se tabell 2.14). I Västtyskland är merparten av de jugoslaviska arbetarna från Bosnien-Hercegovina och Kroatien, i Österrike merparten från Serbien och Bosnien-Hercegovina, i Frankrike merparten från Serbien och i Beneluxländerna, Schweiz och Sverige merparten från Serbien och Kroatien.

Av de jugoslaviska utlandsarbetarna är ungefär 500 000 i Västtyskland och omkring 300 000 i övriga Europa. I utomeuropeiska länder arbetar ca 150 000 jugoslaviska medborgare, främst i Australien (60 000), Canada (41 000) och USA (33 000).

Utvandringen har under senare år blivit en av de mest omdiskuterade politiska frågorna i Jugoslavien. I och med att de jugoslaviska arbetarnas vistelse utomlands betraktas som tillfällig och utvandrarna således anses vara en integrerad del av hemmabefolkningen har omfattande åtgärder vidtagits från de jugoslaviska samhällsorganens sida i syfte att förbättra utvandrarnas ställning och underlätta deras möjligheter att en gång återvända. Utvandringen från Jugoslavien visar inte någon tendens att avta under överskådlig framtid och de långsiktiga negativa arbetsmarknads- och försvarspolitiska effekter som den kan ge upphov till uppmärksammas i ökad grad. Stor tonvikt har lagts på frågan om en reglering av utvandringen så att den inte motverkar de regional- och arbetsmarknadspolitiska strävandena.

Arbetskraftsavtal har slutits med Frankrike år 1965, Österrike år 1965, Sverige år 1966, Västtyskland år 1968, Australien år 1969, Nederländer-

Tabell 2.14 Hela befolkningen, anställda i Jugoslavien och jugoslaver anställda i utlandet efter delrepublik år 1971

The total population, No. employed in Yugoslavia and Yugoslav workers abroad, by republics in 1971

	Total befolkning		Anställda i Jugoslavien		Anställda utomlands	
	Antal	Andel	Antal	Andel	Antal	Andel
Bosnien-Hercegovina	3 743 000	18,3	525 000	13,6	152 835	19,3
Kroatien	4 423 000	21,6	959 000	24,9	268 340	34,0
Makedonien	1 647 000	8,0	261 000	6,8	71 810	9,1
Montenegro	530 000	2,6	80 000	2,1	10 685	1,3
Slovenien	1 725 000	8,4	549 000	14,2	56 150	7,1
Serbien (utom Kosovo och Vojvodina)	5 242 000	25,6	986 000	25,6	131 615	16,7
Kosovo	1 245 000	6,0	98 000	2,5	26 525	3,3
Vojvodina	1 950 000	9,5	399 000	10,3	72 540	9,2
Jugoslavien totalt	20 505 000	100,0	3 858 000	100,0	790 500	100,0

na år 1970 och Luxemburg år 1970, men fortfarande tar bara ungefär hälften av utvandrarna kontakt med arbetsförmedlingen i Jugoslavien före utresan. Detta gäller i särskilt hög grad de utvandrare som söker sig till Österrike, Sverige och Australien. Mot denna bakgrund har i Jugoslavien år 1973 antagits en särskild lag i syfte att reglera utvandringen med hänsyn till förhållandena på arbetsmarknaden och erbjuda ett ökat rättsskydd för jugoslaviska medborgare som arbetar utomlands. Enligt lagen skall den federala arbetsbyrån och delstaternas arbetsförmedlingsorgan årligen utarbeta planer i vilka skall anges hur stor utvandring som från arbetsmarknadspolitiska utgångspunkter bör tillåtas från olika regioner och vilka åtgärder som skall vidtas för att främja återvandring. Arbetsförmedlingarna får vidare inte medverka till anställning utomlands om den arbetssökande inte har fullgjort sin värnplikt eller om vederbörande inte sörjt för att i hemlandet kvarlämnade barn får en tillfredsställande social omvårdnad. I lagen anges även att de jugoslaviska myndigheterna skall verka för att förbättra utvandrarnas och deras familjers sociala och rättsliga ställning samt barnens utbildningssituation. Lagen påbjuder dock inte obligatorisk arbetsförmedling för dem som vill ta anställning utomlands och man får räkna med att en del av utvandringen även framdeles kommer att ske på individuell basis.

Till grund för den nuvarande jugoslaviska migrationspolitiken ligger vissa grundsatser som antogs av de högsta politiska organen i februari 1973. Dessa grundsatser utgår från att, till följd av skillnaden i utvecklingsgrad mellan Jugoslavien och industriländerna i Nordeuropa och i konsekvens med "vårt lands öppenhet gentemot omvärlden", utvandring kommer att äga rum även framdeles. Utvandringen för emellertid med sig en rad negativa effekter, ekonomiska, arbetsmarknadspolitiska och försvarspolitiska, genom att det företrädesvis är den unga arbetskraften som utvandrar. Det framhålls i programmet att dessa negativa effekter bör motarbetas inom ramen för stabiliseringen av samhällsekonomin och bl. a. genom ökade lönepolitiska insatser, bättre utnyttjande av den i landet tillgängliga arbetskraften, ökat industrisamarbete med utlandet, ökad intern migration, ökat bostadsbyggande samt förbättrade möjligheter för utlandsarbetarna att investera sina sparmedel i lönsamma och produktionsfrämjande objekt i hemlandet. I programmet anges även vilka slag av åtgärder som bör vidtas för att underhålla kontakten med arbetarna i utlandet och förbättra deras situation.

Som exempel på åtgärder med detta syfte som vidtagits under senare år kan nämnas följande. Den konsulära organisationen i invandrarländerna har utökats väsentligt och i flera länder har särskilda statliga informationskontor öppnats, bl. a. i Sverige. Man stödjer bildandet av klubbar för de jugoslaviska arbetarna utomlands och företrädare för utvandrarnas organisationer deltar även i det politiska arbetet i hemlandet. Turnéer med folkloreartister anordnas fortlöpande i invandrarländerna av de jugoslaviska delrepublikernas radio/TV-institutioner, i Sverige i samarbete med LO och Jugoslaviska riksförbundet. Det jugoslaviska fackföreningsförbundet (Savez sindikata) samarbetar med de centrala fackliga organisationerna i invandrarländerna, främst Västtyskland och Sverige. Social-

arbetare sänds ut att bistå utvandrare i svårigheter. De jugoslaviska invandrarbarnens utbildning i hemspråket och nationella ämnen ägnas särskild omsorg: med bl. a. Västtyskland finns ett samarbete beträffande lärare för invandrarbarnen som liknar samarbetet i denna fråga mellan Finland och Sverige, och mellan SÖ i Sverige och motsvarande organ i Jugoslavien finns en gemensam arbetsgrupp för frågor om utbildning för jugoslaver i Sverige. Informationsmaterial och tidningar sprids i stora upplagor i invandrarländerna. En omfattande forskning om utvandringen, dess orsaker och följder, har igångsatts (främst vid universitetet i Zagreb).

På regeringsnivå har en särskild stående kommitté inrättats för samordning av de migrationspolitiska åtgärderna, under ordförandeskap av den regeringsledamot som svarar för migrationsfrågorna. Motsvarande samordningsorgan finns även i delrepublikerna. På "verksnivå" är Federala arbetsbyrån ansvarig för migrationsfrågorna.

Från *Grekland* utvandrade från början av seklet till 1920-talet ca en halv milj. personer enbart till USA, dvs. ungefär tio procent av Greklands dåvarande folkmängd. Från 1959 blir Västtyskland det viktigaste mottagningslandet, till vilket 600 000 greker utvandrade mellan 1960 och 1972, av vilka en fjärdedel återutvandrat till Grekland. Utvandringen till Australien är fortfarande omfattande. En viss avmattning i utvandringen väntas äga rum under 1970-talet. Viss arbetskraftsbrist har registrerats i Grekland vad gäller varvs- och gruvindustrin samt servicenäringarna och en ännu begränsad invandring av arbetskraft från Nordafrika och Förenade Arabrepubliken sker.

Sammanlagt lever fem milj. italienare utanför *Italien,* varav 2,3 milj. i Europa (1,5 milj. i EG-länder), 1,9 milj. i Sydamerika, 0,5 milj. i Nordamerika, 150 000 i Afrika och 20 000 i Asien. Den genomsnittliga bruttoutvandringen per år under det senaste århundradet har uppgått till 300 000 personer. Utvandringen avtar dock successivt; samtidigt har invandringen till Italien ökat och idag arbetar 25 000 personer från länder utanför EG i Italien. Genom att utvandring under mer än ett sekel varit en traditionell företeelse i Italien har ett omfattande program genom åren byggts upp i syfte att bistå utlandsarbetarna på en rad områden. Ansvarig myndighet för utvandringsfrågorna är Direzione Generale dell' Emigrazione e degli Affari Sociali inom det italienska utrikesdepartementet.

Emigrationen från *Turkiet* var oansenlig fram till 1960-talet, då regeringen med olika medel började stimulera utvandringen. På några år växte hastigt Turkiets andel av den totala invandringen till Europa, och totalt torde finnas ca en milj. turkiska utlandsarbetare i Europa. Merparten av utvandringen sker numera genom turkiska arbetsmarknadsmyndigheter, och av totalt 1,5 milj. registrerade arbetslösa vill en milj. utvandra. Den turkiska betalningsbalansen är i hög grad beroende av utvandringen; medan remitteringarna från utlandsarbetarna uppgick till 15 procent av exportintäkterna år 1965 uppgick de till 88 procent av exportintäkterna år 1972. Utvandringen visar ingen tendens att avta under den kommande tioårsperioden.

I olika världsdelar finns drygt tre milj. utvandrare från *Spanien,* varav

drygt en milj. i Europa (främst Frankrike och Västtyskland och nära två milj. i Sydamerika (främst Argentina där 1 180 000 spanjorer bor). Liksom beträffande Portugal avtar dock den transoceana utvandringen kraftigt; medan 115 000 spanjorer utvandrade till europeiska länder år 1972, sökte sig samma år endast 6 000 spanjorer till andra världsdelar. Spanien för en aktiv utvandringspolitik sedan 1950-talet och har ingått arbetskraftsavtal med 12 länder. År 1956 inrättades under arbetsministeriet Instituto Español de Emigración, vilket har ansvaret för den sociala och kulturella omvårdnaden av de spanska utvandrarna. Utvandringen visar en tendens att avta i takt med landets industrialisering. Ett tecken på detta är bl. a. att viss invandring av nordafrikanska arbetare till Spanien ägt rum under de senaste åren.

Från *Portugal* har 1,9 milj. personer utvandrat under 1900-talet. F. n. är tre procent av den yrkesaktiva befolkningen utlandsarbetare. Under perioden 1961–1972 fyrdubblades utvandringen från Portugal och den olagliga utvandringen var i slutet av 1960-talet större än den lagliga. Utvandringen till Brasilien har minskat kraftigt (från 88 procent av den totala utvandringen år 1952 till 1 procent år 1972) medan utvandringen till Frankrike har ökat (75 procent av den totala utvandringen år 1970). I Frankrike finns 700 000 portugisiska invandrare. Portugal saknade till år 1970 en uttalad migrationspolitik, men numera för Portugal en aktiv migrationspolitik av samma typ som flertalet andra europeiska utvandrarländer, med sikte på ett framtida hemvändande. Arbetskraftsavtal har slutits med fyra länder. Ansvarig myndighet för utvandringsfrågorna är sedan år 1970 Secretariado Nacional de Emigração. Utvandringen visar ingen tendens att avta under 1970-talet.

Emigrationen från *Maghrebländerna* (Algeriet, Marocko och Tunisien) började vid sekelskiftet och uppnådde höga tal på 1920-talet, då 120 000 nordafrikaner arbetade i Frankrike, av vilka 100 000 var algerier, varpå en minskning skedde. F. n. uppgår nordafrikanernas antal i Frankrike till en milj., varav 700 000 är algerier. I övriga länder i Europa finns ca 80 000 nordafrikaner. Sedan de tre länderna blev självständiga stater är utvandringen från dem reglerad genom särskilda arbetskraftsavtal med Frankrike och Belgien (samtliga tre länder), Västtyskland (endast Marocko och Tunisien) samt Nederländerna (endast Marocko). Utvandringen visar ingen tendens att avta; i Algeriet med en befolkning på 10 milj. personer finns ca en miljon arbetslösa.

2.4 Internationella normer för behandlingen av invandrare

Den folkomflyttning som ägt rum efter andra världskriget har gjort det nödvändigt att genom internationella överenskommelser stärka utlänningars sociala och rättsliga ställning. Arbetet härmed har bedrivits inom FN och dess fackorgan, främst ILO, och inom regionala organisationer som Europarådet och EG.

Inom ILO påbörjades arbetet redan före andra världskriget. Sålunda antog internationella arbetskonferensen år 1939 *konvention (nr 66)*

angående migrerande arbetares rekrytering, arbetsförmedling och arbetsvillkor. I konventionen, som hade ett tämligen begränsat tillämpningsområde, föreskrevs bl. a. att medlemsstat skulle förbinda sig att inte behandla utlänningar mindre förmånligt än egna medborgare i fråga om arbetsförhållanden och särskilt lönevillkor samt rätten att ansluta sig till fackliga organisationer. Konventionen kom till följd av andra världskriget inte att få någon större betydelse.

Arbetet med att stärka utlänningars arbetsrättsliga ställning återupptogs efter krigsslutet och inriktades i första hand på en revision av konventionen angående migrerande arbetare av år 1939. Efter ett omfattande förarbete antog ILO år 1949 en *konvention (nr 97) angående migrerande arbetare.* Konventionen, som inte har ratificerats av Sverige, syftar till att undanröja skillnaderna mellan inhemsk och utländsk arbetskraft genom att göra de invandrade arbetarna delaktiga av samma förmåner som kommer landets egna medborgare till godo. Konventionen ålägger sålunda konventionsstat bl. a. att utan åtskillnad med hänsyn till ras, trosbekännelse eller kön behandla invandrare, som vistas lagligen i staten, inte mindre förmånligt än egna medborgare i fråga om arbets- och lönevillkor, medlemskap i fackliga organisationer, bostadsförhållanden samt skatter och avgifter som hänför sig till arbetet. Konventionen föreskriver lika behandling även i fråga om social trygghet, dock med den betydelsefulla begränsningen att konventionsstat får vidta lämpliga anordningar beträffande bevarande av rättigheter, som redan blivit förvärvade eller är under förvärvande, och i sin nationella lagstiftning meddela särskilda bestämmelser beträffande ekonomiska förmåner eller delar därav, som helt bekostas med allmänna medel. I en samtidigt med konventionen antagen rekommendation (nr 86) angående migrerande arbetare utvecklas och kompletteras de i konventionen angivna principerna och ges förslag rörande deras praktiska tillämpning.

Konventionen angående migrerande arbetare reglerar inte utlännings rätt till utbildning. Genom tillkomsten av *UNESCO:s konvention den 14 december 1960 mot diskriminering inom undervisningen* har likabehandlingsprincipen genomförts även på detta område. Enligt konventionen, som har ratificerats av Sverige, skall konventionsstat ge utländska medborgare, som är bosatta i staten, samma tillgång till undervisning som de egna medborgarna. Med undervisning avser konventionen alla slag eller nivåer av undervisning, dess standard och kvalitet och de villkor under vilka den meddelas.

Internationella arbetskonferensen diskuterade år 1961 möjligheterna att ILO skulle utarbeta ett antal internationella instrument som skulle tillförsäkra arbetstagare sysselsatta i ett främmande land ett skydd likvärdigt det som i enlighet med landets system för social trygghet tillkom dess egna medborgare. Arbetet härmed resulterade i att 1962 års arbetskonferens kunde anta en *konvention (nr 118) angående utlänningars likställande med ett lands egna medborgare i fråga om social trygghet.* I konventionen stadgas att medlemsstat skall inom sitt territorium i sin lagstiftning tillförsäkra medborgare från varje annan medlemsstat, som ratificerat konventionen, samma behandling som statens egna

medborgare i fråga om såväl anslutning till som rätt till förmåner inom varje gren av social trygghet, beträffande vilken medlemsstaten godtagit konventionens förpliktelser. Ett lands ratificering får enligt konventionen omfatta en eller flera av följande grenar av social trygghet, nämligen hälso- och sjukvård, kontantförmåner vid sjukdom, förmåner vid havandeskap och barnsbörd, förmåner vid invaliditet, förmåner vid ålderdom, förmåner till efterlevande, förmåner vid yrkesskada, förmåner vid arbetslöshet samt familjeförmåner. Konventionen föreskriver vad angår förmåner att likabehandlingen skall garanteras utan villkor med avseende på bosättning. I fråga om vissa förmåner, vilkas utgivande är beroende av direkt finansiellt deltagande från de skyddade personernas eller deras arbetsgivares sida eller av viss kvalifikationstid i förvärvsarbete, kan medlemsstat dock uppställa krav på bosättning. Konventionen äger utan villkor om ömsesidighet tillämpning på flyktingar och statslösa. Sverige ratificerade år 1963 konventionen såvitt avser hälso- och sjukvård, kontantförmåner vid sjukdom samt förmåner vid havandeskap och barnsbörd, vid yrkesskada och vid arbetslöshet (jfr. avsnitt 6.2.6).

För att stärka flyktingars och statslösas ställning utarbetades inom Förenta Nationernas ram i början av 1950-talet två särskilda konventioner, nämligen *konventionen den 28 juli 1951 angående flyktingars rättsliga ställning* och *konventionen den 28 september 1954 angående statslösas rättsliga ställning*. Konventionerna, som har ratificerats av Sverige, har i stort sett samma innehåll. Enligt konventionerna skall flykting och statslös ha samma ställning som tillflyktslandets egna medborgare i fråga om bl. a. rätt till grundskoleutbildning samt avlöning, arbetstidens längd, betald semester, lärlingskap, yrkesutbildning och förmåner enligt kollektivavtal. I fråga om rätt att tillhöra sammanslutningar utan politiska syften eller vinstsyften och fackföreningar skall flykting och statslös behandlas som mest gynnad utlänning. I fråga om bl. a. rätt till bostad vid bostadsreglering och rätt till deltagande i den högre undervisningen skall flykting och statslös ha minst lika förmånlig ställning som utlänningar i allmänhet.

Av betydelse för utlänningars rättsliga ställning är slutligen även de av Förenta Nationernas generalförsamling hösten 1966 antagna två konventionerna på de mänskliga rättigheternas område. Den ena av dessa konventioner är *Internationella konventionen om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter* som innehåller bestämmelser avsedda att garantera envar vissa minimirättigheter i ekonomiskt, socialt och kulturellt avseende, bl. a. i fråga om facklig verksamhet, utbildning och kulturell verksamhet. Den andra konventionen är *Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter* som innehåller bestämmelser avsedda att bereda envar skydd för vissa grundläggande medborgerliga och politiska rättigheter, såsom rätt till frihet och personlig säkerhet, rätt till tankefrihet, samvetsfrihet, yttrandefrihet och församlingsfrihet. Båda konventionerna, som med vissa förbehåll har ratificerats av Sverige, innehåller ett allmänt förbud mot diskriminerande behandling. Sålunda föreskriver exempelvis konventionen om politiska och medborgerliga rättigheter att konventionsstat skall respektera och

tillförsäkra envar, som befinner sig inom dess område och är underkastad dess jurisdiktion, de i konventionen inskrivna rättigheterna utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av ras, hudfärg, kön, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, egendom, börd eller ställning i övrigt. Vissa av de friheter som konventionen avser att skydda kan enligt uttryckliga undantagsbestämmelser i konventionen inskränkas till skydd för den nationella säkerheten, den allmänna ordningen (ordre public), den allmänna hälsovården eller sedligheten (jfr. avsnitt 10.1.2).

Även inom *Europarådet* har bedrivits ett omfattande arbete för att stärka utlänningars sociala och rättsliga ställning i medlemsländerna. Detta arbete – som delvis bedrivits jämsides med motsvarande arbete inom Förenta Nationernas ram och till stor del haft samma inriktning – har avsatt flera betydelsefulla resultat.

Mot bakgrund av erfarenheterna från andra världskriget framstod det som en särskilt angelägen uppgift att genom en konvention skapa ett rättsligt skydd för de mänskliga rättigheterna. Arbetet härmed inleddes redan vid Europarådets första möte trots att ett liknande arbete tidigare hade påbörjats inom Förenta Nationernas ram. Anledningen härtill var att konventionsarbetet inom Förenta Nationerna hade visat sig möta betydande svårigheter på grund av åsiktsskillnader mellan medlemsstaterna, som ytterst bottnade i skilda kulturarv och samhällssystem. Europarådet var däremot en sammanslutning av en krets stater med gemensam kultur och en enhetlig syn på de mänskliga rättigheterna, och det ansågs därför vara värdefullt att förankra denna begreppsbildning i en internationell konvention. Europarådets arbete resulterade i *konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.* Konventionen, som har ratificerats av Sverige, har samma syfte som den förut nämnda Internationella konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter och utgår liksom denna från ett allmänt förbud mot diskriminerande behandling på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet, börd eller ställning i övrigt.

En av grundtankarna bakom tillkomsten av Europarådet var att varje enskild stat i så stor utsträckning som möjligt skulle skapa rättslig jämställdhet mellan statens egna medborgare och medborgare i övriga till Europarådet anslutna stater. För att förverkliga denna tanke utarbetades inom Europarådet en särskild konvention om den rättsliga ställning som en konventionsstat är skyldig att tillerkänna medborgare i annan konventionsstat, *den europeiska bosättningskonventionen den 13 december 1955*. Den tanke som låg till grund för konventionen kunde dock endast delvis förverkligas. Trots detta får konventionen ses som ett betydelsefullt steg mot en tryggare rättsställning för utlänningar på det område som regleras av konventionen. Konventionen, som har ratificerats av Sverige, föreskriver i princip likställighet mellan konventionsstats egna medborgare och medborgare i övriga konventionsstater bl. a. i fråga om utövandet av civila rättigheter som rör person eller egendom, i fråga om

rättsliga och administrativa garantier, såsom fri rättshjälp och rättsligt skydd till person, egendom, rättigheter och intressen i fråga om lön och allmänna arbetsvillkor samt i fråga om tillträde till undervisning vid offentlig läroanstalt.

På det sociala området har Europarådets arbete i första hand inriktats på sådana frågor som har betydelse för samordningen av de sociala trygghetssystemen i de olika medlemsstaterna. De viktigaste resultaten av detta arbete är 1953 års båda *provisoriska europeiska överenskommelser om social trygghet* och en *europeisk konvention av samma år om social och medicinsk hjälp,* vilka avtal i stor utsträckning garanterar utlänningar jämställdhet med vederbörande stats egna medborgare i fråga om sociala förmåner. Dessa avtal har ratificerats av Sverige. Rådet utarbetade som ett led i denna verksamhet en *europeisk socialstadga,* som antogs av rådets ministerkommitté den 7 juli 1961. Stadgan, som med vissa begränsningar har ratificerats av Sverige, utgör en konvention om minimistandard för stora delar av det sociala fältet med bl. a. sysselsättningspolitiken, arbetsrätten, arbetarskyddet och socialförsäkringen inbegripna. Den syftar till att utgöra en gemensam ram för socialpolitiskt reformarbete inom hela kretsen av medlemsstater. Stadgan innehåller också några bestämmelser som medför skyldighet för ratificerande stat att bereda medborgare i annan stat som tillträtt stadgan sociala förmåner och annat skydd. Åtskilliga åtgärder i syfte att underlätta vistelsen för migrerande arbetare skall vidtas, och all diskriminering av utländsk arbetskraft är i princip förbjuden. Den utländske arbetstagaren skall ha samma löneförmåner och arbetsvillkor i övrigt som det egna landets medborgare, han skall kunna förvärva medlemskap i facklig organisation på samma villkor, han skall ha samma möjligheter att få bostad för sig och sin familj och han skall inte betungas med andra eller större skatter eller socialförsäkringsavgifter.

Inom Europarådet pågår sedan några år tillbaka ett omfattande arbete på att genom en ny konvention ge arbetstagare, som är medborgare i konventionsstat, en tryggare social och rättslig ställning vid vistelse i annan konventionsstat. Ett *förslag till konvention angående migrerande arbetares rättsliga ställning* lades fram år 1971 och håller nu på att bearbetas. Detta arbete har gått långsamt och mer eller mindre avstannat sedan ILO på nytt tagit upp frågan om migrerande arbetare på arbetskonferensens dagordning. Frågan behandlades av konferensen i juni 1974 och skall tas upp till förnyad behandling år 1975. Internationella arbetsbyrån utarbetar f. n. förslag till nya internationella instrument i ämnet.

Slutligen kan nämnas att Sverige – liksom flera länder i Mellaneuropa – ingått bilaterala överenskommelser med bl. a. Jugoslavien och Turkiet rörande anställning av arbetskraft från dessa länder. Avtalet med Jugoslavien, som ingicks år 1966, föreskriver bl. a. att jugoslaviska arbetare i Sverige skall i fråga om löne- och andra arbetsvillkor åtnjuta samma behandling som svenska arbetstagare enligt gällande lagstiftning och kollektivavtal samt ha tillgång till yrkesutbildning på samma villkor som svensk arbetskraft och med hänsyn till tillgången på platser i

skolorna. Enligt avtalet med Turkiet, som ingicks år 1967, gäller motsvarande för turkiska arbetare som är sysselsatta i Sverige.

I bilaga 6.5 i bilagedelen finns en redogörelse för pågående aktiviteter på migrationsområdet inom de internationella organisationerna.

3 Målen

3.1 Inledning

I IU:s uppdrag ingår att komma med förslag om åtgärder som behövs för att invandrade utlänningar skall finna sig till rätta i Sverige och få en tillfredsställande social och kulturell service. I uppdraget ingår också att överväga åtgärder som syftar till att tillförsäkra i Sverige bosatta grupper med annat modersmål än svenska eller med ett från majoritetsbefolkningen avvikande kulturmönster möjligheter att bevara och utveckla sitt eget språk och sin egen kultur. I IU:s uppdrag ingår däremot inte att komma med förslag rörande den framtida invandringens omfattning, inte heller att pröva frågor om utlänningslagstiftningens utformning. De ställningstaganden som statsmakterna gjorde i dessa frågor år 1968 skall enligt direktiven för IU ingå i underlaget för IU:s överväganden.

Det bör observeras att åtgärder för invandrarnas sociala anpassning och åtgärder till stöd för kulturell egenverksamhet bland språkliga minoriteter endast delvis avser samma personer. De grupper i Sverige som kan betraktas som språkliga eller etniska minoriteter är – bortsett från samer och tornedalsfinnar – bildade av invandrare och deras i Sverige födda barn. Många medlemmar i dessa minoritetsgrupper har passerat de akuta anpassningssvårigheterna i samband med invandringen och är ur social synpunkt väl integrerade i det svenska samhället. Däremot upplever de ofta sin kulturella och språkliga miljö som avvikande från den som präglar majoritetssamhället. För många nyligen invandrade personer kan å andra sidan de sociala anpassningsproblemen ha en mycket stor betydelse.

Det kan diskuteras om det är lämpligt att behandla frågor om invandrarnas anpassning i den nya omgivningen samtidigt med frågor av minoritetspolitisk karaktär. I många andra länder, där etniska eller språkliga minoriteters problem sedan länge har ingått i det politiska mönstret, skulle en sådan sammankoppling av minoritets- och invandrarfrågor inte vara möjlig. I Sverige har minoritetsfrågorna (bortsett från frågan om samernas ställning i det svenska samhället som enligt direktiven ligger utanför IU:s arbetsuppgifter) aktualiserats främst i samband med invandringen efter andra världskriget.

Eftersom de grupper som numera kan betraktas som "etablerade minoriteter" (t. ex. judar och ester) ursprungligen är invandrargrupper

behandlar IU i detta betänkande invandrar- och minoritetsfrågor som delar av ett och samma problemområde. Ett särskiljande av behandlingen av invandrarfrågor å ena sidan, och minoritetsfrågor å den andra, skulle enligt IU:s uppfattning inte svara mot den faktiska situationen i Sverige. Mot denna bakgrund har IU även valt att i första hand använda begreppet "språkliga" minoriteter framför begrepp som "nationella", eller "etniska" minoriteter.

3.2 Målen

Fyra förutsättningar kan enligt IU:s uppfattning anges som grund för en invandrar- och minoritetspolitik med sikte på 1970- och 1980-talens svenska samhälle.

- ☐ Migrationen mellan länderna kan bedömas fortsätta, vilket innebär att Sverige även framöver måste vara berett på att ta emot och inskola nyanlända invandrare och sörja för att deras akuta sociala problem löses.
- ☐ En stor del av invandrarna kommer troligen att stadigvarande bosätta sig här i landet, och Sverige kommer att vid sidan av de inhemska språkliga minoriteterna få nya befolkningsgrupper, som talar andra språk än svenska, och som har en delvis annorlunda identitet, som de ofta vill bevara. Detta behov har redan nu hos en del grupper tagit sig uttryck i bildandet av ett eget organisationsväsende och i önskemål om samhällsstöd för bevarande av den språkliga och kulturella egenarten.
- ☐ Många av de invandrare som kommer till Sverige kommer att i sinom tid återutvandra, vilket för dem och i synnerhet för deras barn kan medföra nya anpassnings- och omställningsproblem. Dessa problem kan bli mindre om man under vistelsen i Sverige har gett invandrarna möjlighet till aktiv kontakt med det egna språket, kulturarvet och hemlandet.
- ☐ Ett riktmärke för det fortsatta arbetet för invandrarna kommer liksom hittills att vara att de skall behandlas likvärdigt med svenska medborgare. I ökad utsträckning kommer krav att ställas på ett vidgat kulturutbyte mellan Sverige och invandrarnas ursprungsländer. Internationaliseringen av det svenska samhället kommer att fortskrida.

Mot denna bakgrund vill IU formulera målen för en framtida invandrar- och minoritetspolitik med utgångspunkt från begreppen *jämlikhet, valfrihet* och *samverkan.*

Jämlikhetsmålet innebär ett fortsatt arbete för att skapa likvärdiga levnadsvillkor för invandrargrupper och den övriga befolkningen i landet. I jämlikhetsmålet ligger således såväl kravet på att samma regler skall gälla på alla samhällsområden för invandrare och svenskar, som kravet på att invandrarna skall ges möjlighet till en levnadsstandard som motsvarar den som den övriga befolkningen har. Jämlikhetsmålet som ett övergripande mål i invandringspolitiken har fastställts av statsmakterna år 1968.

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. En grundläggande utgångspunkt för svensk invandringspolitik bör liksom hittills vara att invandringen inte skall motverka den önskvärda utvecklingen på andra samhällsområden. Vid en arbetsmarknadsmässig bedömning av framtida invandring bör således hänsyn tas till om det finns undersysselsatta grupper i landet som först bör beredas sysselsättning.

I jämlikhetsmålet ligger även att de språkliga minoriteterna bör få tillgång till information, utbildning och kultur som motsvarar det utbud som kommer majoritetsbefolkningen till del. Invandrarna bör genom grundläggande utbildning i svenska språket ges möjligheter att anpassa sig till och verka i det svenska samhället, och genom olika åtgärder bör sociala och språkliga hinder undanröjas för invandrarna att ta del av det svenska utbildningsväsendets utbud och svenskspråkiga kulturyttringar.

Det är viktigt att fastställa att lika villkor på kultur- och utbildningsområdena emellertid också innebär att invandrarna och deras barn genom samhällsinsatser skall ges reella förutsättningar att bibehålla det egna språket, utöva kulturell egenverksamhet och upprätthålla kontakt med ursprungslandet, på samma sätt som majoritetsbefolkningen kan bevara och utveckla sitt språk och sina kulturella traditioner.

Minoritetspolitiken bör – för att uppfylla jämlikhetsmålet – syfta till att ge medlemmar av språkliga minoritetsgrupper möjlighet att inom ramen för en intressegemenskap som omfattar hela det svenska samhället upprätthålla och skapa respekt för egen språklig och kulturell identitet.

Jämlikhetsmålet har även en viktig internationell aspekt. Den internationaliseringsprocess som i så hög grad kommit att prägla samhällsutvecklingen under senare år har sin grund i starka utvecklingspolitiska och ekonomiska trender. En fortsatt ökad internationalisering av samhällslivet ger bättre förutsättningar för fredsarbete och förståelse och solidaritet över nationsgränserna. En ökad internationalisering är ett väsentligt övergripande mål i samhällsplaneringen. Migrationen över gränserna är ett viktigt inslag i internationaliseringsprocessen.

En förutsättning för att migrationen skall svara mot krav på internationell solidaritet, och på jämlikhet och rättvisa för medborgarna i de berörda länderna, är emellertid att den inte motverkar den ekonomiska utjämningen mellan länder med olika utvecklingsnivåer. Erfarenheterna från 1960-talets migration mellan länderna visar att den på sikt kan hämma den sociala och ekonomiska utvecklingen i utvandringsländerna. Denna utveckling bör motverkas genom utökat ekonomiskt samarbete mellan invandrings- och utvandringsländer i syfte att skapa alternativa sysselsättningsmöjligheter i ursprungslandet för den som nödgas utvandra.

Valfrihetsmålet innebär att medlemmar av språkliga minoriteter som är bosatta i Sverige genom samhällsinsatser skall ges möjligheter att själva välja i vilken grad de skall bibehålla och utveckla den ursprungliga kulturella och språkliga identiteten, och i vilken grad de skall uppgå i en

svensk kulturell identitet. Detta förutsätter att de olika invandrargrupperna får ekonomiskt och annat stöd för att utveckla kulturell egenverksamhet, och att det allmänna kulturutbudet i Sverige bättre svarar mot de behov som uppkommit genom invandringen. Åtgärder för att bevara kontakten med ursprungslandets kultur underlättar även valet för den enskilde invandraren och hans barn mellan att stanna här och återvända till och reintegreras i ursprungslandet.

Samverkansmålet innebär att en fruktbärande samverkan bör komma till stånd mellan invandrar- och minoritetsgrupperna och majoritetsbefolkningen. Samverkansmålet inbegriper även ömsesidig tolerans och solidaritet mellan invandrare och den inhemska befolkningen. Detta förutsätter att de olika minoritetsgrupperna blir, och upplevs som, likvärdiga parter i samhället, vilket i sin tur bl. a. förutsätter att de ges stöd att bilda egna organisationer och ge uttryck för åsikter genom egna pressorgan. Samverkansmålet innebär vidare att invandrarna bör engageras för svenska samhällsfrågor och att det skall bli lättare för dem att aktivt delta i det svenska politiska och fackliga arbetet. Invandrarna och de språkliga minoriteterna måste bli delaktiga i utformningen av de beslut som direkt berör deras situation. Samverkansmålet syftar även till att genom utbildning och information öka förståelsen för människor av annat ursprung, så att intressegemenskapen mellan invandrar- och minoritetsgrupperna och befolkningen i allmänhet kommer till uttryck och intressekonflikter på nationella eller språkliga grunder kan undvikas. Därvid bör invandringens positiva kulturella effekter uppmärksammas.

Till samverkansmålet anknyter även de internationella aspekter som nämnts under jämlikhetsmålet. Invandrings- och utvandringsländer bör i ökad grad samverka i olika frågor. Det är ett berättigat intresse hos utvandringslandet att vilja hålla kontakten med de personer som har utvandrat. Invandringslandet bör i största möjliga utsträckning tillmötesgå utvandringslandets önskemål härvidlag, i den mån dessa inte strider mot grundläggande demokratiska värderingar eller de berörda individernas intressen. Om hinder av detta slag inte finns bör samarbete utvecklas t. ex. på utbildnings- och kulturområdena och mellan fackliga organisationer.

3.3 Konsekvenserna

En rad långtgående åtgärder har redan vidtagits på invandringspolitikens område som är i överensstämmelse med jämlikhets-, valfrihets- och samverkansmålen. Fortfarande kvarstår dock olösta frågor eller krävs fördjupade insatser inom olika samhällsområden för att målen skall uppfyllas.

- ☐ Invandrarnas situation i arbetslivet bör förbättras både genom generella arbetsmarknadspolitiska insatser (t. ex. arbetsmarknadsutbildning och arbetarskydd) och genom särskilda åtgärder avsedda för invandrare (t. ex. förbättrade introduktions- och informationsåtgärder från

företagens och de fackliga organisationernas sida). En väsentlig introduktionsåtgärd är den nya lagen om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning. Invandrarnas inflytande i de fackliga organisationerna bör uppmuntras och underlättas för att stå i bättre proportion till deras andel av medlemmarna (kap. 4).

- ☐ De missförhållanden som kan uppstå för invandrare på bostadsmarknaden bör motarbetas genom allmänna bostadspolitiska åtgärder. En ökad uppmärksamhet bör ägnas åt tendenserna till social och ekonomisk skiktning av bostadsmarknaden (kap. 5).
- ☐ De generella socialpolitiska trygghetssystemen bör vara tillgängliga för alla i landet bosatta personer. Det gäller bl. a. folkpensionen, som f. n. kan utgå till merparten av de utländska medborgarna i landet, men till vilken en mindre del av de utländska medborgarna inte har rätt. I det sociala serviceutbudet och i hälso- och sjukvården bör ökad hänsyn tas till de olika invandrargruppernas särskilda behov (kap. 6).
- ☐ En kulturpolitik för språkliga minoriteter bör utarbetas. Den bör syfta till ökade möjligheter till delaktighet i det allmänna svenska kulturutbudet, till kontakt med ursprungslandet, till kulturell egenverksamhet och till kulturell växelverkan med majoritetsbefolkningen. På olika områden som litteraturförsörjning, pressverksamhet, radio/TV, teater, film och musik bör ökad hänsyn tas till de kulturbehov som invandringen ger upphov till (kap. 7).
- ☐ På utbildningsområdet krävs en rad insatser av olika slag. IU har redan i tidigare betänkanden lagt förslag om bl. a. svenskundervisning, alfabetiseringsundervisning och tolkutbildning. Nu bör uppmärksamheten i ökad utsträckning riktas mot invandrarbarnens utbildningssituation. Insatser krävs således för att förbättra förskoleutbildningen för invandrarbarn, för att ge barn med annat hemspråk än svenska utökad undervisning i detta språk i såväl grundskola som gymnasium, för att förstärka stödundervisningen för invandrarbarn, för att förbättra invandrarbarnens möjligheter till vidareutbildning och minoritetsspråkens ställning vid universiteten (kap. 8).
- ☐ Ett system för samhällsstöd till invandrar- och minoritetsorganisationernas verksamhet måste utvecklas. Trossamfunden bör ges bättre möjligheter att tillgodose invandrarnas behov. Olika ideella och frivilliga organisationer bör stimuleras att vidta åtgärder för att öka förståelsen och kontakterna mellan invandrare och svenskar (kap. 9).
- ☐ En genomgång bör göras av den svenska lagstiftningen för att avlägsna vissa återstående skillnader i rättsställning mellan invandrare och svenskar. Invandrarna bör ges vidgade möjligheter till politiskt och fackligt inflytande; frågan om kommunal rösträtt och valbarhet är föremål för särskild utredning. Svenskt medborgarskap bör kunna förvärvas enklare och snabbare än f. n. (kap. 10).
- ☐ Samhällsinformationen till invandrarna måste förbättras och utökas. Inställningen till invandrare hos allmänheten bör påverkas genom långsiktiga utbildnings- och informationsinsatser (kap. 11).
- ☐ Varje fackmyndighet bör bära sitt ansvar för åtgärder för invandrare men samtidigt bör möjligheterna förbättras att samordna de centrala

insatserna på invandringspolitikens område. Kommunernas verksamhet för att sörja för invandrarnas välfärd bör ges särskilt statligt stöd. En förbättrad migrationsstatistik och långsiktig forskning i invandrar- och minoritetsfrågor krävs för effektiva samhällsinsatser för invandrare och minoriteter (kap. 12).

4 Arbetsmarknadsfrågor

4.1 Statistisk översikt

4.1.1 *Tillgänglig statistik*

Statistiska uppgifter om utlänningar på den svenska arbetsmarknaden publiceras av SIV på grundval av arbetsanmälningar av anställda utlänningar och av SCB på grundval av folk- och bostadsräkningarna. Uppgifter om arbetslösa utlänningar finns i AMS-statistiken över hos arbetsförmedlingarna anmälda arbetslösa. Dessutom finns uppgifter om invandrarna på arbetsmarknaden i olika specialundersökningar.

En undersökning som IU har gjort av SIV:s arbetsanmälningsstatistik visar att denna är behäftad med stora fel, framförallt beroende på att arbetsgivarnas skyldighet att anmäla och avanmäla anställda utlänningar fullgörs bristfälligt. Utredningen om företagens uppgiftsplikt har i en promemoria (Ds Fi 1974:3) föreslagit att arbetsgivarnas anmälningsskyldighet enligt utlänningskungörelsen slopas och att statistiken över arbetsanmälda utlänningar därmed upphör.

Som framhålls i avsnitt 2.2.3.2 är även FoB-uppgifterna om utländska medborgare i Sverige bristfälliga; bl a saknades för en avsevärd del (ca 14 procent) av vuxna utländska medborgare uppgift om sysselsättning i folkräkningsblanketten. Bortfallet i FoB 1970 gör att folkräkningens uppgifter om sysselsättning måste användas med försiktighet när det gäller invandrare, speciellt beträffande mindre nationalitetsgrupper.

IU måste mot denna bakgrund konstatera att någon tillfredsställande statistisk belysning av utlänningarnas roll på den svenska arbetsmarknaden f. n. inte kan ges. I det följande används förutom vissa uppgifter ur folkräkningarna framförallt uppgifter ur den intervjuundersökning som IU och EFA genomförde år 1969. Vissa andra uppgifter ur denna undersökning finns i bilaga 3 i bilagedelen till detta betänkande. En utförligare redovisning av EFA:s uppgifter om bl. a. utlänningarna på den svenska arbetsmarknaden finns i Eskil Wadensjös avhandling "Immigration och samhällsekonomi", Lund 1973 och i EFA:s rapport SOU 1974:29.

4.1.2 *Antal utlänningar på arbetsmarknaden*

Enligt SIV:s arbetsanmälningsstatistik var 232 800 utlänningar anställda den 1 januari 1974. Enligt FoB 1970 var 181 700 utlänningar förvärvs-

arbetande den 1 november 1970. Antalet arbetsanmälda vid denna tidpunkt (den 1 oktober 1970) var 228 374. FoB-uppgifterna om hela antalet förvärvsarbetande utlänningar år 1970 torde tämligen väl motsvara verkligheten och antalet förvärvsarbetande utlänningar torde vara ungefär lika stort nu. Andelen utlänningar av de förvärvsarbetande i Sverige skulle således uppgå till ca fem procent.

Uppgifter om förvärvsintensitet ur FoB 1970 är inte användbara på grund av de ovan omnämnda bristerna i befolkningsstatistiken. I 1960 års folkräkning redovisas en större andel förvärvsarbetande bland utlänningarna än för hela befolkningen, men skillnaderna då kunde förklaras med gruppernas olika ålders-, köns- och civilståndssammansättning.

IU:s intervjuundersökning år 1969 visade att de intervjuade utländska männen hade högre förvärvsintensitet än svenskarna. Bland kvinnorna hade invandrarna från Finland, Italien och Jugoslavien en väsentligt större andel förvärvsarbetande medan tyskorna arbetade i mindre utsträckning än svenskorna. Dessa skillnader kvarstår om man delar upp materialet efter civilstånd eller ålder, med undantag av att ogifta tyskor förvärvsarbetade i högre utsträckning än ogifta svenskor. De utländska kvinnornas högre förvärvsintensitet framstår ännu klarare om man delar upp materialet efter arbetstid (se tabell 4.1).

Troligen varierar förvärvsintensiteten kraftigt mellan olika invandrargrupper. Speciellt beträffande vissa grupper från Sydeuropa tycks andelen förvärvsarbetande vara mycket hög. I en undersökning som

Tabell 4.1 Förvärvsarbetande i oktober 1969 fördelade efter nationalitetsland, kön och arbetstid. Procent.

Persons gainfully employed in October 1969, by country of nationality, sex and working hours. Percentages.

Kön och nationalitet	Ej förvärvs-arbetande	Deltid	Halvtid	Heltid
Män				
Finländare	7	0	0	93
Italienare	5	1	2	92
Jugoslaver	6	–	1	93
Tyskar	9	1	1	89
Svenskar	21	–	1	78
Kvinnor				
Finländare	34	4	6	56
Italienare	34	5	8	54
Jugoslaver	20	4	7	76
Tyskar	55	7	6	32
Svenskar	56	4	12	28
Båda könen				
Finländare	22	2	3	73
Italienare	14	2	4	80
Jugoslaver	12	2	3	84
Tyskar	27	3	3	67
Svenskar	38	2	7	54

Källa: IU:s intervjuundersökning

utfördes på uppdrag av IU i Lessebo kommun bland där bosatta greker var t. ex. samtliga gifta kvinnor förvärvsarbetande.[1]

4.1.3 *Invandrarnas yrkesfördelning m. m.*

En större andel av invandrarna än av hela befolkningen är arbetare. År 1960 var enligt folk- och bostadsräkningen det året 74 procent av de förvärvsarbetande utländska medborgarna arbetare mot 62 procent bland de utrikes födda och 51 procent i hela befolkningen. Motsvarande uppgifter finns inte från FoB 1970. Den omfattande invandringen i slutet av 1960-talet har medfört att andelen arbetare bland utlänningarna i Sverige har ökat. I tabell 4.2 visas yrkesställningen hos fyra invandrargrupper som ingick i IU:s intervjuundersökning.

Variationerna mellan olika invandrargrupper, liksom mellan invandrarna, under olika perioder, är dock stora. I IU:s intervjuundersökning var andelen tjänstemän mycket liten bland jugoslaver och finländare, medan den var något större för tyskarna än för den svenska kontrollgruppen.

Invandrarnas fördelning på olika yrken kan belysas med uppgifter ur folkräkningarna år 1960 och 1970, då utrikes födda har redovisats efter yrken. Stora andelar utrikes födda förekom år 1970 i flera tillverkningsyrken, t. ex. var 35,8 procent (3 483 personer) av gummivaruarbetarna utrikes födda. Av textilarbetarna var år 1970 29,7 procent utrikes födda (år 1960 15,4 procent), av varm- och kallvalsare 26,0 (år 1960 20,1). Höga frekvenser utrikes födda förekom även i en del yrken som kräver lång utbildningstid. Således var 22,6 procent av läkarna år 1970 födda utrikes (år 1960 17,1 procent). Låga andelar utrikes födda fanns bland några transportyrken, t. ex. lokförare 0,8 procent (0,6 år 1960), liksom allmänt samhällsadministrativt arbete, 3,4 procent år 1970. Av städare var år 1970 15,9 procent (8 693 personer) födda utrikes.

Tabell 4.2 Förvärvsarbetande invandrare och svenskar efter yrkesställning hösten 1969. Procent.

Gainfully employed immigrants and Swedes by occupational status, autumn 1969. Percentages.

Nationalitet	Yrkesställning			
	Företagare	Tjänstemän	Arbetare	Summa
Finländare	1	9	90	100
Italienare	2	11	87	100
Jugoslaver	1	5	94	100
Tyskar	5	40	55	100
Svenskar	10	35	55	100

Anm.: Arbetare och tjänstemän är här definierade på ett något annorlunda sätt än vad som är vanligt. Vårdpersonal (ej medicinsk personal) är här förda till arbetare.

Källa: IU:s intervjuundersökning

[1] Thomas Thomell, Grekiska arbetar i Lessebo, Sociologiska institutionen Lunds universitet, 1972.

Tabell 4.3 Utrikes födda personer som förvärvsarbetar minst 20 timmar per vecka enligt FoB 1970 efter yrke, kön och invandringsår

Persons born abroad and gainfully employed for at least 20 hours per week according to the 1970 census, by occupation, sex and year of immigration

Yrke		Samtliga						Därav efter	
		Män		Kvinnor		Båda könen		–1940	1941–1945
		Ant.	%	Ant.	%	Ant.	%	%	%
0	Naturvetenskapligt, tekniskt och samhällsvetenskapligt, humanistiskt och konstnärligt arbete	27 526	15,7	20 540	18,2	48 066	16,7	26,6	25,6
1	Administrativt arbete	3 252	1,9	759	0,7	4 011	1,4	6,3	2,9
2	Kameralt och kontorstekniskt arbete	4 365	2,5	16 454	14,6	20 819	7,2	13,2	12,4
3	Kommersiellt arbete	7 195	4,1	7 018	6,2	14 213	4,9	11,7	7,0
4	Lantbruks-, skogs- och fiskeriarbete	6 722	3,8	1 823	1,6	8 545	3,0	5,1	3,1
5	Gruv- och stenbrytningsarbete	1 234	0,7	73	0,1	1 307	0,5	0,1	0,2
6	Transport- och kommunikationsarbete	7 023	4,0	1 771	1,6	8 794	3,1	3,6	3,9
7–8	Tillverkningsarbete	107 993	61,7	39 714	352	147 707	51,3	21,2	35,9
90–94	Servicearbete	8 774	5,0	24 351	21,6	33 098	11,5	11,5	8,5
98	Militärt arbete	291	0,2	0	0	291	0,1	0,5	0,3
99	Personer med ej identifierbara yrken eller med ej angiven yrkestillhörighet	719	0,4	408	0,4	1 127	0,4	1,6	0,2
	Summa	175 067	100	112 911	100	287 978	100	100	100
	Antal							9 564	18 830

Källa: FoB 1970, råtabeller

I tabell 4.3 visas de utrikes föddas yrkesfördelning på 1-siffernivå enligt FoB 1970. I tabellen ingår naturaliserade invandrare, liksom övriga i utlandet födda svenska medborgare. Av de utrikes födda männen hade drygt 60 procent yrken i tillverkningsarbete mot 45 procent bland alla förvärvsarbetande män i Sverige. Av de utrikes födda kvinnorna hade 35 procent sådana yrken (14 procent av samtliga kvinnor), medan 22 procent (20 procent av samtliga kvinnor) var sysselsatta i servicearbete. Uppgift om invandringsår saknas för 15 procent av de utrikes födda personer som arbetar minst 20 timmar per vecka. Trots detta framträder ett tydligt mönster där senare invandrare i betydligt större utsträckning har yrken som kan klassificeras som tillverkningsarbete. Andelen i sådana yrken är även högre för invandrare under högkonjunkturåren än lågkonjunkturåren under 1960-talet. Detta förklaras av att det framför allt är invandringen av arbetare i industrin som är konjunkturkänslig. Motsvarande uppgifter finns inte tillgängliga för utländska medborgare eller efter födelseland. I tabell 4.4 visas emellertid uppgifter om utlänningar som arbetar minst 20 timmar per vecka efter näringsgren enligt FoB 1970. Flest personer arbetar i tillverkningsindustri i samtliga redovisade grupper, men andelen varierar kraftigt mellan olika nationaliteter.

invandringsår										
1946–1950	1951–1955	1956–1960	1961–1965	1966	1967	1968	1969	1970	Uppgift saknas	Utrikes födda i % av samtliga
%	%	%	%	%	%	%	%	%		
21,9	19,4	19,3	13,1	12,1	15,6	14,8	9,8	7,4	18,3	7,4
2,0	1,2	1,2	0,6	0,5	0,6	0,5	0,4	0,3	2,2	5,1
10,7	8,7	8,1	5,1	4,1	4,7	4,6	3,3	2,1	9,3	5,6
5,3	6,4	5,1	3,2	2,1	2,8	2,5	1,5	1,2	7,5	4,7
3,4	3,4	2,6	2,2	2,3	2,5	2,3	2,6	2,5	3,9	3,1
0,4	0,8	0,6	0,4	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	10,4
3,5	3,2	3,5	3,0	2,1	2,4	2,0	1,2	0,9	4,8	4,0
37,2	43,7	48,0	61,4	63,1	57,8	61,2	71,6	75,4	38,4	12,7
13,2	13,0	11,5	10,8	12,8	12,7	11,1	8,7	9,1	13,7	10,1
0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	1,7
0,1	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	1,0	18,4
100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	8,4
27 551	29 553	31 778	47 621	12 382	8 560	12 791	24 469	22 240	42 639	

En betydande del av invandrarna har samma eller liknande yrken i Sverige som de hade i hemlandet före utvandringen. I IU:s intervjuundersökning uppgav 48 procent av finländarna, 67 procent av italienarna, 56 procent av jugoslaverna och 75 procent av tyskarna att de hade samma yrkesställning och näringsgren i Sverige som i hemlandet före utvandringen. Skillnaderna mellan könen inom resp. nationalitet var mycket små. De som framförallt har fått byta yrkesställning är de som i hemlandet arbetade som tjänstemän.

Olika undersökningar i Finland och Jugoslavien som gjorts under senare år tyder på att relativt många utvandrare hade arbete i industrin före utvandringen. Av utvandrarna från Finland år 1971 var enligt officiell finsk statistik ca 54 procent förvärvsarbetande. Av dessa var 17,6 procent sysselsatta i jordbruk, medan 38,5 procent (50,0 procent av männen) före utvandringen arbetade i tillverkningsyrken.

I IU:s intervjuundersökning tillfrågades de undersökta invandrargrupperna och en svensk kontrollgrupp om de arbetar inom det yrke de kan bäst. Svaren framgår av tabell 4.5.

Skillnaderna mellan de olika invandrargrupperna kan inte förklaras av skillnader i ålderssammansättning. Bland jugoslaverna är andelen som

Tabell 4.4 Utlänningar som förvärvsarbetar minst 20 timmar per vecka enligt FoB
Aliens gainfully employed for at least 20 hours per week according to the 1970 census,

Näringsgren	Samtliga					
	Män		Kvinnor		Båda könen	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Ej specificerad verksamhet	1 348	1,2	395	0,7	1 743	1,0
Jordbruk, skogsbruk, jakt och fiske	4 305	3,8	501	0,8	4 806	2,7
Brytning av mineraliska produkter	948	0,8	101	0,2	1 049	0,6
Tillverkning	71 507	63,0	32 304	51,4	103 811	58,8
El-, gas-, och vatten-försörjning	226	0,2	58	0,1	289	0,2
Byggnadsverksamhet	9 344	8,2	269	0,4	9 613	5,5
Varuhandel, restaurang- och hotellverksamhet	9 698	8,6	8 504	13,5	18 202	10,3
Samfärdsel, post- och telekommunikationer	3 893	3,4	1 507	1,7	4 950	2,8
Bank- och försäkrings-, fastighets- och uppdrags-verksamhet	2 733	2,4	1 779	2,8	4 512	2,6
Offentlig förvaltning och andra tjänster	9 423	8,3	17 857	28,4	27 280	15,5
Summa	113 425	100	62 825	100	176 250	100

Källa: FoB 1970, råtabeller

uppger sig arbeta inom det yrke de kan bäst betydligt lägre för personer med lång utbildning (34 procent bland dem som har studentexamen eller högre) medan motsvarande skillnad inte finns i andra undersökta grupper.

Invandrarna har en betydligt större rörlighet på arbetsmarknaden än svenskarna. Detta gäller såväl män som kvinnor och olika åldrar. I tabell 4.6 visas andelen som bytt arbete under det senaste året.

Tabell 4.5 Andel av förvärvsarbetande i fyra invandrargrupper och en svensk kontrollgrupp som hösten 1969 angav att de arbetar inom det yrke de kan bäst. Procent.

Proportion of gainfully employed persons in four immigrant groups and Swedish control group stating in the autumn of 1969 that they were employed in the occupation they were best qualified for. Percentages.

Nationalitet	Båda könen	Män	Kvinnor
Finländare	67	70	63
Italienare	69	70	64
Jugoslaver	56	52	63
Tyskar	82	85	72
Svenskar	92	92	91

Källa: IU:s intervjuundersökning

1970 efter näringsgren, kön och medborgarskap
by industry, sex and nationality

Därav efter medborgarskapsland													
Danmark		Finland		Grekland		Jugoslavien		Tyskland		Tjeckoslovakien		Turkiet	
Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
106	0,8	836	0,8	53	0,8	167	0,9	85	1,0	23	1,2	39	2,8
742	5,6	3 220	3,4	8	0,1	35	0,1	195	2,3	9	0,4	3	0,2
55	0,4	781	0,8	–	–	44	0,2	18	0,2	10	0,5	1	0,0
5 726	43,2	59 813	64,1	4 965	79,2	13 961	78,0	3 164	36,7	884	46,9	876	64,6
25	0,1	147	0,1	2	0,0	4	0,0	15	0,2	5	0,2	–	–
1 451	10,9	5 372	5,7	99	1,5	335	1,8	502	5,8	40	2,1	8	0,5
1 594	12,0	6 910	7,4	495	7,9	1 405	7,8	1 998	23,2	165	8,7	235	17,3
701	5,3	1 963	2,1	62	0,9	342	1,9	379	4,4	34	1,8	49	3,6
390	2,9	1 645	1,7	61	0,9	107	0,5	428	5,0	76	4,0	30	2,2
2 436	18,4	12 585	13,4	520	8,3	1 486	8,3	1 841	21,3	638	33,8	113	8,3
13 226	100	93 272	100	6 265	100	17 886	100	8 625	100	1 884	100	1 354	100

Uppgifter om invandrarnas inkomstförhållanden finns i olika undersökningar, men någon noggrannare redovisning därav har inte skett. Undersökningarna pekar på att invandrarna inkomstmässigt är koncentrerade till medelinkomster, och att således höga, men framför allt låga årsinkomster sällan förekommer. Man har i dessa undersökningar inte kunnat påvisa att någon skillnad i lönesättningen för samma arbete skulle förekomma mellan invandrare och infödda personer. De skillnader som

Tabell 4.6 Andel personer i fyra invandrargrupper och en svensk kontrollgrupp som hösten 1969 uppgav att de bytt arbete under det senaste året. Procent.

Proportion of persons in four immigrant groups and a Swedish control group stating in the autumn of 1969 that they had changed jobs during the past year. Percentages.

Nationalitet	Samtliga	Kön		Ålder			
		Män	Kvinnor	16–25	26–35	36–45	46–67
Finländare	42	41	43	54	38	29	20
Italienare	28	26	31	44	27	18	19
Jugoslaver	43	41	45	57	37	38	38
Tyskar	34	32	39	47	32	24	23
Svenskar	21	18	25	46	21	20	12

Källa: IU:s intervjuundersökning

Tabell 4.7 Inkomst per månad hösten 1969 i fyra invandrargrupper och en svensk kontrollgrupp. Andelar (procent) som uppger viss inkomst.

Monthly earnings during the autumn of 1969 in four immigrant groups and a Swedish control group. Proportions stating a particular income. Percentages.

Nationalitet	Inkomst (i kr. per månad)					
	10–1000	1010–1500	1510–2000	2010–2500	2510–3500	3510–
Båda könen						
Finländare	13	22	41	16	8	1
Italienare	12	22	39	18	9	1
Jugoslaver	14	24	47	13	2	1
Tyskar	13	11	25	25	19	7
Svenskar	28	15	23	15	13	6
Män						
Finländare	5	11	46	25	12	1
Italienare	6	17	42	23	11	1
Jugoslaver	6	16	55	19	2	1
Tyskar	6	7	24	29	24	9
Svenskar	16	11	24	21	20	9
Kvinnor						
Finländare	22	35	34	6	2	0
Italienare	28	38	29	4	,1	1
Jugoslaver	27	37	34	2	–	0
Tyskar	33	22	27	12	4	2
Svenskar	47	21	20	7	4	1

Källa: IU:s intervjuundersökning

framträder beror på vilka arbeten de olika grupperna har fått.

Att så få invandrare jämfört med infödda svenskar befinner sig i de lägsta inkomstklasserna förklaras av att invandrarna mycket mera sällan har deltidsarbeten liksom av att invandrarna i betydligt högre grad bor i orter med god tillgång på arbete. I tabell 4.7 visas inkomsten 1969 i kr. per månad enligt IU:s intervjuundersökning. Tyskarna har i jämförelse med svenskarna bättre inkomstförhållanden, medan de övriga invandrargrupperna ligger klart under den infödda befolkningen. Skillnaderna kvarstår vid en uppdelning efter ålder.

Jämför man de olika nationalitetsgruppernas inkomster efter utbildning finner man att finländare, italienare och jugoslaver är underrepresenterade i de högsta inkomstgrupperna inom varje utbildningsskikt.

4.1.4 *Arbetslösheten bland invandrarna*

AMS redovisar kvartalsvis antalet arbetslösa utländska medborgare anmälda vid arbetsförmedling. Av tabell 4.8 framgår dels hela antalet anmälda arbetslösa, dels antalet och andelen utländska medborgare bland dessa åren 1970–1973. Eftersom man inte känner till antalet arbetande utlänningar tillräckligt noggrannt kan man inte med ledning av denna statistik redovisa andelen arbetslösa bland utlänningarna. Troligen var andelen utlänningar bland de arbetslösa lägre än deras andel bland alla i arbetskraften fram till mitten av år 1971. Under senare delen av år 1971,

Tabell 4.8 Hos arbetsförmedlingarna anmälda arbetslösa åren 1970–1974 efter medborgarskap

Persons registered at the employment offices as unemployed 1970–1974, by nationality

År Månad	Hela antalet arbetslösa	Därav utländska medborgare	
		Antal	Procent
1970			
Mars	43 547	933	2,1
Juni	24 618	588	2,4
September	27 748	899	3,2
December	44 516	1 312	2,9
1971			
Mars	64 968	2 585	4,0
Juni	47 799	2 389	5,0
September	57 803	3 492	6,0
December	73 612	4 166	5,7
1972			
Mars	80 061	5 078	6,3
Juni	54 717	3 485	6,4
September	64 251	3 963	6,2
December	72 511	4 121	5,7
1973			
Mars	77 527	4 879	6,3
Juni	56 418	3 318	5,9
September	60 482	3 399	5,6
December	64 748	2 984	4,6
1974			
Mars	65 995	3 098	4,7
Juni	43 937	1 973	4,5

Källa: AMS, Arbetsmarknadsstatistik

hela 1972 och större delen av 1973 var andelen utlänningar bland de anmälda arbetslösa troligen något större, medan siffran för december 1973 troligen åter innebär att andelen har blivit mindre än andelen av samtliga förvärvsarbetande.

En betydligt större andel arbetslösa utlänningar än svenskar var år 1973 i yngre åldersklasser. Av utlänningarna var 84 procent under 45 års ålder mot 46 procent bland svenskarna. Däremot var andelen personer under 18 år ungefär lika stor i bägge kategorierna. Dessa skillnader kan i huvudsak förklaras av utlänningarnas åldersmässiga sammansättning. Ungefär 60 procent av de arbetslösa utlänningarna hade varit arbetslösa över en månad. Motsvarande andel för svenskar var ungefär lika stor.

4.2 Aktuella frågor

4.2.1 *Arbete före inresa*

De arbetsmarknadspolitiska aspekterna på invandringen har behandlats av två statliga utredningar under 1960-talet. I betänkandet "Arbetsmark-

nadspolitik" (SOU 1965:9) anförde *1960 års arbetsmarknadsutredning* att den fann det angeläget att flyttningsrörelserna mellan länderna fortskrider och att Sverige i internationella sammanhang ger sitt fulla stöd åt strävandena i denna riktning. Ett undanröjande av hindren för den internationella rörligheten skulle enligt utredningen öka det ekonomiska utbytet av de totala arbetskraftsresurserna. Utredningen räknade med att konkurrensen om den i länderna tillgängliga arbetskraften skulle skärpas i framtiden, då en ökad frihet för flyttningsrörelserna samtidigt skulle medföra större utrymme för rekryteringsåtgärder från invandringsländernas sida. Mot denna bakgrund föreslog utredningen att Sverige som ett led i arbetsmarknadspolitiken inleder en planmässig rekrytering av arbetskraft i andra länder.

Utlänningsutredningen kommenterade i sitt betänkande "Invandringen" (SOU 1967:18) arbetsmarknadsutredningens förslag i detta avseende och framhöll att förutsättningar för fria arbetskraftsrörelser av det slag som arbetsmarknadsutredningen föreslog inte existerar. En fri rörlighet för arbetskraften är möjlig enbart i begränsad utsträckning, som t. ex. inom Norden eller den Europeiska gemenskapen. Den internationella utvecklingen på arbetsmarknadsområdet syntes enligt utlänningsutredningen tala för att det saknas förutsättningar för att i berörda länder avveckla den generella invandringskontrollen. Under efterkrigstiden har, framhöll utredningen vidare, invandringens omfattning endast i ringa mån bestämts med hänsyn till samhällets möjligheter att bereda invandrarna bostäder, utbildning och social omvårdnad. Om inte invandringen i större utsträckning anpassas till samhällets möjligheter att ta emot invandrarna föreligger en allvarlig risk för sociala problem och anpassningssvårigheter bland invandrarna, framhöll utlänningsutredningen.

Genom uttalandena i prop. 1968:142 om riktlinjer för utlänningspolitiken, som grundar sig på utlänningsutredningens betänkande, anslöt sig statsmakterna till utlänningsutredningens ståndpunkt. I propositionen (s. 102–103) framhölls bl. a. att tillströmningen av utlänningar till den svenska arbetsmarknaden måste avvägas så

"att det arbetsmarknadspolitiska målet att bereda arbetskraft som redan finns här full, produktiv och fritt vald sysselsättning inte äventyras. Kontroll över invandringen är nödvändig även för att vi skall kunna upprätthålla principen att invandrare skall ha en standard som är jämförlig med den inhemska befolkningens, något som förutsätter att det finns garantier för bl. a. att utländsk arbetskraft avlönas efter samma normer som inhemsk och att den utländska arbetskraften inte koncentreras till de sämst betalda yrkesområdena eller yrkesområden med osäker anställningstrygghet på längre sikt. Vidare kan kontroll av invandringens omfattning och inriktning bidra till att minska risk för att invandringen blir en faktor som fördröjer önskvärd strukturomvandling av låglönebranscher.

I kravet på jämförlig standard för invandrare och den inhemska befolkningen ingår att invandrare skall ha bostadsförhållanden som kan godtas enligt de normer som gäller för den inhemska befolkningen.

Våra resurser i övrigt på det sociala området, utbildningsområdet och hälso- och sjukvårdsområdet byggs upp med hänsyn till bl. a. den

beräknade arbetsmarknadsutvecklingen. Härigenom får man tämligen god anpassning av resurserna till den antagna invandringen."

Mot denna bakgrund uttalade statsmakterna att det år 1966 införda kravet att utomnordisk arbetskraft skall ha AT ordnat före inresan skall bestå. Beträffande formerna för prövningen om invandring av utländsk arbetskraft skall få ske eller inte framhölls bl. a. att arbetsmarknadsparternas inflytande på den arbetsmarknadsmässigt betingade invandringen bör bibehållas.

Efter år 1968 kännetecknas utvecklingen när det gäller frågan om formerna för invandringen till Sverige av ytterligare ansträngningar att reglera invandringen.

Som har framgått av avsnitt 2.2.2 utgörs en stor del av invandringen till Sverige av annan invandring än arbetskraftsinvandring. År 1972 invandrade till Sverige 12 047 icke-nordbor (8 405 i åldern 15–64 år). Samma år gjordes 12 389 förstagångsansökningar om AT av vilka 9 485 beviljades. Av ansökningarna skedde 5 586 före inresan (4 290 beviljade) medan 3 899 ansökningar (2 293 beviljade) gjordes efter inresa. Därvid måste observeras att uppgiften om antalet invandrade icke-nordbor avser personer som blivit kyrkobokförda som invandrare i Sverige, och som således har haft för avsikt att stanna en längre tid här, medan det bland de personer som söker AT finns ett stort antal personer (t. ex. musiker, montörer etc.) som endast avser att vara här en kort tid. Bland icke-nordbor som söker AT först efter inresan finns anhöriga till tidigare invandrare och politiska flyktingar. Frågan om ekonomisk hjälp i samband med väntan på AT tas upp i avsnitt 6.3.3.

I detta sammanhang bör även påpekas att endast en mycket liten del av de invandrare som har kommit till Sverige från utomnordiska länder sedan mitten av 1960-talet har överförts hit i kollektiva former. Kollektiv överföring av arbetskraft har främst förekommit i enlighet med arbetskraftsavtalet mellan Jugoslavien och Sverige av år 1966. Under perioden 1965–1971 överfördes totalt ca 4 000 arbetare kollektivt till Sverige, varav ca 3 500 var jugoslaver.

Även frågan om en ökad styrning av arbetskraftsrörelserna mellan Finland och Sverige har varit föremål för ökad uppmärksamhet, främst med anledning av den stora utvandringen från Finland åren 1968–70. Enligt överenskommelsen av år 1954 om en fri nordisk arbetsmarknad förutsätts att arbetskraften i största möjliga omfattning förmedlas genom den offentliga arbetsförmedlingen i de bägge länderna. Av de invandrare som har kommit till Sverige från Finland har emellertid endast en liten del sökt arbete i Sverige genom arbetsförmedlingen i något av de båda länderna. Enligt en stickprovsundersökning utförd av SIV år 1971 hade endast 15 procent av de förvärvsarbetande finländarna i Sverige sökt arbete här genom den finska arbetsförmedlingen och ungefär lika många genom den svenska. År 1972 hade enligt en undersökning utförd i Finland ca 20 procent av de finska utvandrarna till Sverige sökt arbete här genom den finska arbetsförmedlingen (se även avsnitt 11.2.2 och tabell 11.1).

Mot denna bakgrund togs år 1972 upp frågan om ett avtal mellan

Finland och Sverige som bl. a. skulle syfta till att minska de problem som migrationen lett till i de bägge länderna och för de enskilda utvandrarna genom att söka kanalisera den via arbetsförmedlingarna. Avtalet undertecknades i april 1973 av svenska och finska myndigheter och organisationer och trädde i kraft den 1 juli 1973. Överenskommelsen innebär bl. a. att finländska arbetstagare som söker arbete i Sverige skall vända sig till arbetsförmedlingen i hemlandet för att få en allsidig information om såväl vad det egna landet kan erbjuda i fråga om arbete, sociala förmåner m. m. som motsvarande förhållanden i Sverige. För den svenske arbetsgivaren gäller att han får anställa endast sådan arbetssökande som har haft kontakt med arbetsförmedlingen i Sverige eller Finland, såvida det inte är fråga om arbetsbyte inom Sverige. Arbetsmarknadsmyndigheterna skall ställa resurser till förfogande så att överenskommelsen får åsyftad effekt. För att säkra det egna behovet av arbetskraft har Finland dessutom vidtagit särskilda åtgärder inom bl. a. arbetsmarknads-, regional- och bostadspolitikens områden.

Avtalet har lett till en viss ökning av andelen personer som tar kontakt med arbetsförmedlingen i något av de bägge länderna före migration.

4.2.2 *Utlännings rättsställning på arbetsmarknaden*

Internationella normer

FN:s allmänna förklaring av år 1948 om de mänskliga rättigheterna föreskriver att "envar har rätt till arbete, till fritt val av sysselsättning, till rättvisa och tillfredsställande arbetsförhållanden och till skydd mot arbetslöshet" (art. 23). Rätten till arbete tas även upp i FN-konventionen av år 1958 angående diskriminering i fråga om anställning och yrkesutövning samt i FN:s konvention av år 1965 om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. I samband med Sveriges godkännande av denna konvention uttalade statsmakterna att arbetsmarknadens parter bör i samverkan se till att rasdiskriminering i arbetslivet förhindras.

Invandrares rättigheter på arbetsmarknaden tas vidare upp i ILO-konventionen (nr 97) angående migrerande arbetare och i ILO-konventionen (nr 118) angående utlänningars likställande med ett lands egna medborgare i fråga om social trygghet, för vilka närmare redogörs i avsnitt 2.4. Även i överenskommelser som träffats inom Europarådet har frågan om invandrarnas rättsliga ställning på arbetsmarknaden tagits upp, bl. a. i den europeiska bosättningskonventionen av år 1955 och i 1961 års europeiska sociala stadga samt i förslaget till konvention angående migrerande arbetares rättsliga ställning (se vidare avsnitt 2.4).

Under senare år har även Europarådets ministerkommitté antagit en rad resolutioner som syftar till att förbättra invandrarnas situation på arbetsmarknaden. I resolution (68) 2 angående socialt bistånd till invandrare uppmanas medlemsstaternas regeringar bl. a. att underlätta invandrares befordran i arbetslivet och i resolution (69) 7 framhålls bl. a. att särskilt samarbete bör komma till stånd mellan invandrings- och utvandringsländer beträffande godkännande av yrkes-

kunskaper som förvärvats vid vistelse utanför hemlandet och beträffande yrkesutbildning. I resolution (69) 9 betonas att invandrare bör ha samma möjligheter som det egna landets arbetare att bl. a. välja och bli vald till förtroendeman och att delta i fackligt arbete. I en resolution (70) 36 behandlas uteslutande frågan om ett utökat arbetarskydd för invandrade arbetstagare. I resolution (74) 15 föreskrivs likabehandling mellan invandrade och inhemska arbetare vad avser arbetsförhållanden, lön, avsked samt geografisk rörlighet och yrkesrörlighet.

I de bilaterala överenskommelser som Sverige har ingått med bl. a. Jugoslavien och Turkiet rörande anställning av arbetskraft föreskrivs vilka rättigheter som skall gälla för jugoslaviska resp. turkiska arbetare som är anställda i Sverige (se avsnitt 2.4).

Svenska bestämmelser

Utlänningar har inte en ovillkorlig rätt att ta arbete i Sverige och för dem gäller särskilda bestämmelser beträffande rätten att driva näring och även rätten att vara verksam i vissa andra avseenden på den svenska arbetsmarknaden. För dessa begränsningar redogörs i avsnitt 10.1.3 och 10.1.4.

I övrigt gäller i allt väsentligt samma bestämmelser för utländska medborgare på den svenska arbetsmarknaden som för svenska medborgare. De har t. ex. tillgång till *arbetsförmedlingarnas service* på samma villkor, samma rätt att delta i *arbetsmarknadsutbildning* och samma rätt till *förmåner vid arbetslöshet* och *yrkesskada*. *Arbetarskyddslagen* (1949:1) gäller alla anställda, liksom även de inom *den arbetsrättsliga lagstiftningen* nyligen ikraftträdda lagarna, nämligen lagen (1974:12) om anställningsskydd, lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder samt lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen.

I bestämmelser om löner och anställningsförhållanden i *kollektivavtal* mellan arbetsmarknadens parter görs ingen skillnad mellan svenska och utländska medborgare.

4.2.3 *Introduktions- och utbildningsåtgärder*

Såväl statsmakterna som arbetsmarknadens parter har i skilda sammanhang betonat vikten av att särskilda introduktionsåtgärder vidtas för invandrare som anställs i Sverige. Den hittills mest långtgående åtgärden på detta område är lagstiftningen om rätt till ledighet och lön vid deltagande i *svenskundervisning* för invandrare (prop. 1972:100 och 1973:43). Lagstiftningen grundar sig på förslag som IU förde fram i sitt första delbetänkande. Lagen är tillämplig på i princip samtliga utländska arbetstagare i Sverige och föreskriver att arbetsgivare är skyldig att bereda anställda ledighet i 240 timmar från ordinarie arbetstid för att delta i svenskundervisning och att betala dem lön för deltagande i 240 timmars undervisning. Arbetsgivaren skall också så snart det kan ske upplysa den utländske arbetstagaren om hans rättigheter enligt lagen samt inom 60

dagar från anställningens början bereda honom möjlighet till ledighet för att påbörja undervisningen. För utländska arbetstagare som anställts i Sverige före den 1 januari 1973 är dock rätten till ledighet och lön behovsmässigt differentierad till att omfatta 160 eller 240 undervisningstimmar.

Medan frågan om svenskundervisning för anställda invandrare har fått en generell lösning är *den särskilda företagsintroduktionen* för invandrare ojämnt utbyggd och varierar väsentligt mellan olika arbetsgivare och arbetsplatser. Från arbetsmarknadsparternas sida har dock försök gjorts att ställa upp riktlinjer för introduktionsåtgärderna. Överenskommelser om företagsintroduktion för invandrare har sålunda år 1969 träffats mellan Sveriges Verkstadsförening och Svenska Metallindustriarbetareförbundet och samma år mellan SAF:s Allmänna grupp, Glasindustrins Arbetsgivareförbund och Svenska Fabriksarbetareförbundet, liksom även senare mellan Fabriksarbetareförbundet och Kooperativa förbundets förhandlingsorganisation. I överenskommelsen mellan Verkstadsföreningen och Metallindustriarbetareförbundet framhålls att introduktionen på arbetstid inte skall få medföra en minskning av arbetsinkomsten. Beträffande facklig anslutning framhålls följande:

> En aktiv samverkan kring introduktionsfrågorna bör kunna öka möjligheterna att förebygga och undanröja eventuella missförstånd och motsatsförhållanden i relationen svensk och utländsk arbetskraft eller olika grupper av utländsk arbetskraft emellan. I detta sammanhang noteras att Verkstadsföreningen i särskild ordning tillrått sina medlemsföretag att rekommendera den utländska arbetskraften att ansluta sig till Metallindustriarbetareförbundet. Organisationerna är ense om att en sådan ordning bör öka den utländske arbetarens förutsättningar att snabbt få kännedom om förhållandena på den svenska arbetsmarknaden och att få personliga kontakter i den nya arbetsmiljön.

En central överenskommelse om riktlinjer för introduktionen i företagen och undervisningen i svenska för invandrare träffades mellan LO och SAF den 20 november 1970. Överenskommelsen har endast en rekommenderande innebörd och är vad gäller avsnitten om svenskundervisning genom den nya lagstiftningen inte längre aktuell. I överenskommelsen rekommenderas att överenskommelser av ovan nämnt slag träffas även mellan förbunden inom övriga berörda branscher. År 1971 gjordes en uppföljning av effekterna av denna centrala överenskommelse, varvid konstaterades att inga nya förbundsöverenskommelser om introduktion av invandrare på företagen hade träffats. Mot denna bakgrund uppmanade LO och SAF samma år åter förbunden att sluta överenskommelser av detta slag. Åtgärden har dock inte lett till resultat.

Av särskild betydelse när det gäller introduktionen i arbetslivet för invandrare är *hälsoundersökningar*. Se vidare avsnitt 6.5.

I såväl internationella sammanhang (jfr. den Europarådsresolution som nämns i avsnitt 4.2.2) som i Sverige ägnas frågan om ett förbättrat *arbetarskydd* för invandrare ett ökat intresse. I vissa länder föreligger uppgifter om hög olycksfallsfrekvens bland invandrare. I Sverige saknas rikstäckande sådana uppgifter. Olycksfallsfrekvens varierar i allmänhet med anställningens längd, tidigare erfarenhet av liknande arbete och

ålder. Eftersom invandrarna i flera sådana hänseenden genomsnittligt avviker från den infödda arbetskraften, och frekvensen olycksfall i arbetet i Sverige ligger på en låg nivå, är det svårt att statistiskt påvisa skillnader i olycksfallsrisken mellan utlänningar och svenskar. Uppgifter föreligger endast från enstaka företag där man antingen har genomfört interna studier eller har uttalat sig erfarenhetsmässigt. I de flesta fall anser man att inga eller mycket små skillnader finns i olycksfallsfrekvens mellan utländska medborgare och t. ex. svenskar som inte har tidigare erfarenhet av industriarbete.

Olycksfallsriskerna för anställda invandrare är emellertid stora och arbetarskyddsstyrelsen har därför ägnat frågan särskild uppmärksamhet; bl. a. har informationsmaterial för invandrare utarbetats och yrkesinspektörerna har genom cirkulär uppmanats att verka för extra arbetarskyddsåtgärder för invandrare. En arbetsgrupp, som bildades år 1971, med företrädare för arbetarskyddsnämnden, arbetarskyddsstyrelsen, SIV, SAF och LO har föreslagit en plan för sådana åtgärder.

Arbetarskyddslagens 7 § kan betecknas som nyckelparagrafen när det gäller åtgärder för att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet. Där stadgas bl. a. att arbetsgivare är skyldig att iaktta allt "som skäligen kan erfordras för att förebygga att hos honom sysselsatt arbetstagare ådrager sig ohälsa i följd av arbetet eller drabbas av olycksfall däri." Med utgångspunkt från denna bestämmelse har frågan rests om arbetsgivaren är skadeståndsansvarig om en invandrare skadas som följd av att han inte har fått tillräckliga arbetsinstruktioner på modersmålet. Några ärenden av detta slag har prövats vid domstol; i ett ärende som prövades av högsta domstolen år 1973 förklarades arbetsgivaren skadeståndsskyldig.

Invandrarnas andel av *arbetsmarknadsutbildningen* överstiger deras andel av den totala arbetskraften i Sverige. Under budgetåret 1972/73 påbörjade 106 700 personer arbetsmarknadsutbildning, varav 11 580 var utländska medborgare (nära 11 procent). För invandrare ges särskild svenskundervisning inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen (jfr. SOU 1971:51 avsnitt 8.4). På fyra orter i Sverige ges sedan år 1973 finskspråkig arbetsmarknadsutbildning. Den år 1972 tillsatta kommittén för översyn av arbetsmarknadsutbildningen kommer att i ett betänkande som avges inom kort redovisa uppgifter om invandrare i arbetsmarknadsutbildningen och berör då frågan om invandrarnas behov av särskilda insatser inom ramen för utbildningen.

Beträffande särskilda *informationsinsatser* för invandrare på arbetsmarknaden, se avsnitt 11.2 och 7.3.3.

4.2.4 *De fackliga organisationerna och invandrarna*

LO har inte möjlighet att exakt ange hur många LO-anslutna arbetare som är utländska medborgare. Man uppskattar dock antalet till 200 000. Inte heller inom tjänstemannaområdet finns exakta uppgifter tillgängliga om antalet utländska medborgare bland medlemmarna.

I en undersökning från 1969[1] gjordes grova uppskattningar för vissa förbund. Svenska Metallindustriarbetareförbundet redovisade 10 procent

[1] K Dillén m. fl., Fackföreningsrörelsens förhållande till sina utländska medlemmar, Pedagogiska institutionen Stockholms universitet 1969.

utländska medborgare, Svenska Fabriksarbetareförbundet 9 procent, Hotell- och Restauranganställdas förbund 45 procent och Svenska Beklädnadsarbetareförbundet 22 procent utländska medborgare.

F. n. torde endast Svenska Metallindustriarbetareförbundet ha detaljerade statistiska uppgifter om utländska medborgare bland medlemmarna.[1] Uppgifterna från Metallindustriarbetareförbundet visar att i augusti 1972 var 61 669 av förbundets totalt 386 000 medlemmar invandrare, dvs. 16,0 procent. Ungefär en sjättedel av de invandrade medlemmarna utgjordes av kvinnor. Den procentuella fördelningen per land var följande: Finland 60, Jugoslavien 15, Danmark 4, Grekland 7, Norge 3, Tyskland 3, Ungern 2, Italien 2 och övriga 8.

Invandrarnas delaktighet i de fackliga organisationernas verksamhet har kartlagts ofullständigt. Endast från vissa mindre undersökningar finns uppgifter om i vilken utsträckning invandrare förekommer bland fackliga förtroendemän, i företagsnämnder, i verkstadsklubbarnas styrelser, bland skyddsombuden osv. Mellan t. ex. storföretag med många invandrare varierar antalet förtroendevalda invandrare väsentligt; vid vissa storföretag är deras andel relativt sett normal medan den vid vissa är anmärkningsvärt liten i förhållande till det stora antalet anställda invandrare.

Under senare år har LO och fackförbunden vidtagit en rad åtgärder i syfte att förbättra informationen om och till invandrarna. Flera förbund och fackföreningar har översatt avtal, arrangerat informationsmöten, medverkat i utbildningen av tolkar i arbetsplatsfrågor, initierat svenskundervisning, tagit initiativ till inrättande av invandrarbyråer m. m. Från fackförbundspressens sida har man sedan några år tillbaka infört artiklar på flera språk (se avsnitt 11.2.3.6).

Från flera håll har krav framförts på en bättre samordning och ett enhetligare uppträdande från LO-förbundens sida vad gäller invandrar- och migrationsfrågor. För att tillmötesgå dessa önskemål tillsatte LO:s landssekretariat år 1972 ett invandrarråd. I rådet ingår representanter för olika förbund där det finns relativt många utländska medborgare bland medlemmarna. Till rådet är knuten en referensgrupp med företrädare för invandrarnas organisationer. FCO har vidare på initiativ av LO bildat ett åttiotal lokala invandrarkommittéer som arbetar med frågor rörande utbildning av tvåspråkiga kontaktmän på arbetsplatserna, tolkfrågor, informationsmaterial, kurser och lokala invandrarpolitiska program.

4.3 IU:s överväganden

I avsnitt 3.2 har IU betonat vikten av att ett fortsatt arbete bedrivs på alla samhällsområden för att förverkliga 1968 års beslut om att invandrare och svenskar skall ges möjligheter till samma levnadsstandard och samma rättigheter och skyldigheter. En förutsättning för att detta jämlikhetsmål 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

[1] Se A Aune, De finländska invandrarnas fackliga aktivitet inom Metallindustriarbetareförbundet, Umeå universitet 1970 samt E. Söderlund, Att vara finländare i Metall, 1970.

övrigt. Detta förutsätter i sin tur att invandringen till Sverige regleras, så att den inte motverkar den utveckling som är önskvärd på andra samhällsområden. Invandringen får således inte stå i motsättning till målen för arbetsmarknads- och regionalpolitiken.

IU anser att strävandena att reglera arbetskraftsinvandringen bör fortsätta. För att sådan invandring från utomnordiska länder skall få äga rum måste krävas att arbete, bostad och arbetstillstånd skall vara ordnade före invandringen. Om invandring sker i kollektiva former bör – som IU redan framhållit i sitt första delbetänkande (SOU 1971:51 avsnitt 10.6) – förberedande undervisning i svenska och svensk arbetslivsorientering ges redan i hemlandet. De fackliga organisationerna bör liksom hittills ha ett väsentligt inflytande över arbetsmarknadsprövningen av invandringen. För invandring från nordiska länder bör eftersträvas att den i högre grad än f. n. kanaliseras via arbetsförmedlingarna.

Under senare tid har frågan om utvandringens långsiktiga effekter i utvandringsländerna ägnats särskild uppmärksamhet. I avsnitt 3.2 har IU framhållit att en förutsättning för att migrationen skall svara mot internationell solidaritet är att den inte motverkar den ekonomiska utjämningen mellan länder med olika utvecklingsnivåer. Erfarenheterna från 1960-talets migration mellan länderna visar att den på sikt kan hämma den sociala och ekonomiska utvecklingen i utvandringsländerna. Sverige bör enligt IU:s mening vid utformningen av invandringspolitiken ta hänsyn till effekterna av migrationen på utvandringsländernas arbetsmarknad.

Ytterligare ett motiv för att Sverige upprätthåller kontroll över invandringen av arbetskraft är att undvika att invandrarna koncentreras till de sämst betalda yrkesområdena eller till arbetsplatser med dålig arbetsmiljö. Som framgår av uppgifterna i avsnitt 4.1 är en större andel utländska medborgare än svenskar arbetare. De statistiska uppgifter som finns tillgängliga tillåter inte ett generellt påstående om att invandrarna är överrepresenterade i yrkesgrupper som kännetecknas av speciellt låga löner. Många invandrare rekryteras emellertid först till yrken som av löne- och miljömässiga skäl är mindre eftertraktade. Den höga rörlighet som invandrarna har på arbetsmarknaden talar visserligen för att det senare sker en utjämning i detta avseende mellan invandrade och svenska arbetare. Faktum kvarstår dock att invandrare i Sverige och andra europeiska länder i stor utsträckning hamnar i sådana arbeten och på sådana arbetsplatser, som den inhemska befolkningen helst undviker.

I arbetsmarknadspolitiken bör ökad uppmärksamhet ägnas åt koncentrationen av utländska medborgare till vissa arbetsplatser med dålig arbetsmiljö. En fortsatt satsning på förbättrad arbetsmiljö är en förutsättning för att även invandrarnas arbetssituation skall kunna förbättras, och för att tendensen till koncentration av invandrare till vissa arbeten och arbetsplatser skall kunna motverkas.

I avsnitt 12.1.2 redovisar IU sina överväganden om ansvarsfördelningen mellan arbetsmarknadens parter vad gäller åtgärder för invandrare på den svenska arbetsmarknaden. IU betonar där särskilt arbetsgivarnas ansvar för att informera arbetsmarknadsmyndigheter, kommuner och fackliga

organisationer om planerad anställning av utländsk arbetskraft. Informationen till kommunerna är särskilt viktig. I avsnitt 12.3.3 har IU tagit upp denna fråga till diskussion och föreslår där vissa åtgärder som skulle göra kommunerna mera delaktiga i den beslutsprocess som föregår invandring av arbetskraft.

Från LO:s och SAF:s sida har en rekommendation utfärdats om att parterna förbundsvis bör sluta överenskommelser om introduktion av utländsk arbetskraft, men hittills har endast ett fåtal sådana överenskommelser träffats. IU anser att detta förhållande är otillfredsställande. Det är oroväckande att invandrarnas behov av särskild information i samband med anställningen förbises på många arbetsplatser. En bristfällig introduktion kan få allvarliga konsekvenser för såväl den enskilde som för företaget. En för ytlig arbetsplatsorientering kan leda till onödiga olycksfall och yrkesskador. IU anser mot denna bakgrund att det är utomordentligt angeläget att förbundsvisa överenskommelser om introduktion av invandrare i arbetslivet träffas över hela arbetsmarknaden och att dessa överenskommelser även leder till konkreta insatser.

En förutsättning för att introduktionen på arbetsplatsen skall bli ändamålsenlig och effektiv är att det i de olika introduktionsmomenten finns tillgång till kompetenta tolkar. Den kartläggning av företagens tolkservice som IU gjorde i samband med arbetet på delbetänkandet om tolkservice (SOU 1972:83) visar att åtskilliga brister finns på detta område. De åtgärder som under senare tid har vidtagits för att utöka utbildningen av arbetsplatstolkar och fackliga tolkar kommer dock att leda till en förbättring av den nuvarande situationen.

Invandrare är genom otillräcklig företagsintroduktion och bristande tolkservice utsatta för särskilt stora risker för olycksfall i arbetet. Det är angeläget att en utökad samverkan mellan arbetsmarknadens parter, arbetarskyddsstyrelsen och SIV kommer till stånd för att utveckla metoder för arbetarskydd för invandrare och sprida dem till företagen. Utbildning av tvåspråkiga skyddsombud bör även ske. I den allmänna utbildningen för skyddsombud bör invandrarnas problem på arbetsplatsen ägnas särskild uppmärksamhet.

En viktig introduktionsåtgärd är hälsoundersökningar. IU har särskilt i uppdrag att överväga frågan om hälsokontroll för invandrare. IU tar upp frågan om hälsokontroll för invandrare i avsnitt 6.5. Frågan om förmåner vid arbetslöshet och yrkesskada tas upp i avsnitt 6.2.

Invandrarna utgör en stor andel av dem som genomgår arbetsmarknadsutbildningen. Insatser på utbildningsområdet är av stor vikt för att invandrarnas arbetslivssituation skall förbättras och deras yrkesrörlighet och sociala mobilitet skall underlättas. Som IU har angett i avsnitt 4.2.3 kommer den år 1972 tillsatta kommittén för översyn av arbetsmarknadsutbildningen att inom kort redovisa ett betänkande som även innehåller uppgifter om invandrarna i arbetsmarknadsutbildningen. Invandrarnas behov av särskilda insatser inom arbetsmarknadsutbildningen, t. ex. undervisning som ges på det egna modersmålet, bör ägnas stor uppmärksamhet i den vidare prövningen av kommitténs förslag.

En stor betydelse i arbetet för att förbättra invandrarnas ställning i

arbetslivet och deras medinflytande på arbetsplatsen och i samhället i övrigt har de fackliga organisationerna. Invandrarna i Sverige är i stor utsträckning fackligt anslutna. Särskilda åtgärder krävs emellertid för att en ökad medverkan av invandrare i det fackliga arbetet skall komma till stånd. Deras medverkan och inflytande i de fackliga organisationerna bör uppmuntras och underlättas för att stå i bättre proportion till deras andel av medlemmarna.

5 Bostadsfrågor

5.1 Statistisk översikt

De uppgifter om invandrarnas boendesituation i Sverige som föreligger f. n. härrör främst dels från lokalt orienterade undersökningar, dels från IU:s intervjuundersökning år 1969.

Var bor invandrarna?

Invandrarna i Sverige är koncentrerade till vissa regioner och bor i stor utsträckning i tätorter. På de enskilda orterna brukar de utländska medborgarna vara ojämnt fördelade mellan olika stadsdelar eller bostadsområden. I t. ex. hela Göteborgs kommun var andelen utländska medborgare 8,8 procent år 1972, men andelen i de olika församlingarna i kommunen varierar mellan 2,5 procent och 28,7 procent. Om en fördelning sker på mindre enheter, kvarter eller bostadsområden, kan man finna områden där nästan inga utlänningar bor och andra där en mycket stor del av de boende är utlänningar.[1]

I en rad undersökningar under senare år har man konstaterat att andelen utländska medborgare i större svenska städer är hög dels i de allra nyaste bostadsområdena, dels i områden med gammal och omodern bebyggelse. Det finns stora skillnader i bosättningsmönstret mellan olika nationaliteter. Medan finländarna i stor utsträckning återfinns i de nyaste bostadsområdena, är framförallt vissa sydeuropeiska invandrargrupper – jugoslaver, turkar, greker m. fl. – koncentrerade till det sämre bostadsbeståndet i de centrala stadsdelarna.

Invandrarnas koncentration i städerna till dels äldre bostadsområden, dels helt nybyggda områden, kan förklaras av hur bostadsmarknaden fungerar. De bostäder som invandrare har kunnat få är dels omoderna bostäder med låg kvalitet vilka trots låga hyreskostnader inte efterfrågas, dels – sedan slutet av 1960-talet – de nybyggda lägenheterna för vilka efterfrågeunderskott råder på grund av de höga hyrorna. I vissa fall har en stark lokal koncentration av en viss nationalitet uppstått genom att företag hyr ut eller förmedlar lägenheter till nyanställda eller att hyresvärden är invandrare och hyr ut åt sina landsmän.

För moderna bostäder med lägre hyror, byggda under 1940- och 1950-talen, råder starkt efterfrågeöverskott. Dessa lägenheter förmedlas i

[1] I IU:s forskningsrapport "Invandrare i Malmö" (Ds In 1973:11) återfinns detaljerade uppgifter om utlänningarnas boende i Malmö.

stor utsträckning på sådana vägar – genom bekantskap o. d. – som gör att nyligen invandrade utlänningar har små möjligheter att erhålla sådana bostäder.

Andelen utlänningar i befolkningen i områden med sämre bostadsbestånd i storstäderna har ökat under senare år, men detta beror i många fall inte på ökad inflyttning av utlänningar utan på att befolkningen minskar i området och att svenskarna utgör en större andel bland dem som flyttar från området. Ålderssammansättningen för utlänningarna i det sämre bostadsbeståndet avviker starkt från åldersfördelningen för den svenska befolkningen i samma områden, medan åldersfördelningen för den utländska resp. svenska befolkningen är betydligt mera likartad i nybyggda områden.

Rörligheten på bostadsmarknaden

Av IU:s intervjuundersökning framgick att invandrarna i betydligt större utsträckning än svenskarna hade bytt bostad under året före intervjutillfället. Medan ca hälften av finländarna och jugoslaverna hade bytt bostad under året hade endast ca 16 procent av svenskarna gjort det. Delvis men långt ifrån helt kan dessa skillnader förklaras med skillnader i åldersammansättning (se tabell 5.1).

Av de invandrare som flyttat i Sverige hade flertalet flyttat korta sträckor, 0–5 mil, medan relativt få hade flyttat längre sträckor vid flyttningstillfället närmast före intervjun. Framför allt italienarna hade flyttat i mycket liten utsträckning och endast kortare sträckor. Detta kan förklaras av att italienarna i Sverige är bosatta i huvudsak i fyra stora städer (Stockholm, Göteborg, Malmö och Västerås). Av de invandrare som hade flyttat i Sverige uppgav flertalet som huvudsaklig orsak till senaste flyttningen att de hade fått en i någon mening bättre bostad (se tabell 5.2).

Flertalet av invandrarna uppgav att det huvudsakliga motivet var antingen att få en egen bostad, en större bostad eller en modernare bostad. Däremot uppgav relativt få att de hade flyttat för att få en billigare bostad. En inte oväsentlig andel uppgav att de hade flyttat för

Tabell 5.1 Andel invandrare och svenskar i åldern 16–67 år som bytt bostad året före intervjutillfället hösten 1969. Procent.

Proportion of immigrants and Swedes moving. Percentages.

Grupp	Kön			Ålder			
	Samtliga	Män	Kv	16–25	26–35	36–45	46–67
Finländare	47	49	46	56	45	41	22
Italienare	33	37	25	37	37	26	19
Jugoslaver	51	54	47	55	49	46	60
Tyskar	30	34	25	50	28	20	6
Svenskar	16	18	15	38	21	9	5

Källa: IU:s intervjuundersökning

Tabell 5.2 Angiven flyttningsorsak till senaste flyttningen. Procent.
Main reason given by immigrants for latest change of address. Percentages.

Grupp	Har ej flyttat i Sverige	Angiven viktigaste flyttningsorsak						
		Egen bostad	Större bostad	Modernare bostad	Billigare bostad	Nytt arbete	Närmare släkt och vänner	Annat
Finländare	10	17	21	16	6	17	1	12
Italienare	13	17	26	17	5	7	2	13
Jugoslaver	11	13	19	16	8	18	1	14
Tyskar	13	27	19	7	3	14	3	14

Källa: IU:s intervjuundersökning

att få ett nytt arbete. Att en så pass liten andel av italienarna uppgav att de hade flyttat för att få ett nytt arbete berodde sannolikt på att de som tidigare nämnts bor i några få större städer med rikt differentierade arbetsmarknader.

Boendeform

Jämfört med svenskarna bor invandrarna i betydligt större utsträckning i lägenheter och i hyresrum och i betydligt mindre utsträckning i villor och radhus (se tabell 5.3). I olika undersökningar från storstäderna påvisas vidare att andelen utlänningar i villakvarteren är mycket lägre än andelen utlänningar i hela staden. Att invandrarna i så liten utsträckning bor i villa eller radhus kan förklaras dels av att många av invandrarna inte förrän efter lång tid bestämmer sig för om de skall bosätta sig i Sverige för gott, dels av invandrarnas inkomst- och förmögenhetsfördelning. Vid en jämförelse mellan grupperna finner man också att den invandrargrupp av de fyra undersökta som hade de högsta inkomsterna – tyskarna – också i betydligt större utsträckning bodde i villa eller radhus. Viss betydelse har emellertid även det förhållandet att utbudet av villor och radhus kan variera från ort till ort.

Tabell 5.3 Invandrare och svenskar fördelade efter bostadskategori år 1969. Procent.
Immigrants and Swedes by housing categories in 1969. Percentages.

Grupp	Hyreslägenhet	Insatslägenhet	Villa, radhus	Hos föräldrar eller släkt	Inneboende	Annat
Finländare	65	10	8	7	8	3
Italienare	66	11	6	7	9	1
Jugoslaver	73	8	3	7	8	1
Tyskar	52	15	19	3	10	2
Svenskar	33	10	36	13	4	5

Källa: IU:s intervjuundersökning

Tidigare har särskilt större företag i vissa fall erbjudit nyanställda bostad i baracker av skiftande kvalitet. Under år med omfattande invandring har sådana baracker ibland kommit att användas av nästan enbart utländska medborgare. Även om barackboendet har betraktats som en temporär lösning av bostadsfrågan, har ibland boendet där blivit mer eller mindre permanent. Dessa omständigheter har ofta medfört allvarliga sociala problem för de boende. Enligt IU:s intervjuundersökning år 1969 var högst ett par procent av utlänningarna då bosatta i barack ett år efter invandringen.

Sedan ett par år finns inte längre – med några mindre enstaka undantag – särskilda baracker för utländska arbetare i Sverige. I t. ex. Göteborg och Malmö avvecklades de flesta barackerna under år 1972. Tillgången på lediga lägenheter i storstadsområdena har eliminerat behovet av temporära bostäder. Dessutom har tillkomsten av s. k. bostadshotell förbättrat bostadssituationen för t. ex. ungkarlar eller gifta män bland invandrarna som innan familjen kommit till Sverige avvaktar med att skaffa familjebostad.[1]

Bostadsstandard

Skillnader kan konstateras mellan den bostadsstandard som utländska medborgare bosatta i Sverige och svenska medborgare har. Skillnaderna är dock enligt IU:s intervjuundersökning ännu mer markerade mellan olika grupper bland utlänningarna, både vid en uppdelning efter nationalitet och om man delar upp materialet efter t. ex. ankomstår till Sverige eller inkomst. I tabell 5.4 visas bostadens utrustningsstandard år 1969 för de fyra invandrargrupper som ingick i IU:s intervjuundersökning och för svenskar.

Vad gäller samtliga redovisade kvaliteter hos bostaden var jugoslavernas bostäder genomgående sämre utrustade. Med stöd av vissa lokala studier under senare år kan antas att situationen är betydligt sämre vad gäller bostadens allmänna kondition och utrustning för några sydeuropeiska invandrargrupper som inte ingick i IU:s intervjuundersökning.

Tabell 5.4 Utrustningsstandard för personer som hyr eller äger lägenhet, villa eller radhus. Procent.

Equipment standards of Swedes and immigrants renting or owning a flat, detached house or semi-detached house. Percentages.

Grupp	Andel av bostäderna som har			
	centralvärme	vattentoalett	bad eller dusch	kylskåp
Finländare	87	95	81	92
Italienare	84	93	75	85
Jugoslaver	66	74	53	75
Tyskar	93	95	87	92
Svenskar	93	93	87	93

Källa: IU:s intervjuundersökning

[1] Ungdomsbostadsutredningen (SOU 1970:43) tog särskilt upp frågan om bostäder för bl. a. ensamstående invandrare.

Detta gäller t. ex. för en del av portugiserna i Malmö[1]. Även vid IU:s utfrågningar med turkiska och arabiska organisationer har liknande erfarenheter redovisats. Det bör dock observeras att nu åsyftade grupper utgör en mycket liten andel av utlänningarna i Sverige (sydeuropeiska invandrare utom jugoslaver utgjorde år 1973 drygt sju procent av samtliga i Sverige bosatta utländska medborgare).

Bostadsstandarden för den största invandrargruppen, finländarna, skilde sig enligt IU:s intervjuundersökning inte beträffande någon utrustningsdetalj i nämnvärd grad från den som den svenska befolkningen hade. Detsamma gällde för italienare och tyskar. De skillnader som ofta kan iakttas vad gäller bostadsstandard och bostadsform mellan utlänningar och svenskar beror delvis på om vederbörande har beslutat sig för att stanna i Sverige för gott eller inte. Det senare förhållandet framkom tydligt i en undersökning bland greker i Lessebo.[2]

Trångboddhet

Karakteristiskt för invandrarnas boendesituation är att de i avsevärt högre grad är mer trångbodda än svenskarna.[3] I IU:s intervjuundersökning framkom t. ex. att bland hushåll som bestod av fyra personer var 62 procent av de finländska, 50 procent av de italienska och hela 80 procent av de jugoslaviska trångbodda, men endast ca 14 procent av de tyska och svenska hushållen. Stora skillnader förelåg särskilt vad gällde ettrumslägenheterna. Medan högst fyra procent av de svenska och tyska hushållen i ettrumslägenheter bestod av tre personer var motsvarande andel för finska hushåll 25 procent och för jugoslaviska hela 32 procent.

De stora skillnaderna vad gäller trångboddhet mellan olika nationaliteter kvarstår om man utgår från olika bostadstyper. Även i detta fall blir boendemönstret identiskt för tyskar och svenskar (se tabell 5.5). Andelen trångbodda bland jugoslaverna är mycket hög.

Tabell 5.5 Boendetäthet för personer som hyr eller äger lägenhet, villa eller radhus. Procent.

Habitation density of immigrants and Swedes renting or owning a flat, detached house or semi-detached house. Percentage.

Grupp	Boende per rum, kök oräknat			Andel trångbodda enligt 1965 års norm
	Mer än 2 (trångbodda enl. 1945 års. def.)	Mer än 1 men ej mer än 2	Mindre än 1	
Finländare	13	55	32	50
Italienare	9	48	43	43
Jugoslaver	22	54	24	69
Tyskar	2	34	64	19
Svenskar	2	25	73	16

Källa: IU:s intervjuundersökning

[1] Dámaso Yagüe, Portugiser i Malmö, Sociologiska institutionen Lunds universitet, 1972.

[2] Thomas Thomell, Grekiska arbetare i Lessebo, Sociologiska institutionen Lunds universitet, 1972.

[3] I detta sammanhang har använts 1965 års svenska trångboddhetsnorm = fler än två boende per rum, kök och ett rum oräknade.

Trångboddheten för vissa invandrargrupper kan endast till en begränsad del förklaras med att de bor på orter med knapp tillgång på bostäder. En viktig förklaring är även vistelsetidens längd. För samtliga undersökta invandrargrupper gäller att de som har bott i Sverige en längre tid är trångbodda i mindre utsträckning än invandrare med kort vistelsetid.

Det finns anledning att förmoda att trångboddheten bland invandrarna har minskat under de senaste åren. Tillgången på ett- och tvårumslägenheter är emellertid inte enbart beroende på nyproduktionen utan på den stora allmänna efterfrågan på sådana lägenheter. Invandrarnas förmåga att konkurrera om de små lägenheterna förbättras därför inte nämnvärt av att det f. n. finns ett inte oansenligt antal tomma lägenheter i nyproducerade flerfamiljshus.

De svenska småhushållens bostadssituation var år 1969 betydligt bättre än invandrarnas. Sålunda hade 35 procent av de svenska ettpersonshushållen två rum vilket endast gällde nio procent bland finländarna.

5.2 Aktuella frågor

5.2.1 *Bostad före inresa*

Utlänningsutredningen redovisade i sitt betänkande "Invandringen" (SOU 1967:18 s. 154 och 179) olika bostadspolitiska aspekter på invandringen och förordade att ökad vikt läggs vid frågan om bostad före inresa. I prop. 1968:142, som grundar sig på utlänningsutredningens betänkande, inskärptes kravet på att bostadsfrågan skall vara löst före inresan. Vidare betonas vikten av att invandrare skall ha samma bostadsstandard som den inhemska befolkningen. Föredragande departementschefen anförde sålunda bl. a. följande i detta sammanhang:

"Liksom remissinstanserna ansluter jag mig till utredningens mening att utlännings bostadsfråga måste vara löst innan tillstånd till inresa, vistelse och arbetsanställning här lämnas. Även i fråga om bostaden bör samma standardkrav som för den inhemska befolkningen upprätthållas. På detta område har utvecklingen hittills visat tecken till att utlänningskvarter av slumkaraktär bildas, särskilt i de stora städerna. Denna utveckling måste brytas. Det kan med hänsyn till läget på bostadsmarknaden inte ske på annat sätt än att kravet på godtagbar bostad inte efterges."

Föredragande departementschefen anförde vidare bl. a. följande:

"Bostadsstyrelsen har starkt betonat utredningens uttalande att utlänning bör tillåtas att invandra tillsammans med sin familj endast om lämplig familjebostad kan disponeras. Jag delar denna uppfattning. Vid bedömningen av familjebostadens lämplighet bör vedertagna normer inom landet beaktas. Ett särskilt problem utgör utlänning som invandrar för obestämd tid och avser att sedermera ta hit sin familj, om han bestämmer sig för att stanna här. Man kan knappast kräva att utlänningen i detta fall skall disponera lämplig familjebostad redan innan han bestämmer sig för att stanna. Å andra sidan bör familjebostad kunna disponeras vid familjens ankomst hit eller inom rimlig tid därefter. Detta bör så långt det är möjligt beaktas vid tillståndsgivningen. Företag som

vill rekrytera utländsk arbetskraft bör visa att möjlighet finns att hjälpa de rekryterade till familjebostad. Dessa krav i fråga om bostaden bör klargöras för utlänning som vill invandra utan sin familj.

Vid prövningen av bostadsfrågan bör vidare bedömas om bostadserbjudandet är realistiskt med hänsyn till bl. a. bostadskostnaden. I sammanhanget bör också beaktas att den tillståndssökande utlänningen befinner sig i ett tvångsläge, eftersom han behöver bostad för att få tillstånd för sig och sin familj att invandra. För att hindra att detta tvångsläge utnyttjas av bostadsupplåtare bör den tillståndsprövande myndigheten bistå utlänningen vid bedömningen av att kostnaden för erbjuden bostad inte är uppenbart oskälig med hänsyn till hyresläget för jämförbara bostäder i orten. Vidare bör uppmärksammas att det i regel får anses olämpligt att dispositionsrätten till bostaden knyts samman med anställning hos viss arbetsgivare.

Invandrare har mestadels själva inte möjlighet att anskaffa bostad här. Genom den organiserade invandringen av arbetskraft och särskilt vid kollektiv rekrytering läggs ansvaret för bostadsanskaffningen i första hand på arbetsgivare som vill anställa utländsk arbetskraft. Medgivande därtill bör inte lämnas utan att garantier finns att bostadsfrågan löses. Vid kollektiv överföring av flyktingar ligger motsvarande ansvar på de myndigheter som svarar för överföringen."

Knappt 40 procent av de invandrare som har kommit under den senaste tioårsperioden utgörs av icke-nordbor. Bland dem finns dock många flyktingar och s. k. anknytningsfall för vilka oftast ingen prövning av arbets- eller uppehållstillstånd sker före inresan. När de stora utvandringsvågorna från Finland ägde rum åren 1969–1971 saknades möjligheter för de kommunala myndigheterna att i god tid planera för att de finska invandrarna skulle få en så tillfredsställande bostadssituation som möjligt, vilket orsakade problem i många såväl storstadskommuner som andra kommuner (jfr. avsnitt 12.3.3). Motsvarande situation uppstod för kommuner i framförallt södra Finland när en mera omfattande återvandring av finländare från Sverige började år 1971. I de förhandlingar om kanalisering av den finsk-svenska arbetskraftsmigrationen genom arbetsförmedling som inleddes år 1972 (se vidare avsnitt 4.2.1) gavs mot denna bakgrund särskild vikt åt frågan om möjligheterna att planera för de finska invandrarnas och återvandrarnas bostadsförsörjning. I protokollet av den 11 april 1973 stadgas således bl. a. att arbetsförmedlingarna i de bägge länderna skall ge information i bostadsfrågor, och SAF och dess motsvarighet i Finland (AFC – Arbetsgivarnas i Finland Centralförbund) anger i de rekommendationer som fogats som bilagor till protokollet att företagen i Sverige resp. Finland bör lämna "så långt möjlig fyllig och objektiv redogörelse för anställningsvillkor, möjligheter till bostad m. m." till arbetsförmedlingarna om de önskar rekrytera arbetskraft i något av de två länderna.

5.2.2 *Utlännings rättsställning på bostadsmarknaden*

Internationella normer

I FN:s allmänna förklaring av år 1948 om de mänskliga rättigheterna stadgas i art. 25 att envar har rätt till en levnadsstandard, som är

tillräcklig för hans egen och hans familjs hälsa och välbefinnande, däri inbegripet bl. a. bostad. Vidare tas rätten till bostad upp bl. a. i FN:s konvention av år 1965 om avskaffande av alla former av rasdiskriminering, i vilken stadgas i art. 5 att konventionsstaterna förpliktar sig att tillförsäkra envar utan åtskillnad bl. a. rätten till bostad. Riksdagen godkände år 1970 FN-konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering och antog i detta sammanhang en bestämmelse i brottsbalken om olaga diskriminering, dvs. diskriminering på grund av ras, hudfärg eller nationellt eller etniskt ursprung. När det gäller bostadsmarknaden omfattar bestämmelsen dels hotell- och pensionatverksamhet, dels yrkesmässig försäljning och upplåtelse av fastigheter och bostäder, däremot inte möblerade rum (se vidare SOU 1968:68 och prop. 1970:87).

I ILO-konventionen (nr 97) angående migrerande arbetare stadgas bl. a. beträffande bostadsförhållandena att invandrare inte får behandlas mindre förmånligt än de egna medborgarna. Till den till konventionen fogade rekommendationen (nr 86) har fogats ett normalavtal. Detta avtal rekommenderas till beaktande då medlemsstaterna vill komplettera konventionen och rekommendationen genom avtal. I avtalet föreskrivs att invandrare skall ges alla nödvändiga upplysningar angående bl. a. bosättningen i landet och att vederbörande myndighet i invandringslandet skall tillse att invandraren och medlemmar av hans familj erhåller en hälsosam och i övrigt lämplig bostad.

Enligt den europeiska sociala stadgan av år 1961 förbinder sig de fördragsslutande staterna bl. a. att, i den mån bostadsförhållanden regleras genom lagstiftning eller är underkastade administrativ myndighets kontroll, garantera migrerande arbetstagare och deras familjer en behandling vad gäller bostadsförhållanden som inte är mindre förmånlig än den som tillkommer de egna medborgarna.

Rätten till likvärdig behandling för invandrare på bostadsmarknaden tas även upp i det förslag till konvention angående migrerande arbetares rättsliga ställning som f. n. är under arbete inom Europarådet.

I flera av de under senare år av Europarådets ministerkommittés ställföreträdare antagna resolutionerna angående invandrarnas situation berörs också frågor om invandrarnas bostadsförhållanden. I t. ex. resolution (68) 2 angående socialt bistånd till invandrare uppmanas medlemsstaternas regeringar bl. a. att ge information på invandrarnas egna språk om bostadssituationen i invandringslandet och att se till att invandrarna omfattas av den sociala service som syftar till att kontrollera att bostadsförhållandena är i överensstämmelse med hälsovårdsbestämmelser m. m. I resolution (69) 8 förordas särskilda åtgärder i fråga om bostadsförsörjningen för migrerande arbetare. Regeringarna i invandringsländer uppmanas bl. a. att vidta åtgärder i syfte att ge invandrare information och råd beträffande bostadsförhållanden på den aktuella orten samt att förbättra metoderna för att informera invandrare om bostadsförhållanden. I resolutionen uppmanas vidare regeringarna att se till att det i anställningskontraktet för utländska arbetare som invandrar inom ramen för internationella arbetskraftsavtal ingår en klausul som

stadgar att arbetsgivaren skall svara för anskaffandet av en bostad för invandraren och hans familj och att den tillståndsgivande myndigheten bör avslå ansökningar om arbetstillstånd såvida inte arbetsgivaren anskaffar bostad.

Svenska bestämmelser

Utlänningar som är bosatta i Sverige har i allt väsentligt samma rättigheter på bostadsmarknaden som svenska medborgare. De har t. ex. tillgång till bostadsförmedlingarnas service på samma villkor och hyreslagstiftningen gäller alla hyresgäster oavsett medborgarskap.

För de olika upplåtelseformerna på bostadsmarknaden gäller skilda civil- och skatterättsliga regler. Hyreslagen och bestämmelserna om bostadsrätt och tomträtt gör inga skillnader mellan utländska och svenska medborgare. Däremot gäller särbestämmelser för utlänningar som önskar förvärva fast egendom med äganderätt. Huvudregeln är att den som förvärvat fast egendom skall söka inskrivning av förvärvet – lagfart – hos tingsrätt. Utlänning måste emellertid först erhålla *förvärvstillstånd* enligt lagen (1916:156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m. m. innan lagfart kan beviljas. I denna lag stadgas bl. a. att utländsk medborgare inte utan tillstånd för varje särskilt fall här i riket får förvärva fast egendom (jfr. avsnitt 10.1.4). Förvärvstillstånd meddelas av länsstyrelsen.

Beträffande de bostadssociala förmånerna gäller följande villkor. Statligt *bosättningslån* beviljas utländska medborgare om båda sökandena varit bosatta i Sverige sedan minst två år. Dispens från detta krav kan ges om en av sökandena har vistats i Sverige i minst två år eller om sökandena lämnar en sanningsförsäkran om att de ämnar bosätta sig i Sverige. Utlänningar har samma rätt till statligt och statskommunalt *bostadstillägg* som svenska medborgare. Bostadstilläggen utbetalas första kvartalet efter det att inflyttning till Sverige skett. *Kommunalt bostadstillägg för pensionärer* utgår endast till de utländska medborgare som genom konvention är berättigade till svenska folkpensionsförmåner (se vidare avsnitt 6.2).

Flyktingar och därmed jämställda har i samband med den första arbetsplaceringen rätt till vissa särskilda bostadssociala förmåner som räntefritt startlån för bl. a. den första hyran och bohag. Socialstyrelsen kan dessutom för vissa flyktingar ersätta grundavgiften för bostadsrätt och vissa amorteringar som ingår i årsavgiften.

Utländska medborgare som är bosatta i Sverige har vidare rätt till statligt *bostadslån* till uppförande av småhus och för genomgripande ombyggnad eller förbättring av småhus. Ett villkor för att en utlänning skall få lån är dock att länsstyrelsen lämnat tillstånd för köp av tomtmarken, s. k. förvärvstillstånd (se ovan).

Sedan år 1972 behöver inte styrelseledamot och suppleant för styrelseledamot samt firmatecknare i *bostadsrättsförening* vara svensk medborgare (prop. 1971:12). Däremot finns i bostadsrättslagen (1971:479) samma bestämmelser beträffande revisor och likvidator som i lagen om ekonomiska föreningar, dvs. krav på svenskt medborgarskap för behörig-

het (jfr. avsnitt 10.1.4). Det kan i detta sammanhang nämnas att enligt lagen (1973:188) om arrendenämnder och hyresnämnder såväl ledamot som ersättare för ledamot av arrendenämnd och hyresnämnd skall vara svensk medborgare.

5.2.3 *Information*

Behovet av information om förhållandena på bostadsmarknaden till olika invandrargrupper har understrukits av flera invandrarorganisationer i samband med IU:s utfrågningar. Detta behov framträder även tydligt vid en analys av breven till invandrartidningens frågespalt, där nästan var tionde fråga har anknytning till boendet.

Informationsutbudet från kommunernas, bostadsföretagens och de centrala myndigheternas sida till invandrare i boendefrågor har emellertid ännu inte hunnit byggas ut i sådan omfattning att det kan sägas motsvara behovet. Detta framgår bl. a. av IU:s kommunenkät år 1971. Som ett exempel kan nämnas att endast fyra av de 52 kommuner som ingick i enkäten uppgav att man hade översatt blankett för bostadsansökan till finska eller serbokroatiska.

De informationsåtgärder inom bostadssektorn som hittills har vidtagits på det centrala planet är främst insatser från invandrartidningens sida samt den broschyr om bostadsförhållanden som ingår i SIV:s s. k. invandrarpaket, vilket översatts till 14 språk och sänds till alla "invandrarhushåll" (se vidare avsnitt 11.2.3.1). Broschyren är utarbetad av bostadsstyrelsen i samråd med SIV. Tidigare insatser som kan nämnas är en översättning av ansökningsblanketten om bostadstillägg till ett antal språk, broschyren "Bostad i Sverige" på sex språk som utarbetats av SIV i samarbete med Hyresgästernas riksförbund samt HSB:s ordningsregler och stadgar för bostadsrättsförening på fem språk. Utöver centrala informationåtgärder av detta slag har punktinsatser gjorts av enskilda bostadsföretag, arbetsgivare, lokala bostadskonsumentföreningar och kommunala organ m. fl. Dessutom har en del bostadsförmedlingar särskilt anställt personal med kunskaper i invandrarspråk, och vid några större förmedlingar har man fasta tider för tolkmedverkan.

5.3 IU:s överväganden

Invandrarnas bostadssituation kännetecknas av att de i stor utsträckning bor i mindre eftersökta bostäder i de expansiva tätortsregionerna, dvs. i de allra nyaste bostadsområdena och i områden med omoderna och ofta nedslitna bostäder. Allmänt kan hävdas att invandrarnas bostadsstituation liknar den som även gäller för andra grupper i samhället som av olika socio-ekonomiska skäl har ett sämre utgångsläge när det gäller att få rymliga och välutrustade bostäder av god kvalitet till en skälig kostnad. Bostadssituationen i allmänhet i Sverige är dock god vid en internationell jämförelse och det gäller i än högre grad invandrarnas bostadssituation i Sverige jämfört med invandrares bostadssituation i andra länder i Europa.

Till stor del är invandrarnas boendesituation under särskilt den första tiden i Sverige beroende av om bostadsfrågan är löst före inresan. Kravet på att en godtagbar bostad skall vara ordnad före inresan kan genom prövningen av arbets- och uppehållstillstånd i princip upprätthållas när det gäller den utomnordiska invandringen. Genom 1973 års avtal om kanalisering av arbetskraft mellan Finland och Sverige via arbetsförmedlingarna har även möjligheter skapats för att bättre planera bostadsfrågan även för finska invandrare till Sverige, och för finländare som återvandrar till Finland från Sverige. Inte minst för att kommunerna skall kunna planera åtgärder på bostadsområdet inför en väntad invandring är det av vikt att bostadsaspekterna tillmäts stor vikt i invandringspolitiken. Beträffande möjligheterna för kommunerna att få bättre information om väntad invandring vill IU hänvisa till vad IU anför i avsnitt 12.3.3.

IU anser att de riktlinjer som antogs år 1968 av statsmakterna när det gäller kravet på att en godtagbar bostad skall vara ordnad före inresan äger giltighet även idag. I prop. 1968:142 anfördes bl. a. att den tillståndsprövande myndigheten bör pröva om bostadserbjudandet är realistiskt med hänsyn till bl. a. bostadskostnaden. I samband med tillståndsprövningen sker emellertid f. n. av olika skäl ingen kontroll av bostadsvillkoren enligt dessa riktlinjer. Anvisningar för hur bostadsprövningen skall gå till och vilka kriterier som skall gälla saknas. I åtskilliga fall, i synnerhet i de mindre kommunerna, har visserligen den lokala polismyndigheten viss kännedom om bostadsbeståndets kvalitet och man får förutsätta att bedömningen, trots frånvaron av centrala riktlinjer, följer bostadsstyrelsens trångboddhetsnormer och den lokala hälsovårdsnämndens minimikrav vad gäller utrustningsstandard och sanitära förhållanden. De kommunala organen är emellertid inte inkopplade i bostadsprövningen. Det är mot denna bakgrund angeläget att SIV i samråd med AMS och bostadsstyrelsen utfärdar anvisningar för bostadsutredningen i tillståndsärendena.

Invandrarnas boendesituation kan och bör förbättras endast inom ramen för de generella bostadspolitiska åtgärderna. Under senare år har flera utredningar tillsatts som skall pröva bostadspolitiska frågor av långsiktig karaktär och den svenska bostadspolitiken befinner sig f. n. i ett skede av omprövning och utveckling. Det är enligt IU av vikt att invandrarnas boendesituation ägnas uppmärksamhet i det bostadspolitiska reformarbetet när åtgärder för olika resurssvaga grupper i samhället övervägs.

Invandrarnas ojämna fördelning mellan bostadsområdena har i princip samma orsaker som den skiktning på bostadsmarknaden efter ålder, familjetyp och inkomst som gäller svenskar. Denna skiktning är främst beroende av lägenheternas standard och ålder. Betecknande är den skarpa åldersmässiga skiktningen mellan invånarna i nya och äldre bostadsområden. Den koncentration av invandrare som kan konstateras dels i mycket gamla lägenheter, dels i de nyaste bostadsområdena, kan således förklaras av detta. Tendensen att invandrarna koncentreras i de nyaste och dyraste områdena har t. ex. uppträtt först under senare år då efterfrågan på lägenheter i detta bestånd har sjunkit. I diskussionen om in-

vandrarnas bostadsmässiga koncentration anförs emellertid ofta som en orsak till denna att invandrarna söker lägenheter i närheten av landsmän. Enligt tillgängliga undersökningar har denna synpunkt underordnad betydelse för byte av bostad. Det främsta skälet till bostadsbytena har varit önskemål att få en bättre standard.

Det kan i detta sammanhang finnas anledning att uppmärksamma att man i undersökningar av dem som bor i det sämre bostadsbeståndet har konstaterat att de kan delas upp i två kategorier, nämligen dels de som har bott där en längre tid och som av allt att döma inte av eget initiativ kommer att flytta därifrån, dels de – framförallt unga familjer – för vilka den sämre bostaden är en "genomgångsstation" på vägen till en bättre bostadsmiljö. Den utländska befolkningen i de sämre bostadsbestånden avviker åldersmässigt mycket starkt från den svenska befolkningen i samma områden. Även invandrarnas stora andel av dem som byter bostad och de motiv som de anger för bostadsbytena tyder på att boendet i sämre bostadsmiljöer för invandrarnas del i stor utsträckning är ett steg på vägen till en bättre bostad.

Anpassningen till förhållandena i den nya omgivningen kan dessutom särskilt under den första tiden underlättas om invandrare får möjlighet att bo i närheten av sina landsmän. Detta förhållande har enligt IU:s mening inte tillräckligt uppmärksammats i diskussionen om invandrarnas boendesituation. Möjligheten för olika invandrargrupper i Sverige att på längre sikt bygga upp och bevara en social och kulturell gemenskap är dock mera beroende av andra faktorer än av att medlemmar i resp. invandrargrupp får möjligheter att bo i samma bostadsområde.

Utländska medborgare bosatta i Sverige har rätt till bostadssociala förmåner på samma villkor som svenska medborgare. IU har emellertid funnit anledning att uppmärksamma följande problem. Bostadstilläggen utbetalas första kvartalet efter det att inflyttning till Sverige skett. Det kan emellertid dröja en längre tid innan tilläggen beviljats och betalas ut. Den första utbetalningen är retroaktiv. De som inte klarar hyran utan bostadstillägg kan under tiden fram till dess att detta betalas ut få socialhjälp till hyreskostnaden. Socialnämnden kan således ge vederbörande förskott på tillkommande förmåner och kräver sedermera tillbaka det förskotterade beloppet av förmedlingsorganet. Det är enligt IU:s mening en olägenhet för alla som befinner sig i denna situation att temporärt behöva uppbära socialhjälp därför att bostadstillägget inte kan förskotteras. IU anser att denna fråga bör ägnas särskild uppmärksamhet.

I den aktuella bostadspolitiska debatten har begreppet "boendedemokrati" en stor betydelse. I den fortsatta diskussionen om hur boendedemokratin skall utvecklas bör enligt IU:s uppfattning frågan om invandrarnas delaktighet och medverkan i intresseorganisationerna och övriga medinflytandeorgan på bostadsmarknaden ägnas stor uppmärksamhet. Det kan t. ex. konstateras att invandrare relativt sett är svagt representerade i hyresgästföreningars styrelser.

IU vill slutligen understryka vikten av att berörda centrala myndigheter, kommuner, intresseorganisationer och bostadsföretag förbättrar informationen till invandrare om förhållandena på bostadsmarknaden och i bostadssociala frågor.

6 Sociala frågor

Ännu på 1930-talet utgick sociala förmåner endast i liten utsträckning till utländska medborgare bosatta i Sverige. Genom nordiska överenskommelser, som sammanfördes och utvidgades i 1955 års konvention om social trygghet, genom övrigt internationellt samarbete på det sociala området och genom att utlänningars rättigheter till sociala förmåner enligt den svenska sociallagstiftningen successivt har utvidgats, har de utländska medborgarnas sociala situation i Sverige på ett genomgripande sätt förbättrats. Fortfarande kvarstår dock reformarbete på olika sektorer innan invandrare i Sverige kan sägas ha samma sociala grundskydd som övriga invånare.

I detta kapitel tar IU upp invandrarnas sociala situation. De delsektorer som IU har valt att granska i detta sammanhang är socialförsäkringarna (avsnitt 6.2), socialhjälp och vissa angränsande frågor (avsnitt 6.3), social service som barna- och ungdomsvård, uppsökande verksamhet, social rådgivning, social hemhjälp, åldringsvård och nykterhetsvård (avsnitt 6.4) hälso- och sjukvård (avsnitt 6.5) samt kriminalvård (avsnitt 6.6).

6.1 Andra berörda statliga utredningar

Invandrarnas sociala problem och de åtgärder som kan komma i fråga för att lösa dessa problem måste ses i ett vidare socialpolitiskt perspektiv. Sedan mitten av 1960-talet har målen för den svenska socialpolitiken varit föremål för en intensiv debatt och de nya tendenser som har gjort sig gällande på det socialpolitiska fältet inverkar naturligtvis på utformningen av framtida sociala åtgärder för invandrare.

Uppgiften att från principiella utgångspunkter se över den sociala vårdlagstiftningen och dess samband med övriga grenar av det sociala trygghetssystemet åvilar sedan år 1967 *socialutredningen* (direktiv den 8 december 1967). Utredningen har nyligen avlämnat ett omfattande principbetänkande benämnt "Socialvården – Mål och medel" (SOU 1974:39), i vilket utredningen gör en översyn av målen för socialpolitiken. Socialutredningen berör även i någon mån invandrarnas sociala situation i sitt betänkande.

Även överväganden från andra statliga utredningar är av betydelse när frågor om invandrarnas sociala situation behandlas. Av särskild betydelse

för IU:s arbete har resultat av *familjepolitiska kommitténs* arbete varit (direktiv den 26 februari 1965). Kommittén tog in ett särskilt avsnitt i sitt betänkande "Familjestöd" (SOU 1972:34 s. 333–337) om invandrarbarnens rätt till vissa förmåner, och kommitténs förslag i denna del har lett till vissa författningsändringar (se vidare avsnitt 6.2.8). För IU viktiga frågor har även tagits upp av *barnstugeutredningen* (jfr. avsnitt 8.1.2). Frågan om invandrarnas sociala situation har viss anknytning till ytterligare ett antal statliga utredningar under social- och justitiedepartementen som tillsatts under senare år, såsom t. ex. fosterbarnsutredningen, nykterhetsvårdens anstaltsutredning, socialpolitiska bidragsutredningen, kommittén för anstaltsbehandling inom kriminalvården och kriminalvårdsberedningen.

6.2 Socialförsäkringar m. m.

Den lagfästa socialförsäkringen kan härledas från industrialismens genombrott i Europa och avsåg ursprungligen endast skador i samband med industriellt arbete. Vid sidan härav har under 1900-talet utvecklats omfattande system för social trygghet för arbetstagare som drabbas av sjukdom och varaktig arbetsoförmåga som uppkommit utan samband med arbetet, vid arbetslöshet samt för familjens försörjning vid arbetstagarens död. Även dylika system har i allmänhet utformats som försäkringar. I allt större omfattning har även andra förvärvsarbetande än industriarbetare kommit att omfattas av sådana försäkringssystem.

Mellan socialförsäkringssystemen i Europa varierar ersättningsstandarden för olika riskfall och persongrupper, liksom även kraven på avgifts- eller annan kvalifikationstid för att försäkringsförmåner skall få uppbäras. I bl. a. de nordiska länderna har utvecklingen i viss mån varit en annan än på den europeiska kontinenten. En del system, som på kontinenten anses som typiska socialförsäkringsgrenar, har här från början fått formen av eller utvecklats till allmänna trygghetssystem av icke försäkringsmässig karaktär för stora befolkningsgrupper eller hela befolkningen. Den svenska lagstiftningen gör härvid i allmänhet, om man bortser från folkpensioneringen, ringa eller ingen skillnad mellan i riket bosatta utlänningar och svenska medborgare.

6.2.1 *Internationella överenskommelser om social trygghet*

Sverige har ingått en rad internationella överenskommelser om social trygghet som modifierar den svenska lagstiftningen till förmån för invandrare bosatta i Sverige. De väsentligaste av dessa överenskommelser är:

1. Konvention den 15 september 1955 mellan Sverige, Danmark, Finland, Island och Norge om folkpension, tilläggspension, förmåner vid sjukdom, moderskap, yrkesskada och arbetslöshet, barnbidrag, bidragsförskott samt hjälp åt nödställda (SFS 1956:491, ändr. 1962:226, 1966:562, 1967:113, 1969:797 och 1974:49).

2. Nordisk överenskommelse den 24 februari 1967 om sjukförsäkring (SFS 1967:80).
3. Överenskommelse den 22 mars 1973 mellan Sverige och Norge om rätt i vissa fall till tilläggspension (SFS 1973:234).
4. Nordisk överenskommelse den 8 september 1959 om arbetslöshetsförsäkring (SFS 1959:524) och överenskommelse i februari och mars 1974 mellan Sverige och Danmark om gränsarbetares rätt till ersättning under arbetslöshet.
5. Konvention den 17 december 1954 mellan Sverige och Schweiz om folkpension och förmåner vid yrkesskada (SFS 1955:522).
6. Konvention den 9 juni 1956 mellan Sverige och Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland om folkpension, förmåner vid sjukdom, moderskap, yrkesskada och arbetslöshet samt barnbidrag (SFS 1957:154).
7. Konvention den 25 maj 1955 mellan Sverige och Italien om folkpension, tilläggspension, förmåner vid sjukdom, moderskap, yrkesskada och arbetslöshet samt barnbidrag (SFS 1957:458, ändr. 1973:750).
8. Överenskommelse den 29 oktober 1971 mellan Arbetslöshetskassornas samorganisation i Sverige och Instituto Nazionale della Previdenza Sociale i Italien om arbetslöshetsförsäkring.
9. Konvention den 5 juli 1968 mellan Sverige och Jugoslavien om folkpension, tilläggspension, förmåner vid sjukdom, moderskap och yrkesskada samt barnbidrag (SFS 1969:375).
10. Europeisk överenskommelse och tilläggsprotokoll den 11 december 1953 om pensioner (SFS 1955:563). Till denna överenskommelse, som för Sveriges del endast avser folkpension, har – förutom Sverige – anslutit sig bl. a. Belgien, Cypern, Frankrike, Grekland, Irland, Luxemburg, Nederländerna, Turkiet och Förbundsrepubliken Tyskland. Därjämte har överenskommelsen godtagits av Danmark, Island, Italien, Norge och Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland. Medborgare i dessa länder är emellertid genom de vid punkterna 1, 6 och 7 angivna konventionerna tillförsäkrade rätt till folkpension på fördelaktigare villkor än enligt överenskommelsen. Enligt tilläggsprotokollet skall flyktingar erhålla folkpension på samma villkor som är föreskrivna i huvudöverenskommelsen.
11. Europeisk överenskommelse och tilläggsprotokoll den 11 december 1953 om förmåner vid sjukdom, moderskap, yrkesskada och arbetslöshet samt om familjestöd (SFS 1955:563). Denna överenskommelse har godtagits av samma länder som anslutit sig till den europeiska pensionsöverenskommelsen. Enligt tilläggsprotokollet skall flyktingar erhålla ifrågavarande förmåner på samma villkor som är föreskrivna i huvudöverenskommelsen.
12. Internationella arbetsorganisationens (ILO) år 1962 antagna konvention nr 118 om utlänningars likställande med ett lands egna medborgare i fråga om social trygghet, till vilken Sverige anslutit sig beträffande förmåner vid sjukdom, moderskap, yrkesskada och arbetslöshet (SFS 1964:57).

Av utlänningarna i Sverige omfattas på grund av sin nationalitet ca 75 procent av konventioner mellan Sverige och vederbörandes hemland (1, 5, 6, 7 och 9) och ytterligare 12 procent enbart av de europeiska överenskommelserna (10 och 11) eller i viss mån ILO-konventionen nr 118 (12). Av återstående 13 procent omfattas de flesta inte av någon av Sverige biträdd internationell överenskommelse om social trygghet och är

Tabell 6.1 Vid årsskiftet 1973/74 konventionsskyddade och ej konventionsskyddade utlänningar (social trygghet)

Aliens in Sweden covered and not covered by social security agreements

Status i konventionsavseende Medborgarskapsland	Antal den 31.12.1973	
Omfattas av konventioner med annat land		
Finland	188 100	
Jugoslavien	40 100	
Danmark	28 200	
Norge	26 600	
Italien	6 800	
Storbritannien	6 200	
Schweiz	2 200	
Island	1 500	299 700
Omfattas av de euroepiska överenskommelserna		
Västtyskland	18 400	
Grekland	16 900	
Turkiet	5 600	
Nederländerna	2 500	
Frankrike	2 000	
Belgien	300	
Irland	200	
Cypern	100	46 000
Övriga		
USA	6 400	
Polen	6 100	
Ungern	4 600	
Österrike	4 300	
Tjeckoslovakien	4 100	
Spanien	3 600	
Portugal	1 900	
Korea	1 900	
Sovjetunionen	1 100	
Övriga länder	13 600	
Statslösa	3 900	51 500
Summa		397 200

Källa: råtabeller från SCB

därför bl.a. helt uteslutna från rätt till folkpension. I den sistnämnda gruppen ingår emellertid, till ett antal som inte kan närmare anges, personer, som bl.a. på grund av status som politiska flyktingar är konventionsskyddade. I tabell 6.1 anges antalet personer som ingår i de olika grupperna.

6.2.2. *Förmåner vid sjukdom och föräldraskap*

Enligt lagen om allmän försäkring är alla som är bosatta i Sverige obligatoriskt sjukförsäkrade. Utlänningar i Sverige är i samma omfattning och på samma villkor som i Sverige bosatta svenska medborgare berättigade till medicinsk vård mot låg avgift eller avgiftsfritt, till tandvård mot

nedsatt avgift (barn och ungdomar avgiftsfritt enligt särskilda bestämmelser), till kostnadsfria eller prisnedsatta läkemedel och vid allvarlig sjukdom behövliga förbrukningsartiklar och födelsekontrollerande medel i vissa fall samt till sjukpenning vid sjukdom och föräldrapenning vid föräldraskap. Försäkringen handhas av riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna. Alla i riket bosatta personer som fyllt 16 år skall vara inskrivna i allmän försäkringskassa. För i riket bosatta barn gäller försäkringen utan sådan inskrivning. Försäkringen finansieras genom arbetsgivaravgifter, avgifter från de försäkrade och statsbidrag.

Försäkringsförmånerna utges utan villkor om fullgjord avgifts-, bosättnings- eller annan kvalifikationstid. Dock krävs för rätt till föräldrapenning för både svenska medborgare och utlänningar, att vederbörande förälder varit inskriven hos försäkringskassa under minst 180 dagar i följd närmast före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för denna.

Beträffande sjukförsäkringen är principen om likabehandling av i Sverige bosatta utländska och svenska medborgare helt genomförd redan i lagstiftningen. Bestämmelser om likabehandling i detta avseende i internationella överenskommelser, som av Sverige ingåtts med andra länder, berör därför inte invandrare i Sverige.

6.2.3 *Förmåner vid yrkesskada*

Enligt lagen (1954:243) om yrkesskadeförsäkring är i princip varje svensk eller utländsk arbetstagare i allmän eller enskild tjänst obligatoriskt försäkrad för yrkesskada. Med arbetstagare likställs personer som genomgår viss yrkesutbildning eller förberedande sådan utbildning eller som deltar i praktisk yrkesorientering. Med yrkesskada förstås skada till följd av olycksfall i arbetet eller vid färd till eller från arbetsstället samt av arbetet orsakade sjukdomar av olika slag. Utlänningar bosatta i Sverige har rätt till försäkringsförmåner i samma omfattning och på samma villkor som svenska medborgare.

Försäkringsförmånerna, som utges utan villkor om fullgjord kvalifikationstid, omfattar ersättning för kostnader för medicinsk vård, tandvård och läkemedel samt för proteser och andra särskilda hjälpmedel till lindrande av menliga följder av skadan. Vidare omfattar förmånerna sjukpenning, vårdbidrag, livränta vid under längre eller kortare tid bestående förlust eller nedsättning av arbetsförmågan med minst en tiondel, livräntor till efterlevande samt begravningshjälp. Förmånerna utges i full utsträckning vid vistelse utomlands. Försäkringen finansieras uteslutande genom arbetsgivaravgifter.

Eftersom lagstiftningen om yrkesskada helt likställer utlänning med svensk medborgare och försäkringsförmånerna utges oberoende av i vilket land den förmånsberättigade vistas, har – såvitt avser utlänningar i Sverige – i de överenskommelser om förmåner vid yrkesskada, som träffats med andra länder, endast upptagits frågor om viss samordning i fall då den skadade tidigare varit utsatt för yrkesskada som omfattas av det andra landets försäkring och, vid yrkessjukdom, i fall då den skadade

i båda länderna varit sysselsatt i verksamhet vari fara för sjukdomen förelegat.

6.2.4 *Förmåner vid arbetslöshet*

Kontantersättningar vid arbetslöshet utges enligt lagen (1973:370) om arbetslöshetsförsäkring och lagen (1973:371) om kontant arbetsmarknadsstöd. Enligt arbetsmarknadskungörelsen (1966:368) föreligger vidare möjligheter till arbetslöshetshjälp genom särskilt anordnade arbeten. Nämnas bör även att långvarigt arbetslösa, som fyllt 60 år och som blivit utförsäkrade från arbetslöshetsförsäkringen eller länge uppburit kontant arbetsmarknadsstöd på arbetsmarknadsmässiga grunder, kan erhålla folk- och tilläggspension i form av förtidspension även om deras arbetsförmåga inte är nedsatt i sådan omfattning som eljest utgör förutsättning för rätt till sådan pension.

Dagpenning på grund av arbetslöshetsförsäkring

Arbetslöshetsförsäkringen, inom vilken utges dagpenning under begränsad tid och längst till 67 års ålder, är frivillig och finansieras genom arbetsgivaravgifter, avgifter från de försäkrade och statsbidrag. Försäkringen handhas av erkända arbetslöshetskassor under tillsyn av AMS. Rätt att bli medlem i erkänd arbetslöshetskassa tillkommer, oberoende av medborgarskap, var och en som fyllt 15 men inte 66 år och som förvärvsarbetar i viss minsta utsträckning och uppfyller föreskrift i kassans stadgar om arbete inom dess verksamhetsområde som arbetstagare eller självständig företagare. Såvitt gäller arbetstagare krävs för rätt till ersättning tolv månaders medlemsskap i arbetslöshetskassa. Vidare krävs att den försäkrade närmast före arbetslöshetens inträde har utfört arbete på den svenska arbetsmarknaden i fem månader inom en ramtid av tolv månader. Med förvärvsarbete jämställs i viss utsträckning bl. a. tid då den försäkrade genomgått arbetsmarknadsutbildning, fullgjort värnplikt eller uppburit föräldrapenning enligt lagen om allmän försäkring. I ramtiden inräknas inte tid då medlem varit förhindrad att arbeta på grund av t. ex. styrkt sjukdom. Om Kungl. Maj:t har träffat överenskommelse med annan stat om andra villkor för rätt att erhålla ersättning, skall erkänd arbetslöshetskassa tillämpa dessa villkor.

Frågor om utlänningars möjlighet att för rätt till dagpenning från arbetslöshetsförsäkringen tillgodoräkna utomlands fullgjord kvalifikationstid har upptagits i den nordiska konventionen om social trygghet samt i konventionerna med Italien och med Storbritannien och Nordirland. Sådana frågor berörs också i den europeiska överenskommelsen och tilläggsprotokollet om sociala trygghetssystem avseende bl. a. förmåner vid arbetslöshet. I den nordiska konventionen och i konventionen med Italien förutsätts att särskilda överenskommelser om tillgodoräknande av kvalifikationstid ingås mellan de nordiska länderna resp mellan berörda svenska arbetslöshetskassa och vederbörande italienska försäk-

ringsinrättning. Sådana överenskommelser har träffats år 1959 och år 1971.

I den nordiska särskilda överenskommelsen om arbetslöshetsförsäkring stadgas att vid ansökan om ersättning för försäkrad, som uppehåller sig i nordiskt land och som efter sin senaste inflyttning i landet har fullgjort avgifts- och arbetsperioder om sammanlagt fyra veckor, skall avgifts- och arbetsperioder som är tillgodoräkningsbara i de övriga länderna betraktas som fullgjorda i vistelselandet. Vid tillgodoräknandet skall i annat nordiskt land uppburen daghjälp och därmed likställt motsvarande understöd – dock inte understöd från hjälpkassa – betraktas som utbetalade i vistelselandet. Överenskommelsen avser alla, oavsett medborgarskap, som överflyttas från arbetslöshetsförsäkring i ett nordiskt land till arbetslöshetsförsäkringen i ett annat sådant land. Enligt särskild överenskommelse mellan Sverige och Danmark har svenska och danska gränsarbetare oavsett bostadsorten rätt att tillhöra arbetslöshetsförsäkringen i det land, där de arbetar, på samma villkor som det landets medborgare.

Enligt överenskommelsen mellan Arbetslöshetskassornas samorganisation och den italienska försäkringsinrättningen får svensk eller italiensk medborgare, som varit ansluten till den italienska obligatoriska arbetslöshetsförsäkringen och flyttat från Italien till Sverige, tillgodoräkna tid som är tillgodoräkningsbar i den obligatoriska italienska försäkringen för rätt till ersättning från svensk arbetslöshetskassa som biträtt överenskommelsen. Denna har biträtts av de erkända arbetslöshetskassorna utom Musikernas m. fl. erkända arbetslöshetskassa och Sjöfolkets erkända arbetslöshetskassa.

I konventionen med Storbritannien och Nordirland har den svenska regeringen förbundit sig att verka för att AMS och de svenska erkända arbetslöshetskassorna medger svensk eller brittisk medborgare, som är medlem i arbetslöshetskassa, rätt att såsom avgifter till kassan tillgodoräkna försäkringsavgifter som han erlagt i egenskap av arbetstagare enligt den brittiska lagstiftningen. Dessa regler iakttas av samtliga erkända arbetslöshetskassor.

Vid tillämpningen av den italienska överenskommelsen och av konventionen med Storbritannien och Nordirland skall – på grund av bestämmelser i den europeiska överenskommelsen och tilläggsprotokollet – med italiensk resp. brittisk medborgare likställas flykting samt medborgare i Belgien, Danmark, Cypern, Frankrike, Grekland, Irland, Island, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Norge, Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland, Turkiet samt Förbundsrepubliken Tyskland.

Kontant arbetsmarknadsstöd

Genom det kontanta arbetsmarknadsstödet kompletteras arbetslöshetsförsäkringen för arbetslösa som inte är berättigade till dagpenning från försäkringen. Stödet, som finansieras genom arbetsgivaravgifter och statsbidrag, handhas av AMS och länsarbetsnämnderna. Utbetalningen ombesörjs av riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna.

Kontant arbetsmarknadsstöd utgår i princip endast för viss begränsad tid. För den som fyllt 60 eller i vissa fall 55 år utgår emellertid stödet under obegränsad tid. Rätten till ersättning upphör dock vid 67 års ålder eller när den arbetslöse dessförinnan börjar uppbära ålderspension eller hel förtidspension enligt lagen om allmän försäkring. Berättigade till kontant arbetsmarknadsstöd är, oberoende av medborgarskap, arbetstagare och självständiga företagare som inte är arbetslöshetsförsäkrade eller som ännu inte uppfyller försäkringens ersättningsvillkor. I vissa fall kan stödet också utgå till den som är utförsäkrad och inte längre kan få dagpenning från arbetslöshetskassa.

I allmänhet krävs för rätt till kontant arbetsmarknadsstöd att den arbetslöse arbetat i Sverige i minst fem månader under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde enligt motsvarande regler som gäller för rätt till dagpenning från försäkringen. Utan krav på att arbetsvillkoret uppfyllts utgår kontant arbetsmarknadsstöd till den som i anslutning till att han avslutat ungdomsutbildning, viss yrkesinriktad vuxenutbildning eller minst tre månaders arbetsmarknadsutbildning stått till arbetsmarknadens förfogande som arbetssökande genom den offentliga arbetsförmedlingen under en tid av minst tre månader. Härvid krävs att vederbörande ställt sig till arbetsmarknadens förfogande inom fem månader från utbildningens avslutande. Har Kungl. Maj:t träffat överenskommelse med annan stat om andra villkor för rätt att erhålla ersättning skall dessa villkor tillämpas. Någon sådan överenskommelse har inte träffats.

Arbetslöshetshjälp

Arbetslöshetshjälp enligt arbetsmarknadskungörelsen ges i form av beredskapsarbete, arkivarbete och musikerhjälp. För rätt till arbetslöshetshjälp uppställs inga krav på fullgjord kvalifikationstid, men enligt kungörelsen får sådan hjälp i regel endast ges åt arbetslös svensk medborgare och utlänning som är medborgare i stat, med vilken Sverige träffat överenskommelse om ömsesidighet i fråga om hjälpåtgärder vid arbetslöshet. I särskilda fall kan även annan utlänning få arbetslöshetshjälp.

Bestämmelser om utlännings likställighet med svensk medborgare i fråga om rätt till arbetslöshetshjälp finns i den nordiska konventionen om social trygghet, i den europeiska överenskommelsen och tilläggsprotokollet om sociala trygghetssystem avseende bl. a. förmåner vid arbetslöshet samt i ILO-konventionen nr 118.

Enligt den nordiska konventionen skall sålunda dansk, finsk, isländsk och norsk medborgare i fråga om rätt till arbetslöshetshjälp vara helt likställd med svensk medborgare.

Enligt den europeiska överenskommelsen skall flyktingar samt medborgare i Belgien, Cypern, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Förenade Konungariket Storbritannien och Nordirland, Turkiet samt Förbundsrepubliken Tyskland efter sex månaders vistelse i Sverige vara berättigade till arbetslöshetshjälp på samma villkor som svenska medborgare under förutsättning att vederbörande före

arbetslöshetens inträde stadigvarande bosatt sig i Sverige.

Enligt ILO-konventionen nr 118 skall statslösa samt medborgare i ett antal utomeuropeiska länder (förutom medborgare i några till den nordiska konventionen och den europeiska överenskommelsen anslutna länder) vara likställda med svenska medborgare i fråga om rätt till arbetslöshetshjälp under förutsättning att vederbörande varit stadigvarande bosatt i Sverige i sex månader omedelbart före ansökan om hjälpen.

6.2.5 *Familjestöd*

Andra länders familjestöd motsvaras i Sverige närmast av barnbidrag enligt lagen (1974:529) om allmänna barnbidrag. Hit kan även hänföras studiestöd i form av förlängt barnbidrag enligt studiestödslagen (1973: 349), bidragsförskott enligt lagen (1964:143) om bidragsförskott, statligt bostadstillägg till barnfamiljer (SFS 1968:425) samt statskommunalt bostadstillägg till bl. a. barnfamiljer (SFS 1973:379).

De allmänna barnbidragen, som administreras av riksförsäkringsverket och de allmänna försäkringskassorna, finansieras helt över statsbudgeten. För rätt till allmänt barnbidrag för barn som är svensk medborgare krävs endast att barnet är bosatt i Sverige. För barn som inte är svensk medborgare krävs därjämte att barnet fostras av någon som är bosatt och mantalsskriven i Sverige eller, om detta villkor inte är uppfyllt, att barnet eller endera av dess föräldrar vistas i Sverige sedan minst sex månader.

Enligt den nordiska konventionen om social trygghet är danska, finska, isländska och norska barn helt likställda med svenska barn i fråga om rätt till allmänt barnbidrag (ändring som trätt i kraft den 1 januari 1974).

Enligt ILO-konventionen nr 118 om utlänningars likställande med ett lands egna medborgare i fråga om social trygghet innebär ett lands godtagande av konventionens avsnitt om familjestöd att barnbidrag skall utges inte bara inom landet utan även för barn som är bosatta i varje annat land som godtagit nämnda avsnitt. På grund härav har ett godtagande av konventionens avsnitt om familjestöd inte ansetts möjligt för Sveriges del. Vid frågans behandling år 1963 (prop. 1963:29) framhöll ILO-kommittén att det svenska systemet med allmänna barnbidrag alltför mycket skilde sig från den typ av familjeförmåner som förekom i de flesta andra länder för att en samordning skulle kunna ske efter konventionens grundsatser.

Till barn som är bosatta i Sverige utges av allmänna medel studiestöd i form av *förlängt barnbidrag.* Bidraget utgår oavsett barnets medborgarskap utan villkor om viss tids vistelse i Sverige eller fullgörande av annat särskilt kvalifikationsvillkor.

Bidragsförskott, som administreras av barnavårdsnämnderna och utgår av allmänna medel, har i princip karaktär av förskott av faders eller moders underhållsbidrag för barn i fall då barnet inte står under föräldrarnas vårdnad eller vårdnaden om barnet tillkommer endast en av föräldrarna. För rätt till bidragsförskott för barn, som är svensk medborgare, krävs endast att barnet är bosatt i Sverige. Är barnet inte svensk

medborgare krävs därjämte att vårdnadshavaren är svensk medborgare och bosatt i riket. Enligt särskilt förordnande utgår bidragsförskott om både barn och vårdnadshavare är flyktingar eller statslösa och sedan sex månader vistas i Sverige.

Enligt den nordiska konventionen om social trygghet skall för dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare i fråga om rätt till bidragsförskott i Sverige gälla samma villkor och samma regler som för svenska medborgare. I övriga av Sverige ingångna internationella överenskommelser berörs inte frågan om rätt till bidragsförskott.

Statligt och statskommunalt *bostadstillägg* utges av allmänna medel till barnfamiljer som är bosatta i Sverige. Härvid görs ingen skillnad med avseende på familjernas medborgarskap.

6.2.6 *Folkpension*

Lagstiftningen om folkpensionering

I lagen (1962:381) om allmän försäkring regleras, förutom sjukförsäkringen, även den allmänna pensioneringen. Denna är utformad som två parallella system, nämligen folkpensioneringen, som ger ett grundskydd, och försäkringen för tilläggspension.

Inom båda pensionssystemen utges ålders- och förtidspensioner samt, vid dödsfall, änke- och barnpensioner. Pensionsåldern är 67 år med möjlighet att tidigarelägga eller uppskjuta uttaget av ålderspension, varvid pensionsbeloppet blir lägre resp. högre än eljest. Förtidspension utges vid upphävd eller med minst 50 procent nedsatt arbetsförmåga eller, i fråga om äldre arbetslösa, vid upphävd eller med minst 50 procent nedsatt möjlighet att förvärva arbetsinkomst. Barnpension utgår till barn under 18 år. Alla pensionerna är automatiskt värdesäkrade genom anknytning till det s. k. basbeloppet.

Inom folkpensioneringen utges därjämte pensionstillskott för personer utan rätt till tilläggspension eller med låg sådan pension, barntillägg, vårdbidrag för handikappade barn, invaliditetstillägg, inkomstprövat hustrutillägg, inkomstprövat kommunalt bostadstillägg samt, såsom fristående pensionsförmån, invaliditetsersättning. Bortsett från det kommunala bostadstillägget är även dessa förmåner automatiskt värdesäkrade.

Berättigade till folkpension är enligt lagstiftningen endast svenska medborgare. För rätt att uppbära folkpension vid bosättning utomlands krävs att vederbörande har varit mantalsskriven i Sverige för det år varunder han fyllt 62 år och för de fem åren närmast dessförinnan. Folkpensionerna utgår med för de olika pensionsformerna varierande enhetliga belopp utan villkor om viss fullgjord bosättnings- eller annan kvalifikationstid och oberoende av om vederbörande varit arbetstagare eller egen företagare eller överhuvudtaget varit förvärvsarbetande.

Bortsett från det kommunala bostadstillägget, som bestäms av vederbörande kommun och av kommunala medel utges till i kommunen mantalsskrivna personer, finansieras folkpensionerna över statsbudgeten med tillskott av avgifter från arbetsgivare och egna företagare.

I det följande behandlas bestämmelser i konventioner och följdöverenskommelser till sådana om invandrares rätt till folkpension dels vid bosättning i Sverige, dels efter flyttning från Sverige samt pensionsrätt enligt den europeiska pensionsöverenskommelsen med tilläggsprotokoll. Därjämte återges pensionsbestämmelser i ILO-konventionen nr 118 och i 1972 års europeiska konvention om social trygghet.

Konventionsbestämmelser om rätt till folkpension vid bosättning i Sverige

Som framgått av det föregående är de konventioner som ingåtts direkt mellan Sverige och andra länder tillämpliga på nordiska, schweiziska, brittiska, italienska och jugoslaviska medborgare. Förutom att de lagstadgade särskilda förutsättningarna för rätt till ålders-, förtids-, änke- eller barnpension skall vara uppfyllda uppställer konventionerna skilda villkor beträffande i Sverige fullgjord bosättningstid m. m.

För rätt till *ålderspension* krävs för nordiska medborgare minst tre års och för medborgare i övriga konventionsländer minst fem års oavbruten bosättning i riket omedelbart före ansökan om pensionen. För italienska och jugoslaviska medborgare krävs dessutom bosättning i riket under en sammanlagd tid av minst 15 år efter fyllda 18 år, däri inräknad femårstiden omedelbart före ansökan. Jugoslavisk medborgare, som varit mantalsskriven i Sverige för de år, under vilka han fyllt 57–62 år, är oberoende av om nämnda bosättningsvillkor är uppfyllda berättigad till viss ålderspension. För italiensk medborgare menas med bosättningstid tid för bosättning *och* mantalsskrivning.

För rätt till *förtidspension* krävs för italiensk medborgare att han varit bosatt i riket sammanlagt minst fem år samt att han efter sista ankomsten till Sverige varit normalt arbetsför under minst ett år. För medborgare i övriga konventionsländer krävs minst ett års oavbruten bosättning i riket omedelbart före ansökan om pensionen samt att vederbörande under denna tid minst ett år varit normalt arbetsför. Nordisk eller schweizisk medborgare, som inte uppfyller detta krav, kan erhålla förtidspension efter samma tids bosättning omedelbart före ansökan som krävs för rätt till ålderspension. Jugoslavisk medborgare, som varit mantalsskriven i Sverige för de år, under vilka han fyllt 57–62 år, är oberoende av om ovannämnda villkor är uppfyllda berättigad till viss förtidspension.

För att *änkepension* skall kunna utgå till änka med nordiskt, schweiziskt eller brittiskt medborgarskap eller till änka efter italiensk eller jugoslavisk medborgare uppställs i konventionerna samma krav på i Sverige fullgjord bosättningstid som gäller för rätt till ålderspension. Bosättningskravet kan ha fullgjorts antingen av den avlidne vid dödsfallet, om också änkan då var bosatt i riket, eller av änkan vid ansökningstillfället. För änka med nordiskt, schweiziskt eller brittiskt medborgarskap, som vid dödsfallet var bosatt i Sverige, gäller att hon, om den avlidne vid dödsfallet var berättigad till förtidspension, erhåller änkepension vid fortsatt bosättning i riket oberoende av om övriga bosättningsvillkor är uppfyllda. Änka med jugoslaviskt medborgarskap, som varit mantals-

skriven i Sverige för de år, under vilka hon fyllt 57–62 år, är oberoende av om ovannämnda bosättningsvillkor är uppfyllda berättigad till viss änkepension.

För att *barnpension* skall kunna utgå till barn med nordiskt, schweiziskt eller brittiskt medborgarskap eller till barn till avliden italiensk eller brittisk medborgare krävs *antingen* – under förutsättning att barnet vid dödsfallet var bosatt i riket – att den avlidne vid dödsfallet fullgjort den bosättningstid som krävs för rätt till ålderspension *eller* att barnet självt omedelbart före ansökan om barnpensionen varit oavbrutet bosatt i riket minst fem år eller, för barn med nordiskt medborgarskap, minst tre år. För barn med nordiskt, schweiziskt eller brittiskt medborgarskap, som vid dödsfallet var bosatt i Sverige, gäller att barnet, om den avlidne vid dödsfallet var berättigad till förtidspension, erhåller barnpension vid fortsatt bosättning i riket oberoende av om övriga bosättningsvillkor är uppfyllda.

Konventionsbestämmelser om rätt till folkpension efter flyttning från Sverige

Enligt *den nordiska konventionen* är medborgare i nordiskt land likställd med svensk medborgare i fråga om rätt att efter flyttning från Sverige uppbära ålders-, förtids- eller änkepension. Förutsättningen är, liksom för svensk medborgare, att vederbörande varit mantalsskriven i Sverige för de år under vilka han fyllt 57–62 år. Vidare får nordisk medborgare, som blivit berättigad till svensk folkpension och därefter flyttar till annat nordiskt land, behålla denna pension i högst tre år. Från folkpension som sålunda utbetalas under vederbörandes bosättning i det andra nordiska landet avdras eventuell från detta land utgående pension.

Vid tillämpningen av *konventionen med Storbritannien och Nordirland* har brittisk medborgare, som varit mantalskriven i Sverige för de år under vilka han fyllt 57–62 år och som åtnjuter folkpension, ansetts berättigad att uppbära pensionen även efter flyttning till sitt hemland. Eventuell brittisk pension dras därvid av från folkpensionen.

Genom ändringar i *konventionen med Italien,* vilka trädde i kraft den 1 november 1973, har italienska medborgare, som varit mantalsskrivna i Sverige för de år under vilka de fyllt 57–62 år, rätt att vid flyttning från Sverige under vissa förutsättningar och i viss utsträckning föra med sig redan utgående folkpension och att även erhålla folkpension vid efter flyttningen inträffat pensionsfall. Förutsättningarna härför är följande:

a) Alla konventionsvillkoren för pensionsrätt under bosättning i Sverige skall vara uppfyllda, varvid dock när pensionsfallet inträffat efter flyttningen bortses från villkoret att minst fem års bosättning skall ha fullgjorts omedelbart före ansökan om pensionen.

b) Vederbörande (den avlidne när det är fråga om änkepension) skall i princip ha förvärvat rätt till tilläggspension genom att pensionsgrundande inkomst tillgodoräknats för erforderligt antal år fr. o. m. 1960, då lagstiftningen om tilläggspension trädde i kraft. Med att rätt till tilläggs-

pension förvärvats likställs att till statlig inkomstskatt taxerad inkomst beräknats för minst tre inkomstår före 1960 eller för så stort antal sådana inkomstår att dessa tillsammans med år, för vilka pensionsgrundande inkomst tillgodoräknats, uppgår till minst tre.

Efter flyttning från Sverige utgår under dessa förutsättningar folkpension i form av ålders-, förtids- eller änkepension i förhållande till sammanlagda antalet kvalifikationsår (år för vilka pensionsgrundande inkomst tillgodoräknats och inkomstår före 1960 för vilka beräknats till statlig inkomstskatt taxerad inkomst). Uppgår sammanlagda antalet kvalifikationsår till 30 eller mera, utgår folkpensionen med fullt belopp. I annat fall utgår så stor andel av pensionens fulla belopp som svarar mot förhållandet mellan antalet kvalifikationsår och talet 30. Dock utges efter flyttning från Sverige inga inkomstprövade förmåner, t. ex. hustrutillägg.

Enligt *konventionen med Jugoslavien* är jugoslavisk medborgare, som varit mantalskriven i Sverige för de år under vilka han fyllt 57–62 år, berättigad till viss folkpension i form av ålders-, förtids- eller änkepension, dock inte inkomstprövade förmåner, vare sig han är bosatt i Sverige eller flyttat från riket. Härvid utgår folkpensionen med fullt belopp, om han från fyllda 18 år till dess pensionsfallet inträffade varit mantalsskriven i Sverige för 30 år eller mera, och i annat fall med så stor andel av fullt belopp som svarar mot förhållandet mellan antalet mantalsskrivningsår och talet 30.

Rätt till folkpension enligt den europeiska pensionsöverenskommelsen med tilläggsprotokoll

Medborgare i de länder som är anslutna till den europeiska pensionsöverenskommelsen (se avsnitt 6.2.1 punkt 10) är berättigade till folkpension i samma omfattning som svenska medborgare under följande förutsättningar:

a) Vederbörande skall vara stadigvarande bosatt i Sverige.

b) Han skall efter fyllda 20 år ha uppehållit sig i Sverige sammanlagt minst 15 år.

c) Han skall omedelbart före ansökan om pension har varit stadigvarande bosatt i Sverige minst fem år i oavbruten följd.

d) För rätt till förtidspension krävs därjämte att vederbörande stadigvarande bosatt sig i Sverige innan den sjukdom, som förorsakar hans arbetsoförmåga eller nedsatta arbetsförmåga, första gången medicinskt konstaterades.

Enligt tilläggsprotokollet till pensionsöverenskommelsen är flyktingar berättigade till folkpension på samma villkor som medborgare i de länder som anslutit sig till överenskommelsen.

ILO-konventionen nr 118 om utlänningars likställande med ett lands egna medborgare i fråga om social trygghet

Genom att ratificera denna konvention förbinder sig ett land att – i den omfattning konventionen föreskriver beträffande olika grenar av social

trygghet – med landets egna medborgare likställa flyktingar, statslösa och medborgare i de andra länder som ratificerat konventionen. Ratifikationen behöver inte avse samtliga grenar av social trygghet utan kan begränsas till att gälla en eller flera sådana grenar. Sveriges ratifikation av konventionen avser inte pensionsförmåner. Det kan emellertid i detta sammanhang vara av intresse att återge konventionens bestämmelser rörande den typ av pensioner som folkpensionen representerar.

I detta avseende får enligt konventionen såsom villkor för utgivande av pension till utlänningar uppställas krav på att vederbörande uppehållit sig i landet eller, när fråga är om efterlevande, att den avlidne uppehållit sig i landet under viss tid. Vid förtidspension eller pension till efterlevande får högst krävas fem år i oavbruten följd omedelbart före ansökan om pensionen resp. före dödsfallet. Vid ålderspension får högst krävas tio år efter fyllda 18 år, därav fem år i oavbruten följd omedelbart före ansökan om pension.

1972 års europeiska konvention om social trygghet

Enligt denna av Sverige ej ratificerade konvention får för utlännings rätt till full ålderspension av folkpensionstyp uppställas villkor om bosättning i landet tio år mellan fyllda 16 år och uppnådd pensionsålder, därav fem år omedelbart före ansökan om pension. För rätt till full förtids- eller efterlevandepension gäller samma bosättningsvillkor som enligt ILO-konventionen nr 118. Därjämte föreskrivs att utlänning, som inte uppfyller bosättningsvillkoren för rätt till full pension med varit omfattad av landets lagstiftning åtminstone ett år, skall erhålla partiell pension i förhållande till intjänandetid i form av bosättning. Sådan intjänad partiell pension – det kan även bli fråga om full pension – skall utges även efter vederbörandes flyttning från landet. Från export får dock undantas bl. a. pensionsförmåner motsvarande svenska vårdbidrag för barn, invaliditetstillägg för delvis förvärvsarbetande förtidspensionärer, inkomstprövade folkpensionsförmåner och invaliditetsersättningar.

6.2.7 *Tilläggspension*

Enligt lagen om allmän försäkring intjänas inom försäkringen för tilläggspension, som är obligatorisk, pensionsrätt av arbetstagare och egna företagare genom förvärvsarbete i åldrarna 16–65 år. Pensionsgrundande är för varje kalenderår, intill en viss högsta nivå, den försäkrades förvärvsinkomst under kalenderåret i den mån den överstiger det vid årets början gällande s. k. basbeloppet. Detta, som månadsvis bestäms i förhållande till konsumentprisindex och därigenom följer det allmänna prisläget i Sverige, var vid 1974 års början 8 100 kr. och steg fr. o. m. april 1974 till 8 500 kr. Upp till basbeloppet anses förvärvsinkomsten pensionsskyddad genom folkpensioneringen. Försäkringen finansieras för arbetstagare uteslutande genom arbetsgivaravgifter och för andra försäkrade uteslutande genom egenavgifter.

Tilläggspension utgår i form av ålders- och förtidspension på samma

villkor som folkpension av nämnda slag samt, vid den försäkrades död, i form av pensioner till hans efterlevande änka och barn. I princip krävs för rätt till tilläggspension att den försäkrade förvärvat pensionsgrundande inkomst för minst tre kalenderår. För rätt till förtids- och efterlevandepension tillgodoräknas emellertid den försäkrade normalt pensionsgrundande inkomst t. o. m. 65 års ålder med belopp som kan anses motsvara vad han skulle ha förvärvat efter pensionsfallet om detta inte hade inträffat. Rätt till förtids- eller efterlevandepension kan därför komma att föreligga på grund av endast ett eller två års inom försäkringen fullgjord kvalifikationstid i form av förvärvsarbete.

Tilläggspension utgår i förhållande till de pensionsgrundande inkomsternas storlek och i förhållande till antalet år, för vilka pensionsgrundande inkomst förvärvats eller eljest tillgodoräknats. Med utgångspunkt från denna beräkningsgrund utgår full tilläggspension när antalet pensionsgrundande år uppgår till 30 eller mera. Vid mindre antal pensionsgrundande år utgår tilläggspension med motsvarande antal trettiondedelar av full pension. Enligt särskilda övergångsbestämmelser, som gäller svenska medborgare födda under åren 1896–1923, kan full tilläggspension utgå vid ett lägre antal pensionsgrundande år (20–29). I övrigt är utlänningar likställda med i riket bosatta svenska medborgare i fråga om såväl pensionsrättens intjänande som tilläggspensionens beräkning. Vidare gäller oavsett den pensionsberättigades medborgarskap att tilläggspension vid dennes bosättning utomlands utbetalas utan inskränkningar.

Bestämmelser om försäkringen för tilläggspension avseende utlänningar i Sverige förekommer inte i någon annan internationell överenskommelse än den nordiska konventionen om social trygghet. Enligt denna skall tilläggspension som intjänats i Sverige av medborgare i annat nordiskt land beräknas enligt samma regler som för svensk medborgare, således med tillämpning även av de övergångsbestämmelser som avser försäkrade födda under åren 1896–1923 och som enligt lagstiftningen endast gäller svenska medborgare. I vissa fall, då en person är bosatt i ett nordiskt land och arbetar som anställd i ett annat sådant land eller arbetar för ett företag som har sitt säte i det andra landet, föreskriver konventionen med avvikelse från principen att pensionsrätten skall intjänas i bosättningslandet att den i stället skall intjänas i det andra landet. I fråga om s. k. gränsarbetare har mellan Sverige och Norge med stöd av konventionen slutits en särskild överenskommelse om sådana arbetstagares intjänande av pensionsrätt i sysselsättningslandet. I konventionen har även intagits bestämmelser för att hindra för hög sammanlagd tilläggspension i fall då enligt flera nordiska länders lagstiftning pension kan beräknas på grundval av antagande om pensionsrätt, som den försäkrade skulle ha intjänat om pensionsfallet inte hade inträffat.

6.2.8 *IU:s överväganden*

De av statsmakterna år 1968 uppdragna riktlinjerna för invandrarpolitiken innebär bl. a. att i Sverige bosatta utlänningar skall i princip behandlas likvärdigt med svenska medborgare. Detta överensstämmer med grund-

synen i den svenska socialpolitiken. IU har i fråga om de sociala trygghetsgrenarna av socialförsäkringskaraktär undersökt i vad mån detta jämlikhetsmål uppfylls av lagstiftningen eller genom av Sverige ingångna eller biträdda internationella överenskommelser.

Vad gäller *sjukförsäkringen* är enligt lagstiftningen utlänningar i Sverige helt likställda med svenska medborgare som är bosatta i riket. I Sverige liksom i de övriga nordiska länderna är sjukförsäkringen uppbyggd efter principen att endast i landet bosatta personer omfattas av försäkringen och inte t. ex. invandrares i hemlandet kvarlämnade familjemedlemmar. Enligt flertalet kontintentala system är emellertid familjemedlemmarnas försäkringsskydd knutet till familjeförsörjarens försäkringstillhörighet. När en invandrare från ett sådant land blir sjukförsäkrad i Sverige och upphör att vara försäkrad i sitt hemland, kommer därför de kvarlämnade familjemedlemmarna ofta att sakna rätt till sjukvård på försäkringens fördelaktigare villkor i fråga om vårdavgifter m.m. En lösning av detta problem, som påtalats av bl.a. invandrarorganisationer, är på grund av systemens olika konstruktion inte möjlig inom ramen för den svenska lagstiftningen.

Inom *yrkesskadeförsäkringen, arbetslöshetsförsäkringen, det kontanta arbetsmarknadsstödet och* – så när som på vissa övergångsbestämmelser för svenska medborgare tillhörande äldre åldersgrupper – *tilläggspensioneringen* (ATP) är utlänningar helt likställda med svenska medborgare. Oavsett den pensionsberättigades medborgarskap kan ATP t. ex. utbetalas utan inskränkningar vid bosättning utomlands. För tillhörighet till yrkesskadeförsäkringen krävs ingen kvalifikationstid. Frågan om tillgodoräknande av utomlands fullgjord kvalifikationstid för rätt till förmån från de övriga trygghetsgrenarna är beroende på överenskommelser mellan Sverige och berörda länder. Ett flertal sådana överenskommelser har träffats på grundval av ömsesidighet.

Berättigade till *arbetslöshetshjälp* är i princip endast svenska medborgare och utlänningar som omfattas av överenskommelser om ömsesidighet. Även i fall då sådana överenskommelser inte har träffats finns dock enligt lagstiftningen möjlighet att göra undantag från kravet på svenskt medborgarskap.

Rätt till *bidragsförskott* har enligt lagstiftningen svenska barn och enligt den nordiska konventionen om social trygghet därjämte invandrarbarn som är medborgare i annat nordiskt land. Familjepolitiska kommittén föreslog i sitt betänkande SOU 1972:34 slopande av kravet på svenskt medborgarskap, och IU har i yttrande över betänkandet anslutit sig till detta förslag. I ett den 19 juni 1974 avgivet betänkande har riksförsäkringsverket och statskontoret bl. a. föreslagit att samma bosättnings- och medborgarskapsregler skall gälla för rätt till bidragsförskott som för rätt till barnbidrag.

Allmänt barnbidrag utgår enligt lagstiftningen för svenskt barn som är bosatt i riket samt för här bosatt utländskt barn, under förutsättning att barnet fostras av någon som är bosatt i riket eller att barnet eller endera av dess föräldrar sedan minst sex månader vistas i riket. För utländskt barn som tillsammans med sina föräldrar flyttar till Sverige medför dessa

bestämmelser att rätt till barnbidrag inträder först efter en väntetid som kan variera från två till sex månader. IU har tidigare i sitt yttrande över familjepolitiska kommitténs ovan nämnda betänkande anslutit sig till kommitténs förslag om slopande av kraven på mantalsskrivning och sex månaders vistelse. Därefter har genom ändring i nordiska konventionen om social trygghet, som trätt i kraft den 1 januari 1974, barn med danskt, finskt, isländskt eller norskt medborgarskap blivit helt likställda med svenska barn i fråga om rätt till allmänt barnbidrag. De får således numera barnbidrag i och med att de är bosatta i riket.

Till skillnad från vissa andra invandringsländer utger Sverige inte barnbidrag för utlänningars i hemlandet kvarlämnade barn. Vid 1963 års riksdagsbehandling av frågan om ratifikation av avsnittet om familjestöd i ILO-konventionen nr 118, i vilket krävs export av barnbidrag för barn bosatta inom länder som godtagit nämnda avsnitt, uttalades att det svenska systemet alltför mycket skilde sig från den typ av familjeförmåner som förekom i de flesta andra länder för att en samordning skulle kunna ske efter konventionens grundsatser. På grund härav ansågs ett godtagande av konventionens familjestödsavsnitt inte möjligt för Sveriges del (prop. 1963:29).

Emellertid tolkas de nuvarande lagbestämmelserna av riksförsäkringsverket på så sätt att utländska barn, som är mantalsskrivna i Sverige och vilkas föräldrar är bosatta här, är berättigade till barnbidrag under skolgång i hemlandet. Frågan hänger delvis samman med tolkningen av bosättningsbegreppet, som utreds av hemvistsakkunniga.

De egentliga svårigheterna att på den sociala trygghetens område skapa likställighet mellan utlänningar och svenska medborgare möter inom *folkpensioneringen.* Detta gäller dock inte medborgare i de övriga nordiska länderna, vilkas grundpensionssystem företer stora likheter med den svenska folkpensioneringen. Med dessa länder har uppnåtts en samordning av systemen som får anses motsvara högt ställda krav. Enligt samordningsreglerna i den nordiska konventionen om social trygghet är nordiska medborgare med avseende på rätten till grundpension (folkpension) helt likställda med bosättningslandets medborgare efter en vistelsetid av i regel tre år, i vissa fall efter en kortare tids vistelse i landet. Efter flyttning till annat nordiskt land utbetalas beviljad pension i regel tre år, varefter fortsatt motsvarande pension utges av det nya bosättningslandet på de villkor och med det belopp som gäller enligt dess lagstiftning. I Danmark, Island och Norge, där grundpensionens storlek beror av bosättningstid i landet, får därvid bosättningstid i annat nordiskt land tillgodoräknas.

Med andra länder än de nordiska har en samordning enligt den nordiska ömsesidighetsmodellen inte varit möjlig, beroende på grundläggande olikheter i pensionssystemen. Till skillnad från ATP, som av svenskar och utlänningar intjänas på lika villkor och vars pensionsförmåner exporteras i obegränsad omfattning, är rätten till folkpension i den svenska lagstiftningen förbehållen svenska medborgare och i princip beroende av bosättning i Sverige. Vid bosättning utomlands kan folkpension i regel utgå endast under förutsättning att vederbörande varit

mantalsskriven i Sverige för de år då han fyllt 57–62 år. Pensionen utgår med i princip lika belopp för alla oberoende av arbetsinsatser i arbetsför ålder och har sålunda karaktären av ett grundskydd. Denna konstruktion saknar nästan helt motsvarighet på den europeiska kontinenten, där pensionsrätt tjänas in genom förvärvsarbete och där pension utgår från botten i förhållande till förvärvsinkomst eller erlagda avgifter för pensionsfallets inträffande. En förutsättning för pensionsrätt är i allmänhet förvärvsarbete eller avgiftsbetalning under en förhållandevis lång tid, ofta minst 15 år.

Oaktat dessa olikheter har i konventioner med flera länder intagits bestämmelser om rätt för utlänningar att efter mer eller mindre långvarig vistelse i Sverige uppbära folkpension vid fortsatt bosättning i riket. På senare tid har i konventioner med först Jugoslavien och senare med Italien medgivits rätt för medborgare i dessa länder att även efter flyttning från Sverige uppbära partiella folkpensioner i förhållande till bosättnings- eller arbetstid i Sverige. Sådan export har inte medgivits på fördelaktigare villkor än för svenska medborgare, dvs. efter mantalsskrivning i riket för de år varunder vederbörande fyllt 57–62 år.

Även för medborgare i en del länder, med vilka Sverige inte ingått särskilda konventioner, föreligger på grund av den av Sverige biträdda europeiska pensionsöverenskommelsen rätt till folkpension i Sverige efter 15 års bosättning i riket, därav minst fem år omedelbart före ansökan om pension. Vissa invandrargrupper täcks emellertid varken av konventioner eller av den europeiska överenskommelsen och saknar sålunda helt folkpensionsskydd. Enligt IU:s mening är det angeläget att det för dessa tillskapas ett sådant skydd av åtminstone den omfattning som föreligger enligt den europeiska överenskommelsen.

IU föreslår därför att samtliga i riket bosatta utlänningar tillförsäkras ett lagfäst minimiskydd i form av rätt till folkpension efter viss tids vistelse i Sverige. Frågan härom bör tas upp till prövning med det snaraste.

6.3 Socialhjälp m. m.

I detta avsnitt tar IU upp bl. a. frågan om kostnadsfördelning mellan stat och kommun beträffande socialhjälp till utlänningar. Vissa till socialhjälpen angränsande problem tas även upp i detta avsnitt. Det gäller bl. a. nuvarande praxis beträffande polismyndigheternas handläggning av frågor om tillfälligt ekonomiskt stöd till utlänningar, frågan om det s. k. hemsändningsinstitutet samt statistiken över socialhjälp till utlänningar.

6.3.1 *Regler för socialhjälp till utlänningar*

Lagen (1956:2) om socialhjälp, som bl. a. reglerar rätten att erhålla individuell behovsprövad ekonomisk hjälp, innehåller även bestämmelser rörande omvårdnad, bistånd i personliga angelägenheter samt vård i ålderdomshem. År 1968 inskrevs i socialhjälpslagen kommunernas

förstahandsansvar för handikappvården. I samband därmed infördes en skyldighet för kommunen att "göra sig väl förtrogen med den enskildes behov", vilket bl. a. skall förverkligas genom en aktiv uppsökande verksamhet.

I socialhjälpslagens 1 § stadgas att det är *vistelsekommunen* som skall tillse att den enskilde erhåller den omvårdnad och hjälp som motsvarar hans behov. Någon skillnad i detta avseende görs inte mellan svenska och utländska medborgare. Det föreligger inte krav på kyrkobokföring för att erhålla hjälp.

Obligatorisk socialhjälp (12 §) är avsedd att vara ett minimiskydd, såväl i ekonomiska krissituationer som vid långvariga hjälp- och vårdbehov, arbetsoförmåga och liknande. Den beviljas efter ansökan (ibland dock oberoende av sådan) hos social centralnämnd (socialnämnd) när vissa förutsättningar är uppfyllda. Den obligatoriska socialhjälpen kan utgå till

a. minderåriga (den som inte fyllt 16 år),
b. åldringar,
c. sjuka och handikappade ("lyte eller eljest bristande kropps- och själskrafter") vilka inte kan försörja sig genom arbete eller som av hälsoskäl helt eller delvis bör avhålla sig från arbete, under förutsättning att vederbörande själv saknar medel och att hans behov inte tillgodoses på annat sätt.

Den enskilde är inte återbetalningsskyldig för obligatorisk socialhjälp. Däremot kan den beviljande kommunen återsöka sådan socialhjälp från annan kommun om den som erhållit hjälp är mantalsskriven i den andra kommunen, eller i vissa fall från staten (bl. a. om vederbörande är utländsk medborgare).

Frivillig socialhjälp (13 §) utgår i andra fall än de i 12 § angivna efter vad socialnämnden anser vara erforderligt i varje särskilt fall. I ett mindre antal kommuner har kommunfullmäktige fastställt särskilda regler för frivillig socialhjälp. Den frivilliga hjälpen möjliggör en rad långsiktiga åtgärder med i många fall rehabiliterande inriktning. Enligt 13 § kan även socialvårdsbehov av tillfällig natur tillgodoses, t. ex. starthjälp efter frihetsberövande, hemsanering, klädutrustning och liknande. För hjälp som beviljats enligt denna paragraf är hjälptagaren i princip återbetalningsskyldig.

Statsbidrag för utgiven socialhjälp regleras huvudsakligen i 23 § socialhjälpslagen. Huvudbestämmelsen är att staten via länsstyrelserna ersätter utgiven obligatorisk socialhjälp för utländska medborgare samt för svenskar som inte är mantalsskrivna i landet eller vilkas mantalsskrivning inte har kunnat fastställas. Härtill kommer en rad specialbestämmelser som något vidgar statsbidragsgivningen. Nedan återges 23 §:

"23 §. För socialhjälp, som enligt 12 § åt svensk medborgare, vilken för det år hjälpen utgivits ej mantalsskrivits i riket eller vars mantalsskrivningsort för nämnda år ej kunnat utrönas, är den kommun som lämnat

hjälpen berättigad att erhålla ersättning av staten i den mån gottgörelse ej kunnat uttagas av enskild person. Vad nu sagts skall även gälla i fall som avses i 22 § andra stycket, där för det senaste år, för vilket vistelse eller inackordering i enskilt hem eller vårdhem under omständigheter, som i a) – c) sistnämnda lagrum sägs, ej påverkat hjälptagarens mantalsskrivning, hjälptagaren icke blivit mantalsskriven i riket eller hans mantalsskrivningsort ej kunnat utrönas.

Rätt till ersättning enligt vad i första stycket sägs föreligger ock för socialhjälp, som enligt 12 § lämnats åt den som då hjälpen utgivits eller, i fall som avses i 22 § andra stycket, då han mottagits i hemmet ej var svensk medborgare."

Beträffande socialhjälp åt *flyktingar* och därmed jämställda gäller särskilda statsbidragsregler. För socialhjälp m. m. till flyktingar erhåller nämligen kommunerna via socialstyrelsen statsbidrag för utbetald socialhjälp såväl enligt 12 § (obligatorisk) som enligt 13 § (frivillig). Särbestämmelser gäller även beträffande socialhjälp till utomnordiska zigenare m. fl.

6.3.2 *Hemsändningsinstitutet*

Sverige har genom att ratificera vissa konventioner om social trygghet och medicinsk hjälp åtagit sig vissa förpliktelser gentemot de fördragsslutande staternas nödställda medborgare som vistas i landet (jfr. avsnitt 6.2.1). I såväl 1955 års nordiska trygghetskonvention som 1953 års europeiska konvention om social och medicinsk hjälp ingår således även bestämmelser om hemsändning under vissa omständigheter av nödställda eller personer som är i behov av särskild vård och som vistas i annat konventionsland.

Även i svensk lagstiftning finns bestämmelser om hemsändning av personer som är i behov av särskild hjälp och vård. Kungl. Maj:t har med stöd av 71 § utlänningslagen utfärdat särskilda bestämmelser om hemsändande av utlänning som inte är politisk flykting, nämligen beträffande 1) den som erhåller socialhjälp 2) den som omhändertas enligt barnavårdslagen 3) den som undergår sluten psykiatrisk vård och 4) den som är psykiskt utvecklingsstörd. Syftet med dessa bestämmelser om hemsändning har varit att ge utlänningens hemland det slutliga ansvaret för utlänningens hälso- och sjukvård.

I enlighet med stadgandet i 71 § utlänningslagen har utfärdats en kungörelse (1956:492) angående anmälan om socialhjälp åt utlänningar m. m. I kungörelsen finns även bestämmelser om hemsändning av den som omhändertas enligt barnavårdslagen. Vidare har utfärdats en kungörelse (1966:585) angående tillämpningen av lagen om beredande av sluten psykiatrisk vård i vissa fall m. m., i vilken villkoren anges för att framställning om hemsändande av personer med psykiatriska vårdbehov och vissa psykiskt utvecklingsstörda skall kunna göras av patient, anhöriga eller överläkare.

I såväl konventionen som i kungörelsen angående anmälan om socialhjälp åt utlänningar stadgas att hemsändning inte skall komma i fråga om vissa humanitära skäl talar däremot. Såsom särskilda humanitära

skäl för att hemsändning inte skall komma till stånd nämns bl. a. att nära anhöriga skiljs från varandra, om utlänningen nått en framskriden ålder och länge vistats i landet samt om det skulle innebära men för utlänningens hälsa.

I detta sammanhang är bestämmelserna om hemsändning av utlänning som uppburit socialhjälp av särskilt intresse. Det åligger varje kommun att inom 14 dagar efter den dag då socialhjälp började utgå till en person som inte är svensk medborgare, och om behovet av socialhjälp kan antas bli varaktigt, anmäla detta till länsstyrelsen. På samma sätt åligger det kommunen att anmäla till länsstyrelsen om en utlänning omhändertagits enligt barnavårdslagen och om omhändertagandet kan antas bli varaktigt. Är utlänningen dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare räknas såsom varaktigt behov endast sådant behov som antas vara i minst ett år. Det åligger länsstyrelsen att pröva om framställning om utlännings hemsändande skall göras hos Kungl. Maj:t.

Enligt länsstyrelsernas organisationsnämnds ärendestatistik för budgetåret 1971/72 hade sammanlagt 147 anmälningar om socialhjälp och om omhändertagande för samhällsvård av utlänningar inkommit till länsstyrelserna. Samma statistik redovisar att 129 ärenden avgjorts under samma budgetår och 14 ärenden förts över till nästa budgetår. Till t. ex. länsstyrelsen i Malmöhus län hade inkommit 36 ärenden och till länsstyrelserna i Stockholms och Göteborgs och Bohus län hade vardera inkommit 15 ärenden. Till övriga länsstyrelser hade ett fåtal ärenden inkommit och tre länsstyrelser hade inte registrerat något ärende.

Antalet anmälningar om varaktigt behov av socialhjälp hos utlänningar till länsstyrelsen i Malmöhus län var under år 1972 25. Länsstyrelsen har efter prövning av anmälningarna inte funnit sådana omständigheter föreligga att framställning om hemsändning i något fall borde göras hos Kungl. Maj:t. Socialdepartementet mottar ett begränsat antal framställningar från länsstyrelserna om hemsändning. I ytterst få fall har Kungl. Maj:t beslutat att hemsändning skall ske.

6.3.3 *Socialhjälp i väntan på arbetstillstånd*

För utomnordiska invandrare som vill ta anställning i Sverige krävs att AT skall vara beviljat före inresan. Som framgår av avsnitt 4.2.1 är det emellertid ett inte oansenligt antal personer som söker AT efter inresa till Sverige. De som söker AT först efter inresa kan vara s. k. anknytningsfall (anhöriga till här bosatta invandrare), personer som anser sig vara politiska flyktingar och som sökt politisk asyl, personer som inte känner till att man måste ha AT före inresa, studerande som vill fortsätta att arbeta i Sverige efter det att den för dem tillståndsfria tiden (tre månader) löpt ut samt specialarbetare som är här för arbete under kortare tid.

Handläggningstiden hos SIV för samtliga AT-ärenden framgår av tabell 6.2. Någon särredovisning av handläggningstiden för ärenden om AT efter inresa förekommer inte. Handläggningstiderna är i realiteten längre än

Tabell 6.2 Handläggningstid hos SIV för samtliga arbetstillståndsärenden som avgjordes under andra kvartalet 1974

Time taken by the National Immigration and Naturalization Board to handle all work permit cases decided during the second quarter of 1974

Antal veckor	Antal beslut	Procent
–2	2 979	41.4
2–4	1 645	22.9
4–6	838	11.7
6–8	517	7.2
8–	1 212	16.9
Summa	7 191	100

Källa: SIV

vad som framgår av tabellen eftersom de även handläggs av polismyndighet och i vissa fall av länsarbetsnämnder och fackliga organisationer.

Eftersom en del ärenden om AT efter inresa är svåra att utreda kan de ta väsentligt längre tid att handlägga än övriga ansökningar om AT. Den som ansöker om AT efter inresa får inte ta anställning förrän AT beviljats. Det förekommer dock att en del frestas att ta anställning med tillfälliga arbeten för att klara försörjningen. Många klarar även ekonomin genom egna sparmedel eller genom hjälp av släktingar och närstående. En del tvingas söka socialhjälp. Det förekommer också att man under väntetiden förstör såväl sin egen som anhörigas ekonomi, varför socialhjälpsbehovet kan kvarstå även efter det att tillståndsfrågan är avgjord.

Enligt Kungl. Maj:ts beslut den 4 juni 1971 har polismyndighet möjlighet att i vissa fall bevilja ekonomisk hjälp till utlänningar som väntar på AT och UT. Förutsättningen är att vederbörande saknar medel till uppehället och "anträffats vid ankomsten till Sverige eller omedelbart därefter och beträffande vilken prövning pågår i fråga om tillstånd för honom att kvarstanna i riket" (föreskrifter och anvisningar för polisväsendet 970–2). Vederbörande skall ha uppehållit sig i landet högst sju dagar, "i annat fall stannar kostnaderna på socialnämnd även om avvisning av utlänningen aktualiserats". Hjälpen avser i huvudsak medel för inkvartering, kost, fickpengar, akut tandvård samt kläder och skor. Polisverkets kostnader för denna hjälp uppgick budgetåret 1972/73 till 548 000 kr.

Ansvarsfördelningen mellan den lokala socialnämnden och polismyndigheten vad gäller tillfällig ekonomisk hjälp för personer som söker AT efter inresa är sålunda reglerad, men tillämpningen varierar mellan olika kommuner och polisdistrikt. Detta kan illustreras med praxis i Malmö och Trelleborg. Vad gäller personer som söker politisk asyl har det träffats en överenskommelse mellan socialförvaltningen och polismyndigheten i Malmö att socialförvaltningen skall svara för uppehället från första dagen i Sverige, även om polismyndigheten har kommit i kontakt med vederbörande före åttonde dagen efter ankomsten. Social-

förvaltningen följer därefter ärendet till dess beslut i tillståndsfrågan träffats. Den hjälp som lämnas till dess att beslut har träffats i tillståndsfrågan betraktas som ett förskott, vilket sedan återsöks från RPS via polismyndigheten i Malmö. Personer som inrest till Malmö och som saknar AT eller UT beviljas inte socialhjälp för uppehälle, såvida det inte helt klart rör sig om socialhjälpsbehov enligt 12 § socialhjälpslagen eller vederbörande har sökt politisk asyl. I övriga fall betraktas vederbörande som "turist". Den socialhjälp som i dessa fall kan förekomma är huvudsakligen hemresa till närmaste gränsstation. I Trelleborg svarar emellertid polismyndigheten för tillfällig hjälp till samtliga som sökt AT och UT efter inresa om de kontaktat polismyndigheten inom sju dagar efter ankomsten. I övriga fall svarar sociala centralnämnden för hjälp till uppehället.

6.3.4 *Statistisk översikt*

Allmänt

Samhällets samlade socialhjälpskostnader uppgick år 1973 till 527 milj. kr., vilket motsvarar ca en procent av de totala samhällsutgifterna för socialpolitiken. Kostnaderna för socialhjälpen varierar starkt mellan kommunerna.

År 1973 erhöll 490 000 personer socialhjälp, dvs. sex procent av befolkningen. Merparten av socialhjälpstagarna uppbär dock socialhjälp under en kortare period. Andelen socialhjälpstagare har under hela 1900-talet, utom på 1930-talet, pendlat mellan fyra och sex procent. I vissa hastigt expanderande kommuner utgör andelen socialhjälpstagare ofta 10 procent eller mer och i några av Stockholms förorter utgör socialhjälpstagarna 20 procent av befolkningen. I stora delar av södra och västra Sverige uppgår socialhjälpstagarna till endast ett par procent av befolkningen. För ett par decennier sedan förekom det sällan att utländska medborgare uppbar socialhjälp. Invandringen under 1960-talet har medfört en ökning av antalet utländska medborgare bland socialhjälpstagarna.

För en utförlig beskrivning av socialhjälpens utveckling och omfattning hänvisas till socialutredningens betänkande SOU 1974:39.

Socialhjälp till utländska medborgare

Av tabell 6.3 framgår antalet och andelen hjälpfall m. m. med huvudman som inte är svensk medborgare under perioden 1968–1972.

De hjälpfall som har en huvudman som inte är svensk medborgare har en familjetypmässigt och åldersmässigt från övriga hjälpfall avvikande sammansättning. Andelen barnfamiljer är betydligt större bland utländska hjälpfall än bland svenska och denna skillnad har ökat under senare år. Däremot har andelen ensamstående män bland utlänningarna – som tidigare varit större än bland svenskarna – sjunkit och ligger nu på samma nivå som för svenskarna. Åldersmässigt är de utländska hjälpfallen betydligt yngre (se tabell 6.4).

Tabell 6.3 Antalet hjälpfall m. m. som erhållit socialhjälp efter huvudmannens medborgarskap åren 1968–1972

Social assistance by nationality of head of receiving family, 1968–1972

Antal hjälpfall m. m.	1968	1969	1970	1971	1972
Antal hjälpfall					
Totalt	182 510	195 815	222 017	250 233	251 958
Därav med utländsk huvudman	15 576	19 749	27 064	31 347	30 285
Procent	8,5	10,1	12,2	12,5	12,0
Kostnader för socialhjälpen (i milj. kr)					
Totalt	252,9	292,0	358,5	443,7	496,1
Därav till hjälpfall med utländsk huvudman	18,4	24,4	39,1	55,6	66,4
Procent	7,3	8,4	10,9	12,5	13,4
Kostnaden i genomsnitt per hjälpfall (i kr)					
Samtliga	1 514	1 491	1 615	1 773	1 969
Därav med utländsk huvudman	1 386	1 235	1 445	1 774	2 193

Källa: SOS, Socialvården 1968–1972

Socialhjälpen i medeltal per hjälpfall var, som framgår av tabell 6.3, tidigare lägre för hjälpfall med utländsk huvudman, men för år 1972 ligger det genomsnittliga beloppet högre för utländska hjälpfall. Skillnaderna förklaras delvis av den olika familjetypssammansättningen. Om man håller familjetypen konstant reduceras skillnaden mellan utländska och svenska hjälpfall år 1972 till ungefär hälften. I flera undersökningar har påvisats att socialhjälpen till utländska hjälpfall utgår under kortare perioder än till svenska hjälpfall.

I ett antal undersökningar, bl. a. den kommunenkät IU genomförde år 1970, har man konstaterat att andelen socialhjälp utgiven till hjälpfall med utländsk huvudman starkt överstiger andelen utlänningar i kommunens befolkning.[1] Därav kan man dock inte, som har skett ibland, dra slutsatsen att utlänningarna skulle erhålla socialhjälp i större utsträckning än svenska medborgare. Bland de utlänningar som erhållit socialhjälp ingår personer som inte är fast bosatta och kyrkobokförda i Sverige. När man beräknar frekvensen utlänningar i befolkning ingår dock bara de kyrkobokförda utlänningarna. Fördelningen av den socialhjälp som utgått till hjälpfall med utländsk huvudman på kyrkobokförda resp. icke kyrkobokförda utlänningar har inte närmare kunnat belysas i gjorda undersökningar. I en undersökning i Malmö avseende socialhjälpen år 1966–1969 konstateras dock att "en stor andel av de utländska medborgare som erhållit ekonomisk hjälp i Malmö, icke är skrivna i staden".[2]

[1] Resultatet från enkäten, bl. a. vad gäller socialhjälp, har presenterats i Kommunal tidskrift nr 19/1971 (tabell 3).

[2] "Socialhjälpstagare i Malmö 1966–1969", Drätselkontorets i Malmö statistikavdelning 1971, 60 s.

Tabell 6.4 Hjälpfall som erhållit socialhjälp åren 1968–1972 efter medborgarskap, familjetyp och ålder. Procent.

Social assistance by type of family, age and nationality of head of family, 1968–1972. Percentages.

	1968		1969		1970		1971		1972	
	Samtliga	Med utländsk huvudman	Samtliga	Med utländsk huvudman	Samtliga	Med utländsk huvudman	Samtliga	Med utländsk huvudman	Samtliga	Med utländsk huvudman
Familjetyp										
Ensamstående män										
utan barn	35	47	35	43	34	40	34	38	35	34
med barn	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Ensamstående kvinnor										
utan barn	22	14	22	14	21	14	13	13	18	12
med barn	12	10	13	10	13	10	12	10	13	11
Gifta/samboende par										
utan barn	11	6	11	7	11	8	10	8	10	9
med barn	19	24	19	26	21	28	24	31	24	33
Ålder										
–15	0	0	0	0	0	0	–	–	0	0
16–29	28	45	31	49	33	51	38	47	40	48
30–39	16	27	16	26	17	25	18	28	19	27
40–49	16	16	14	14	15	13	15	14	14	14
50–59	14	7	14	7	12	6	12	7	11	6
60–66	9	2	9	2	8	2	7	2	6	2
67–74	9	1	8	1	8	1	6	1	5	1
75–	8	1	8	1	7	1	5	1	4	1
Antal hjälpfall	182 510	15 576	195 815	19 749	222 017	27 064	250 233	31 347	251 958	30 285

Källa: SOS, Socialvården 1968–1972

Bland de utlänningar som erhåller socialhjälp utan att vara fast bosatta i Sverige finns såväl personer som tillfälligt arbetar i Sverige som, vilket torde vara vanligare, tillfälliga besökare som får hjälp vid enstaka tillfällen, t. ex. med hemresan. Minskningen av antalet socialhjälpsfall med utländsk huvudman, och av andelen ensamstående under år 1972, kan eventuellt hänga samman med den starkt minskade invandringen under senare år.

Det är troligt att den socialhjälp som utgår till utlänningar, speciellt icke kyrkobokförda utlänningar, är av mycket varierande storlek och varaktighet eftersom däri ingår såväl kortvarig hjälp för t. ex. hemresa[1] som sådana fall som i väntan på AT och UT måste anlita socialvården. Att den genomsnittliga kostnaden för utgiven socialhjälp per hjälpfall för utländska medborgare år 1972 överstiger motsvarande kostnad för hjälp till svenska medborgare behöver således inte innebära att antalet fall med höga bidragsbelopp har ökat, utan kan bero på att antalet hjälpfall som har fått mindre belopp för hemresa har sjunkit.

Statsbidrag till kommunerna

Socialhjälpen är en kommunal angelägenhet, som nästan helt finansieras med kommunalskattemedel. Statens ersättning till kommunerna enligt socialhjälps- och barnavårdslagarna, som huvudsakligen utgör ersättning för socialhjälp till utländska medborgare, uppgick budgetåret 1972/73 till ca 28 milj. kr., varav närmare åtta milj. kr. avsåg flyktingar. Detta innebär att statsbidraget till kommunerna för utgiven socialhjälp till utlänningar täcker ca fem procent av kommunernas totala socialhjälpskostnader.

Antalet hjälpfall för vilka kommunerna fått ersättning från länsstyrelserna enligt socialhjälps- och barnavårdslagarna åren 1964–1970 framgår av tabell 6.5. Uppgifter som enbart avser ersättning enligt socialhjälps-

[1] Enligt uppgift ger t. ex. socialnämnden i Stockholm varje månad pengar för hemresa till 100–300 finländare. Dessa personer ingår i statistiken över utlänningar som erhållit socialhjälp.

Tabell 6.5 Antal hjälpfall för vilka statlig ersättning utgått enligt socialhjälps- och barnavårdslagarna åren 1964–1970

Cases for which municipalities received state compensation under the Social Assistance and Child Welfare Acts, 1964–1970

År	Antal hjälpfall		
	Totalt	Därav nordiska medborgare	
		Antal	%
1964	5 400	2 700	50
1965	5 700	3 500	61
1966	6 800	4 300	63
1967	6 600	3 650	55
1968	7 200	4 800	67
1969	9 100	6 300	69
1970	11 200	8 200	73

Källa: Socialdepartementet

lagen finns inte tillgängliga. Enligt uppgifter från några län som har redovisat kostnaderna separat avser 60–70 procent av statens ersättning kostnader enligt socialhjälpslagen.

År 1969 var hela antalet hjälpfall med utländsk huvudman 20 349 och år 1970 27 295. Jämför man dessa uppgifter med siffrorna i tabell 6.5 framgår det att kommunerna har fått ersättning för betydligt mindre än hälften av hjälpfallen med utländsk huvudman, vilket torde innebära att merparten av socialhjälpen till utlänningarna utges enligt 13 §.

Av de 848 kommuner som fanns år 1969 var det 292 (34 procent) som inte hade rapporterat några utländska socialhjälpsfall till SCB. Bland de övriga kommunerna fanns ett stort antal med mycket få fall utländska hjälptagare. Utgivna belopp var tämligen låga i flertalet kommuner. Den till utlänningar utgivna socialhjälpen år 1969 översteg 15 000 kr. i 149 kommuner (18 procent).

I en specialundersökning som socialdepartementet har låtit utföra i fyra län med anledning av den i avsnitt 12.3.1 nämnda skrivelsen från Svenska kommunförbundet angående kostnadsansvaret för anpassningsåtgärder och socialhjälp till utländska medborgare m. m. – och som IU under hand tagit del av – framgår bl. a. de totala återsökningsbara kostnaderna enligt 12 § socialhjälpslagen för socialhjälp till utländska medborgare i dessa län och hur mycket staten medgivit vara statsbidragsberättigade kostnader. Undersökningen avsåg Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus samt Västmanlands län. Sökta och erhållna belopp totalt, resp. lägsta och högsta belopp som kommun sökt resp. erhållit i ersättning från statsverket framgår av tabell 6.6.

Av kommunerna sökt ersättning för socialhjälp till utländska medborgare har beviljats i mycket varierande utsträckning. Dessa variationer torde kunna förklaras av att olika kommuner och länsstyrelser tillämpar

Tabell 6.6 Av kommunerna sökta och beviljade ersättningsbelopp för socialhjälp år 1969

Compensation applied for and received by municipalities for social assistance 1969

Län	Sökt ersättningsbelopp kr.			Beviljade ersättningsbelopp kr.		
	Totalt	För kommun inom gruppen i resp. län		Totalt	För kommun inom gruppen i resp. län	
		Högsta tal kr.	Lägsta tal kr.		Högsta tal kr.	Lägsta tal kr.
Stockholm	2 970 349	1 199 688	197	2 251 601	1 123 251	215
Malmöhus	1 030 701	568 614	215	965 178	567 167	215
Göteborgs och Bohus län	1 159 829	880 476	50	989 661	762 776	850
Västmanlands län	664 452	325 047	2 267	599 950	292 113	1 840
Samtliga	5 827 331	1 199 688	50	4 806 390	1 123 251	215

Källa: Socialdepartementet

olika regler när de avgör om ett visst bidrag är att hänföra till socialhjälp enligt 12 eller 13 §.

6.3.5 *IU:s överväganden*

Principen att invandrare som är bosatta i Sverige skall beredas möjlighet till med svenskar likvärdiga levnadsbetingelser har kommit till klart uttryck i socialhjälpslagen, som bl. a. föreskriver att varje kommun skall tillse att den som vistas i kommunen oberoende av medborgarskap erhåller den omvårdnad och hjälp som motsvarar hans behov. Reglerna för att få socialhjälp är således samma för svenskar och för utlänningar.

Kommunerna har emellertid inte samma kostnadsansvar för svenska och utländska medborgare. Kommunerna svarar för både obligatorisk och frivillig socialhjälp till svenska medborgare. Den obligatoriska socialhjälpen (enligt 12 § socialhjälpslagen) till utlänningar ersätts av statsmedel. Den frivilliga hjälpen (enligt 13 §) ankommer på kommunen. Det nuvarande systemet innebär således t. ex. att en kommun kan få ersättning för socialhjälp till en utländsk medborgare som sedan länge har varit bosatt i kommunen och där betalt kommunalskatt, medan frivillig socialhjälp till en utlänning som tillfälligt vistas i kommunen inte är ersättningsberättigad. För flyktingar däremot ersätter staten såväl obligatorisk som frivillig socialhjälp. Enligt IU:s uppfattning är den nuvarande kostnadsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller socialhjälp till utlänningar otillfredsställande.

Socialutredningen har i sitt nyligen presenterade betänkande (SOU 1974:39) föreslagit att den nuvarande uppdelningen av socialhjälpen (socialutredningen föreslår benämningen socialbidrag) på obligatorisk och frivillig hjälp slopas och att därigenom rätten till socialbidrag vidgas. Socialutredningen har dock endast i förbigående berört frågan om socialhjälp till utlänningar och dess kostnadseffekter för stat och kommun. Mot denna bakgrund har IU funnit det angeläget att från de synpunkter IU har att beakta ta upp frågan om socialhjälp till utländska medborgare till diskussion.

Flera skäl talar enligt IU:s mening för att den nuvarande kostnadsfördelningen mellan stat och kommun beträffande socialhjälp till utlänningar ses över. De nuvarande reglerna om fördelningen av kostnader mellan stat och kommun för socialhjälp åt utlänningar utgår från förhållanden som gällde vid socialhjälpslagens tillkomst då socialpolitiken inte var lika utvecklad som nu, då kommunernas sociala ansvar även för invandrare inte var fastslaget från statsmakternas sida och då endast ett litet antal kommuner berördes av invandringen.Härtill kommer att det nuvarande systemet präglas av en oenhetlig praxis vad gäller länsstyrelsernas bedömning av om utbetald socialhjälp skall betraktas som obligatorisk eller frivillig.

De förslag i den nu aktuella frågan som riktats till Kungl. Maj:t under senare tid har emellertid oftast gått ut på att statsmedel skall utgå för kommunernas *samtliga* kostnader för socialhjälp för utlänningar. Såväl Svenska kommunförbundet[1] som socialstyrelsen[2] har således föreslagit

[1] Framställning till Kungl. Maj:t den 28 juni 1971.

[2] Framställning till Kungl. Maj:t i juni 1967.

att staten skall svara för kostnaderna även för frivillig socialhjälp åt utlänningar. Frågan har också behandlats i riksdagen (se bilaga 5 i bilagedelen). Även utlänningsutredningen framförde liknande synpunkter i SOU 1967:18.

Ett argument som ofta framhålls för att motivera statsbidragsgivningen till kommunernas samtliga utgifter för socialhjälp till utlänningar är att kommunerna inte har möjlighet att påverka invandringens omfattning och inriktning. Förslagen har inte lett till någon Kungl. Maj:ts åtgärd.

Det kan enligt IU:s uppfattning inte längre anses vara en försvarlig ordning att invandrare och svenskar särbehandlas vad gäller kostnadsansvaret för socialhjälp. Å andra sidan kan det med fog hävdas att det är otillfredsställande att kommunerna skall ha att svara för kostnader för socialhjälp för utlänningar som inte har rätt att vistas i landet eller som endast vistas mycket tillfälligt här. IU föreslår mot denna bakgrund att kommunerna bör ha att svara för kostnaderna för all socialhjälp till utländska medborgare som är *varaktigt bosatta i landet.* Som kriterium på varaktig bosättning i Sverige anser IU att kyrkobokföring bör gälla. Socialhjälp som kommunerna ger åt utlänningar som inte är kyrkobokförda i landet bör emellertid enligt IU:s mening ersättas av staten. Det gäller t.ex. utlänningar som söker AT och UT efter inresa men vägras sådant, utlänningar som avvisas enligt 19 § utlänningslagen och andra grupper av utlänningar som vistas tillfälligt i Sverige eller arbetar här en kortare period utan att vara kyrkobokförda här. Därigenom torde en mera rättvis kostnadsfördelning mellan stat och kommun åstadkommas.

Staten svarar f. n. för en stor del av omvårdnaden av flyktingar och därmed jämställda. Även om ett mål beträffande flyktingars anpassning till förhållandena i Sverige naturligtvis bör vara att så många som möjligt av dem skall komma in i det normala arbetslivet, torde det vara realistiskt att räkna med att många flyktingar under en relativt lång period blir beroende av samhällets ekonomiska stöd för sitt uppehälle. Eftersom flyktingintagning sker på statens initiativ bör kostnaderna för denna inte belasta enbart de kommuner där flyktingarna blir varaktigt bosatta. IU förordar därför i likhet med socialutredningen (SOU 1974:39 s. 538) att socialhjälp till flyktingar i princip även framdeles skall bekostas med statliga medel.

Totalt betalade länsstyrelserna under budgetåret 1972/73 16,5 milj. kr. till kommunerna för obligatorisk socialhjälp till utlänningar. Om man beräknar att den frivilliga socialhjälpen till utländska medborgare var ungefär lika stor som den obligatoriska, och därtill lägger hjälpen till flyktingar och därmed jämställda, uppgick de samlade socialhjälpskostnaderna till utlänningar till ca 50 milj. kr. under budgetåret 1972/73, vilket motsvarar ca tio procent av socialhjälpskostnaderna i landet. F. n. torde således kommunerna ersättas av staten med ca en fjärdedel av den socialhjälp de utger till utländska medborgare. Det är troligt att andelen socialhjälp som av kommunerna utbetalas till i Sverige icke kyrkobokförda utlänningar är minst lika stor. IU beräknar därför, att detta förslag inte innebär att kommunernas kostnader för socialhjälp stiger utan att

effekten snarast är en omfördelning och möjligen en ökning av statsbidraget till kommunerna. Då en mycket stor del av socialhjälpskostnaderna för utländska medborgare faller på större kommuner, och det troligen även är i dessa kommuner som flertalet icke kyrkobokförda utlänningar uppehåller sig, torde även en sådan omfördelningseffekt som en följd av IU:s förslag vara måttlig. Ett genomförande av förslaget skapar betydligt klarare regler på området och en onödig särbehandling av invandrare i Sverige försvinner.

Varierande praxis förekommer f. n. när det gäller lösningen av frågan om personer som sökt AT och UT efter inresa skall erhålla medel till sitt uppehälle från den kommunala socialvården eller från polismyndigheten. Om hjälpbehovet aktualiseras inom sju dagar efter ankomsten faller kostnadsansvaret i regel på polisväsendet. Förskottering kan emellertid ske av sociala centralnämnden som återkräver den beviljade hjälpen från polisverket via den lokala polismyndigheten. Aktualiseras hjälpbehovet åtta dagar efter ankomsten faller ansvaret för uppehället till de hjälpbehövande på socialnämnden i kommunen. Dessvärre råder det oklarhet om hur man skall bedöma hjälpbehovet för dem som sökt AT och UT efter inresa. Man kan utgå från att merparten av de aktuella kommunerna beviljar frivillig socialhjälp i de aktuella fallen, och endast i liten utsträckning obligatorisk socialhjälp. I vissa kommuner beviljas ingen socialhjälp alls i dessa fall.

I enlighet med IU:s förslag att kommunernas kostnader för socialhjälp till utlänningar som inte är kyrkobokförda i landet skall ersättas av staten bortfaller behovet av sådan tillfällig ekonomisk hjälp som polismyndighet kan bevilja personer som söker AT och UT efter inresa. IU föreslår därför att de nuvarande bestämmelserna om polismyndigheternas möjligheter att ge sådan hjälp upphör att gälla. Polismyndighet bör dock i fortsättningen efter överenskommelse med den lokala socialnämnden ha möjlighet att förskottera tillfällig socialhjälp t. ex. då de lokala sociala myndigheterna inte har mottagningstid.

Nära sammanhängande med denna fråga är möjligheten för den som söker AT och UT efter inresa att få arbeta i avvaktan på beslut i tillståndsfrågan. I många fall är ärendena om tillstånd efter inresa mycket komplicerade och kräver lång handläggningstid. Om vederbörande saknar medel för vistelsen i Sverige under väntetiden kan han ställas inför så stora sociala påfrestningar att det kan få negativa ekonomiska och psykiska följder för hans eventuella fortsatta vistelse i Sverige. Det är önskvärt att handläggningstiderna i dessa ärenden avsevärt förkortas.

Nödställda svenska medborgare som vistas utomlands kan erhålla ekonomisk hjälp av svenska konsulat och beskickningar. Den enskilde är oftast återbetalningsskyldig. Däremot råder ofta inte samma ordning för nödställda utländska medborgare som tillfälligt vistas i Sverige, t. ex. turister. Det förefaller enligt IU motiverat att Sverige tar upp denna fråga i bilaterala förhandlingar i syfte att åstadkomma en klarare ansvarsfördelning mellan Sverige och berörda länder.

Socialnämnd som ger socialhjälp till utländsk medborgare, och som finner att behovet av hjälp är varaktigt, skall anmäla detta till

länsstyrelsen inom 14 dagar efter det att hjälpen började utgå. Länsstyrelsen skall därefter pröva om framställning om utlänningens hemsändande bör göras hos Kungl. Maj:t. Beträffande nordiska medborgare gäller att hjälpbehovet i regel skall ha varat i mer än ett år. Kungl. Maj:t har under senare år inte beslutat om hemsändning mer än i ett begränsat antal fall.

IU anser att reglerna om hemsändning av utländsk medborgare som erhållit och som antas varaktigt behöva socialhjälp bör bli föremål för översyn, om möjligt i samband med den inom arbetsmarknadsdepartementet pågående översynen av utlänningslagstiftningen. Regler om hemsändning till följd av socialhjälpsbehov bör enligt IU:s uppfattning utmönstras ur sociallagstiftningen, då frågan om hemsändning närmast är av utlänningspolitisk karaktär och nära sammanhänger med övriga frågor om utlännings avlägsnande från landet.

Den tillgängliga statistiken över socialhjälpen till utländska medborgare skiljer inte på tillfälliga besökare i Sverige och här bosatta utländska medborgare. Det finns inte heller någon statistisk överblick av om socialhjälpsbehovet för invandrare varierar efter hur lång tid de vistas i Sverige. Jämförelser vad gäller socialhjälpsberoende hos utlännigar och migrerande svenskar har endast gjorts i några lokala undersökningar. Att här i landet icke bosatta utlänningar som erhåller socialhjälp – t. ex. för hemresa – ingår i socialhjälpsstatistiken medför att andelen utlänningar som erhåller socialhjälp överstiger andelen utlänningar i den bofasta befolkningen. Detta har i flertalet undersökningar tagits till intäkt för att invandrarna i större utsträckning än svenska medborgare skulle erhålla socialhjälp, vilket torde ha bidragit till uppkomsten av negativa fördomar mot invandrare. I själva verket ger den nuvarande statistiken inget underlag för att påstå det ena eller det andra. Mot denna bakgrund anser IU det vara önskvärt att de statliga och kommunala myndigheterna som producerar statistik om socialhjälp uppmärksammar de här berörda problemen.

6.4 Social service, vård och behandling

6.4.1 *Barna- och ungdomsvård*

Antalet barn och ungdomar i Sverige som helt eller delvis härstammar från invandrare är mycket stort (jfr. avsnitt 8.1.3). Flertalet av dem är dock födda i Sverige. Genom att giftermål mellan invandrare och infödda är tämligen vanliga, och detta kan förutsättas bli ännu mer frekvent i kommande generationer, kommer en stor del av den svenska befolkningen i framtiden att på något sätt kunna räknas som "invandrare". Man har således beräknat att vid en fortsatt invandring av samma omfattning som under 1960-talet kommer ca 25 procent av de yngre generationerna i Sverige om några årtionden att ha utländskt påbrå.

De problem som hittills mest har uppmärksammats när det gäller barna- och ungdomsvård för invandrare är barntillsynen, situationen i skolan (stödundervisning, hemspråksundervisning, mobbing, skolfram-

gång och linjeval) och arbetslöshet bland invandrade ungdomar. I växande utsträckning har man emellertid även observerat de störningar i invandrarungdomarnas utveckling som har sin grund i identitetskriser och motsättningar mellan olika kulturmönster. Det finns uppgifter som talar för att psykiska svårigheter som kan ledas tillbaka till störningar i identitetsbildningen är mycket vanliga bland andra generationens invandrare och att andelen "invandrarbarn" som behandlas i den psykiska barn- och ungdomsvården klart överstiger deras andel av motsvarande åldersklasser i hela befolkningen.[1] Identitetsbildningen och invandrarnas möjligheter att i Sverige på ett meningsfullt sätt uppleva sin identitet sammanhänger med omgivningens inställning och den kulturella miljön. Frågor som hänger samman med detta behandlas bl. a. i kap. 7, kap. 8 och avsnitt 11.3.

I detta avsnitt ges vissa uppgifter om de utländska barnen och ungdomarna i de sociala myndigheternas verksamhet. Det gäller frågor om invandrarbarn placerade i fosterhem och barnhem samt omhändertagande av invandrarbarn och -ungdomar för samhällsvård. Frågor om bidragsförskott och barnpension behandlas i avsnitt 6.2. Frågor om barns medborgarskap behandlas i avsnitt 10.3.

Barn placerade i fosterhem och barnhem

Fosterbarnsutredningen har i sitt betänkande (SOU 1974:7) redovisat vissa uppgifter vad gäller barns nationalitet, födelseland och vistelseland före placeringen i fosterhem och barnhem. De visar att de utländska barnen år 1970 svarade för en något större andel av fosterbarnen (tio procent) än deras andel av samtliga barn i landet upp till 15 år (sju procent).

Barn som sedermera adopteras är under viss tid formellt privatplacerade fosterbarn. Anledningen till att det bland fosterbarnen fanns en något större andel barn med utländskt medborgarskap än bland alla barn och ungdomar i landet kan således vara att många barn från utlandet i avvaktan på adoption var fosterbarn. De flesta av de utländska barnen var dock födda i Sverige; ca fem procent av fosterbarnen var födda i annat land.

Fosterbarnsutredningen genomförde år 1971 en enkät till landstingen och de landstingsfria kommunerna. Enkäten omfattade alla i barnhemsplanerna ingående barnhem. Av alla barn som vårdades på barnhem år 1971 var 12 procent utländska medborgare. Andelen vårdade med utländskt medborgarskap varierade för de olika barnhemstyperna. På specialhemmen var den lägst med sju procent. Upptagningshemmen uppvisade en något högre siffra (11 procent) och på spädbarnshemmen var den dubbelt så hög som på specialhemmen (15 procent). Den största andelen med utländskt medborgarskap (35 procent) fanns bland dem som vårdades på mödrahem. Av dessa vistades flertalet i mödrahem inom Stockholms läns landsting där de utgjorde 55 procent av totalantalet. De flesta av dem var medborgare i annat nordiskt land.

[1] K Laurén, Nationellt främlingsskap och tonårsidentitetsproblem, Socialmedicinsk tidskrift juni 1973, s. 359.
AG Heyman, Invandrarbarn-Slutrapport, Stockholms invandrarnämnd 1973, 140 s.

Omhändertagande för samhällsvård

Omhändertagande för samhällsvård enligt barnavårdslagen skall ske om förebyggande åtgärder bedöms som gagnlösa eller har vidtagits utan resultat (29 §). Det kan även ske på begäran av föräldrarna eller med deras samtycke om någon som inte har fyllt arton år är i behov av specialvård "eller annan vård och fostran utom hemmet på grund av att föräldrarna icke kunna bereda honom sådan vård eller eljest underlåta att tillfredsställande sörja för honom" (31 §).

IU har genom sin kommunenkät år 1970 sökt kartlägga hur många utländska barn och ungdomar som omhändertas för samhällsvård. Resultaten visade att det finns stora variationer mellan olika kommuner. I flera kommuner med över 50 000 invånare är de utländska barnen klart underrepresenterade. T. ex. Huddinge kommun uppgav att 125 svenska barn i åldern 7–17 år var omhändertagna för samhällsvård enligt 31 § i barnavårdslagen men inte något utländskt barn. Liknande förhållanden redovisades i Linköping där 134 svenska barn i åldern 7–17 år var omhändertagna enligt samma paragraf mot inget utländskt barn (se tabell 6.7).

6.4.2 *Uppsökande verksamhet*

Enligt socialhjälpslagen skall kommunerna bedriva uppsökande verksamhet och bl. a. på grundval av denna planera sina olika serviceinriktade åtgärder. Åtskilliga kommuner har utarbetat metoder för uppsökande verksamhet. I de flesta kommuner har denna av ekonomiska skäl i första hand omfattat pensionärer och handikappade. Uppsökande verksamhet som även omfattar olika invandrargrupper har hittills bedrivits i ett mindre antal kommuner med invandrarbyråer. Den uppsökande verksamheten har i dessa fall främst syftat till att ge information till invandrare.

Tabell 6.7 Omhändertagande för samhällsvård enligt barnavårdslagen i kommuner med mera än 50 000 invånare[1] år 1970
Persons taken in charge by public authorities under the Child Welfare Act in municipalities with over 50 000 inhabitants in 1970

	Omhändertagande för samhällsvård enligt barnavårdslagens		
	29 §	31 §	Summa
0–6 år			
Svenska medborgare	649	1 373	2 022
Utländska medborgare	65	321	386
Summa	714	1 694	2 408
7–17 år			
Svenska medborgare	3 091	4 278	7 369
Utländska medborgare	273	487	760
Summa	3 364	4 765	8 129

Källa: IU:s kommunenkät

[1] Uppgifterna avser 19 av 22 kommuner.

Även studieförbund har bedrivit uppsökande verksamhet bland invandrare på många orter i samband med svenskundervisning för invandrare (jfr. IU:s förslag i SOU 1971:51 avsnitt 11.5).

6.4.3 *Social rådgivning*

För den mest omfattande sociala rådgivningsverksamheten svarar *socialbyråerna.* Tidigare fanns påtagliga svårigheter på grund av otillräcklig språkberedskap att tillmötesgå invandrarnas behov av personlig rådgivning. Dessa svårigheter har numera minskat åtminstone vad gäller de mest frekventa invandrarspråken. Under den senaste tioårsperioden har tämligen många finskspråkiga socialarbetare utbildade vid socialhögskola anställts i Sverige. Vissa beräkningar tyder på att antalet finskspråkiga socialarbetare, av vilka merparten torde vara anställda som socialassistenter inom den kommunala socialvården, uppgår till mellan 150 och 200. Även bland den övriga sociala personalen finns åtskilliga som behärskar invandrarspråk, t. ex. i tillsyns- och vårdarbete. Behovet av utbildad personal inom socialvården som kan finska och andra invandrarspråk är dock fortfarande stort, även om utbyggnaden av samhällets tolkservice i viss mån har förbättrat situationen.

Barnavårdscentralerna spelar en mycket viktig roll i den sociala och hjälpvårdande rådgivningsverksamheten för invandrare. Barnavårdscentralerna tar emot barn upp till skolåldern. Så gott som alla spädbarn är i kontakt med barnavårdscentralerna. De undersökningar som har gjorts av utländska barns kontakter med barnavårdscentralerna (bl. a. IU:s kommunenkät) tyder på att dessa i lika stor utsträckning som svenska barn kommer i kontakt med centralerna. *Mödravårdscentralerna* lämnar gravida kvinnor och nyblivna mödrar råd och upplysningar samt erbjuder kostnadsfria undersökningar, bl. a. graviditetsdiagnoser. Vidare ger mödravårdscentralerna preventivmedelsrådgivning. Omkring 90 procent av alla gravida kvinnor utnyttjar mödravårdscentralernas tjänster. Det har inte framkommit några skillnader i utnyttjandet av mödravårdens tjänster mellan utländska kvinnor och svenskor.

6.4.4 *Social hemhjälp*

Den sociala hemhjälpen består av tre olika verksamhetsformer, nämligen *hemvårdarverksamhet* (för moder som blivit akut sjuk eller för att föräldrar till t. ex. handikappade barn skall få möjlighet till avkoppling), *hemsamaritverksamhet* (för främst åldringar och handikappade) och *barnvårdarverksamhet* (för t.ex. förvärvsarbetande mödrar vars barn blivit sjuka). Uppgifter från bl.a. IU:s kommunenkät tyder på att de utländska medborgarna inte är underrepresenterade inom någon av den sociala hemhjälpens grenar. Stickprovsundersökningar som IU har gjort i Trelleborg och Borås visar vidare att invandrarnas andel i de olika verksamhetsgrenarna motsvarar invandrarnas ålders- och familjesammansättning. Barnvårdarverksamheten är således den service som efterfrågas mest och hemsamaritverksamheten minst.

6.4.5 *Åldringsvård*

Sveriges befolkningsutveckling de senaste två decennierna karakteriseras av att antalet personer över 65 år har ökat från ca 710 000 till omkring 1 130 000 personer. År 1959 utgjorde personer över 65 år 10 procent av befolkningen. Idag har den siffran stigit till drygt 14 procent för att om tio år vara ca 16 procent. De utländska medborgarna utgör f. n. endast någon eller några procent av gruppen pensionärer. Antalet "invandrare" bland pensionärer (personer i åldern 65 år och äldre) år 2000 kan uppskattas till 110 000, om man utgår från antagandet om en framtida nettoinvandring av 20 000 personer per år. Utan någon som helst framtida invandring kan antalet uppskattas till ca 90 000. "Invandrarna" kommer således att utgöra mellan sex och åtta procent av hela antalet åldringar vid nästa sekelskifte. En markant stegring av såväl antalet som andelen "invandrare" bland åldringarna kommer att ske ungefär år 2010–2020, då de invandrare som nu är omkring 20–30 år kommer upp i dessa åldrar.

Invandrarnas nuvarande ålderssammansättning gör att invandrarfrågorna inom åldringsvården ännu inte blivit särskilt påtagliga, varken vad gäller den institutionella åldringsvården eller den öppna åldringsvårdens olika grenar. Några studier av "invandrare" bland ålderdomshemmens gäster har inte utförts. Någon kartläggning av ålderdomshem i Sverige speciellt avsedda för etniska eller religiösa minoriteter har heller inte gjorts. Sådana ålderdomshem finns emellertid, t. ex. Judiska pensionärshemmet i Stockholm och Mosaiska församlingens i Malmö ålderdomshem.

IU utförde år 1972 en enkät bland socialvårdskonsulenterna som främst syftade till att få synpunkter på särskilda behov för invandrare inom svensk åldringsvård. Socialvårdskonsulenterna ställde sig tveksamma till tanken på särskilda ålderdomshem för vissa invandrargrupper. Däremot ansåg flera konsulenter att särskilda avdelningar på ålderdomshemmen kunde inrättas för invandrare som tillhör samma språkgrupp och som vill vara i kontakt med landsmän.

6.4.6 *Nykterhetsvård*

Samhällets nykterhetsvård syftar dels till att förebygga uppkomsten av alkoholmissbruk, dels till att ge vård och behandling åt personer som har drabbats av alkoholskador.

Primärkommunal nykterhetsvård

Enligt IU:s kommunenkät var de utländska medborgare som hade blivit föremål för nykterhetsvårdande åtgärder under augusti–oktober 1970 genomgående under 45 år och nordiska medborgare. Övervakning och tvångsintagning förekom i ringa utsträckning för utländska medborgare. Flera av de nordiska medborgare som hade tvångsintagits av nykterhetsnämnderna saknade troligen fast bostad. Antalet ingripanden mot ut-

ländska medborgare var relativt sett avsevärt färre i mindre kommuner. Merparten av de 52 tillfrågade kommunerna uppgav att de inte hade vidtagit några särskilda åtgärder för att informera invandrarna om svensk alkohol- och nykterhetsvårdslagstiftning.

I 1964 års nykterhetsvårdsundersökning (SOU 1967:36–37) gavs uppgifter om den kommunala nykterhetsvården med uppdelning efter bl. a. nationalitet och ålder. Enligt undersökningen var åtta procent av männen och fem procent av kvinnorna i den öppna nykterhetsvården utländska medborgare. Andelen utlänningar var störst i de yngre åldersgrupperna (bland män i åldern 35–39 år var 21 procent utlänningar). Bland de utländska medborgarna dominerade nordbor. En undersökning som IU genomförde i samarbete med socialförvaltningen i Trelleborg hösten 1973 visade samma mönster.

Institutionell nykterhetsvård

År 1970 intogs 180 utlänningar i allmänna vårdanstalter för alkoholmissbrukare. De utgjorde sex procent av samtliga intagna. Liksom beträffande frivården är flertalet utlänningar nordiska medborgare. Icke-nordbor förekommer knappast inom den institutionella nykterhetsvården. Utlänningar förekommer relativt sett oftare i åldersgruppen 25–34 år och mindre i åldrarna över 50 år. Av de intagna utlänningarna var tio (sex procent) kvinnor. Andelen utlänningar bland intagna kvinnor är samma som för män.

Nykterhetsvårdens anstaltsutredning, som bl.a. har till uppgift att utreda platsbehovet vid vårdanstalter för alkoholmissbrukare, har i ett delbetänkande (Ds S 1972:9) redovisat uppgifter om bl. a. de intagnas medborgarskap. Vid undersökningstillfället (mars 1972) fanns sammanlagt 232 patienter med utländskt medborgarskap (varav fem kvinnor) inskrivna vid de allmänna vårdanstalterna för alkoholmissbrukare. Vidare fanns 49 patienter med utländskt medborgarskap inskrivna vid de enskilda vårdanstalterna för alkoholmissbrukare.

Under de senaste åren har utländska medborgare som vårdas vid vårdanstalter för alkoholmissbrukare i allt större utsträckning intagits på ett begränsat antal institutioner. Nykterhetsvårdens anstaltsutredning konstaterade att av de 133 patienter som vid undersökningstillfället var närvarande eller endast tillfälligt frånvarande vid de allmänna vårdanstalterna kunde 59 (44 procent) inte tillfredsställande förstå svenska. Av dessa patienter (som samtliga var finländare) var 37 placerade på vårdanstalterna Dagöholm och Vårnäs i Södermanlands län. Vid båda institutionerna finns finsktalande personal. Utredningen föreslog därför att de vårdanstalter som kommer att ta emot ett större antal utlänningar som inte förstår svenska förses med bl. a. personal som behärskar resp. språk samt att på anstalten ges möjligheter att meddela undervisning i svenska.

6.4.7 *IU:s överväganden*

Drygt nittio procent av invandrarna i Sverige kommer från länder med utvecklad socialvård. Åtskilliga av de sociala serviceformer som idag finns i Sverige finns även i invandrarnas ursprungsländer. Vissa serviceformer förekommer i en del fall i större utsträckning i dessa länder än i Sverige. De stora skillnaderna mellan Sverige och aktuella utvandringsländer (speciellt öst- och sydeuropeiska samt utomeuropeiska länder) gäller huvudmannaskapet för social service. I socialistiska stater spelar staten och arbetstagarorganisationerna en annan roll än här. Beträffande ett stort antal i sammanhanget aktuella utomnordiska länder har vidare de frivilliga organisationerna en annan betydelse än i Sverige. Dessa skillnader innebär att många invandrare kan ha svårigheter att orientera sig om den sociala serviceorganisationen i Sverige, vilket ställer stora krav på informationsinsatser för att göra den sociala servicen känd.

All social service i Sverige står öppen för invandrare på samma villkor som för svenskar. Den stora invandringsökningen under 1960-talet har emellertid medfört att den sociala serviceapparaten inte har hunnit byggas ut och anpassas på ett sådant sätt att de personella och administrativa resurserna svarar mot de problem som ofta uppkommer i kontakten mellan invandrare och sociala myndigheter. I första hand är det bristfällig kommunikation mellan invandraren och socialarbetaren som förorsakar svårigheterna, men även skillnader i kulturbakgrund och normsystem.

Anpassningen av det sociala serviceutbudet till invandrarnas behov har mot denna bakgrund främst tagit sig uttryck i att den kommunala socialvården under senare år har rekryterat socialassistenter, kuratorer och annan personal som behärskar invandrarspråk och placerat dem i tjänster där kontakter med invandrare är särskilt vanliga. Vissa socialförvaltningar har t. ex. särskilda invandrarkonsulenter och några barnavårdsnämnder har finskspråkig personal. Utbyggnaden av invandrarbyråerna är också av betydelse i detta sammanhang. IU:s kommunenkät visade även att socialförvaltningar med många kontakter med finskspråkiga hjälpsökande har relativt god tillgång till finsktalande bland den egna personalen. Möjligheterna att få service på andra språk är avsevärt sämre (jfr. avsnitt 11.2.3.4 och tabell 11.8). Kontakter med abortkuratorer, familjerådgivare m. fl. får i dessa fall ofta ske genom tolk. Den sociala servicen kan emellertid inte ges på ett helt adekvat sätt via tolk. Det gäller i synnerhet sådan rådgivning där en god känslomässig och intellektuell kontakt mellan hjälpsökande och rådgivare är en förutsättning, exempelvis långvarig samtalsbehandling.

IU betraktar den utveckling som skett de senaste åren vad gäller *rekrytering av specialfunktionärer* med kunskap i invandrarspråk som positiv, men förutsätter att ytterligare ansträngningar görs för att öka antalet tvåspråkiga socialarbetare i landet. Rekryteringen har i stort skett utan närmare hänsyn till behovet av vidareutbildning och fortbildning. Möjligheterna till samarbete med invandrarnas ursprungsländer (i första hand Finland) när det gäller rekrytering och vidareutbildning av två-

språkiga socialarbetare bör enligt IU:s mening ytterligare övervägas.

Socialnämndernas *uppsökande verksamhet* har ännu inte utvecklats till att särskilt omfatta även olika invandrargrupper. Nämnderna saknar både ekonomiska och personella resurser härför. IU anser att uppsökande verksamhet som avser invandrare måste ha som ett viktigt mål att ge information om sociala rättigheter och skyldigheter, service, vård och behandling. Kommunerna skulle i större utsträckning än hittills för denna verksamhet kunna engagera invandrare med goda kunskaper om den svenska socialpolitiken. En framkomlig väg är även att den uppsökande verksamheten bedrivs i samarbete med invandrarorganisationer eller svenska organisationer som engagerar sig i invandrarfrågor. De merkostnader som kommunerna åsamkas genom en sådan extra satsning som en utvidgning av den uppsökande verksamheten till invandrare innebär bör enligt IU:s mening bekostas med det statsbidrag som IU i avsnitt 12.3.3 föreslår skall utgå för lokal informationsverksamhet för invandrare.

I *barna- och ungdomsvården* har man i växande grad observerat de störningar i invandrarbarnens och -ungdomarnas utveckling som har sin grund i identitetskriser och motsättningar mellan olika kulturmönster, och som kan leda till djupgående sociala problem. Dessa tendenser bör enligt IU:s uppfattning ägnas en omsorgsfull uppmärksamhet. Som IU framhåller i avsnitt 8.4.4 kan de motverkas genom insatser redan i förskoleåldern, då personlighetens grundmönster utformas i huvuddrag. Även i den fortsatta utbildningen kan – bl. a. om den syftar till en aktiv tvåspråkighet och till en "stolthet" över det egna kulturella arvet – en sådan utveckling motverkas. IU får härvid hänvisa till vad IU anför i avsnitt 8.5.

Den *sociala hemhjälpen* och åldringsvården för invandrare bereder f. n. inga större svårigheter för kommunerna. Med hänsyn till de uppgifter om det framtida antalet "invandrare" bland åldringar i Sverige som redovisas i avsnitt 6.4.5 bör dock frågan om särskild service för åldringar bland invandrare studeras närmare. När det gäller kommunal *åldringsvård* för invandrare anser IU att huvudprincipen bör vara att vården skall ges inom ramen för nuvarande anordningar. De särskilda behov, t. ex. vad gäller språklig, kulturell, religiös och annan service för åldringar som tillhör nationella eller språkliga minoriteter, bör emellertid påverka tjänsteutbudet vid ålderdomshemmen och andra boendeformer för äldre i större utsträckning än f. n. Motsvarande gäller den öppna åldringsvården. Möjligheter till samboende för medlemmar av samma språkliga minoritet bör – i den mån de enskilda åldringarna så önskar – kunna erbjudas genom interkommunal samverkan. Om en enskild kommun finner att behov finns av åldringsbostäder (servicehus, insprängda enheter i flerfamiljshus eller ålderdomshem) gemensamma för medlemmar av en nationell eller språklig minoritet kan detta i många fall vara att föredra. Om t. ex. en invandrar- eller minoritetsorganisation vill inrätta, eller har inrättat, särskilda hem för åldringar inom den egna gruppen bör dessa insatser stödjas.

IU:s kommunenkät visade att kommunerna inte upplever invandrarna som något större problem inom *den kommunala nykterhetsvården*. Detta

bekräftas av det ringa antalet tvångsintagna och övervakade utländska medborgare i nykterhetsvården. Det finns därför enligt IU:s åsikt inte någon anledning att överbetona behovet av nykterhetsvårdande åtgärder för invandrare. Den grundläggande informationen om svensk nykterhetsvårdslagstiftning på invandrarspråk bör dock förstärkas.

IU vill vidare understryka vikten av att övervakare rekryteras bland invandrare. Även vad gäller den *institutionella nykterhetsvården* är bristen på tvåspråkig personal stor. Risken finns att de patienter som är invandrare inte erhåller en adekvat och en med de svenska patienterna likvärdig behandling.

6 .5 Hälso- och sjukvård

6.5.1 *Invandrarnas hälsosituation*

De särskilda hälsoriskerna för invandrare i länderna i Europa kan hänföras dels till situationen före utvandringen, dels till situationen i samband med invandringen, dels till störningar som kan uppstå efter en längre tids vistelse i invandringslandet.

Vad gäller det första slaget av hälsorisker kan nämnas att det finns sjukdomar som den invandrade kan ha ådragit sig i hemlandet och som upptäcks först i invandringslandet. Resultat från studier beträffande tuberkulos bland invandrare i olika länder *i Europa* har bl. a. påvisat detta förhållande. Det framgår av dessa undersökningar att olika invandrargrupper kan ha högre tuberkulosfrekvens än den inhemska befolkningen beroende på dålig allmänhygien, bristande hälsoövervakning eller otillräckligt utbyggd tuberkulosbehandling i hemlandet. Tarmsjukdomar och parasiter av olika slag, t.ex. inälvsmaskar, kan också tillhöra de sjukdomar som invandraren för med sig. I länder till vilka större invandring sker från utomeuropeiska länder är detta inte ovanligt. De klimatologiska och hygieniska förhållandena i industriländerna hindrar emellertid dessa sjukdomar att nå epidemisk omfattning. Även veneriska sjukdomar kan föras med. Sannolikt är dock frekvensen veneriska sjukdomar betydligt större bland t. ex. turister av olika slag än bland invandrare.

Beträffande det andra slaget av hälsorisker gäller att invandrare, särskilt under den första bosättningstiden, kan komma att utsättas för såväl fysiska, psykiska som psyko-somatiska sjukdomstillstånd till följd av förändrade levnadsbetingelser, såsom nya kostförhållanden, stressfaktorer i en ovan arbetsmiljö, normkonflikter till följd av kulturavstånd m. m. Det är relativt vanligt att man i anslutning till invandringen utsätts för vissa hälsorisker därför att man möter ett infektionsmönster som skiljer sig från det i hemlandet. För Sverige gäller detta endast en liten andel av den totala invandringen eftersom grundimmuniseringarna mot tuberkulos, stelkramp m. m. i de flesta öst-, väst- och nordeuropeiska länderna i stort sett är identiska.

När det gäller det tredje slaget av hälsorisker bör påpekas att undersök-

ningar tyder på att psykiska störningar hos invandrare kan uppstå till följd av invandringen ännu många år efter bosättningen i det nya landet, liksom även olika funktionella störningar av typ magbesvär, magsår, tarmkatarr och liknande. Dessa problem kan sägas vara s. k. transplantationsproblem, dvs. långsiktiga effekter av anpassningen till ett nytt land. Som exempel på sådana långsiktiga effekter kan anföras de iakttagelser som i Sverige har gjorts inom den psykiska barn- och ungdomsvården (jfr. avsnitt 6.4.1).

Den hittills mest omfattande undersökningen avseende invandrarnas andel inom olika sjukvårdsgrenar *i Sverige* har utförts i Göteborg av professor Bengt Lindegård. Den undersökningsdel som avsåg sjukhuspopulationen baserade sig på den rutinmässiga patientredovisningen inom Göteborgs sjukvårdsförvaltning åren 1968 och 1969. Detta "diagnosband" kördes mot länsstyrelsens befolkningsregister. Totalt ingick drygt 60 000 journaler i båda årens material. Åtskilliga journaler gick inte att identifiera mellan de två databanden främst beroende på felaktigt personnummer. Det slutliga antalet journaler uppgick till ca 58 000 varav 4 700 avsåg invandrare och 54 000 svenskar.

Invandrarna varierar kraftigt mellan olika "klinikgrupper". Lindegård framhåller att en del av skillnaderna låter sig förklaras av åldersolikheter mellan patienter inom olika klinikgrupper. Vidare inverkar olikheter i diagnosmönster för invandrare och svenskar. Invandrarna är överrepresenterade inom gynekologi. Detta beror på att förlossningar är den största diagnosgruppen inom "gynekologi", vilket i sin tur beror på att invandrarkvinnorna har en högre fertilitet än svenskorna och på gruppens ålderssammansättning. Vidare är invandrarna överrepresenterade vid "Renströmska" (lungsjukdomar), vilket enligt Lindegård antyder att lungsjukdomar är vanligare bland invandrare, för såväl män som kvinnor i samtliga åldrar, än bland infödda.

Lindegård fann att det hos invandrarkvinnor i samtliga åldersgrupper upp till och med kategorin 40–49 år framskymtar tecken på "ovälkomna" graviditeter. Med undantag för tonåringarna iakttog Lindegård att såväl spontana missfall som legala aborter var överrepresenterade. Beträffande normalförlossning kunde överrepresentation konstateras för den yngsta (10–19 år) och den äldsta (40–49 år) åldersgruppen. Lindegård antar att det bakom dessa fynd döljer sig bristfällig information om antikonception och kanske sexualbiologi över huvud taget bland vissa invandrarkvinnor. För denna hypotes talar överrepresentationen av äggstocks- och äggledareinflammationer i de mellersta åldersgrupperna (20–29 och 30–39 år).

Inom de största vårdgrenarna, kirurgi och medicin, förekommer invandrare i blygsam omfattning. I en särskild studie avseende vårdtidens längd för de tre största vårdgrenarna – medicin, kirurgi och gynekologi – fann Lindegård genomgående ingen skillnad mellan invandrare och den inhemska befolkningen.

6.5.2 *Hälsoundersökningar*

Vid 1967 års riksdag väcktes vissa motioner om hälsokontroll av utländsk arbetskraft. I allmänna beredningsutskottets utlåtande över motionerna förordade utskottet att frågan om förbättrad hälsokontroll för invandrare m. m. utreds. Riksdagen anslöt sig till utskottets utlåtande. I IU:s direktiv har inskrivits att IU bör beakta vad 1967 års riksdag anfört i denna fråga. Detta innebär således att IU har ett särskilt uppdrag att behandla frågan om hälsokontroll för invandrare.

Tidigare behandling av frågan

År 1966 väcktes en interpellation angående hälsokontroll av invandrad utländsk arbetskraft. I socialministerns svar på interpellationen anfördes bl. a. att motivet för att allmänt ordna hälsokontroll av den utländska arbetskraften inte synes vara starkare än en liknande undersökning i fråga om den svenska.

År 1967 togs frågan åter upp i likalydande motioner i första och andra kammaren (I:369 och II:460). I motionerna hemställdes att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning angående obligatorisk läkarundersökning av invandrade utländska arbetstagare och deras familjemedlemmar. Samtidigt väcktes två likalydande motioner i samma ämne (I:671 och II:837) vari det hemställdes att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning rörande möjligheterna att skyndsamt införa obligatorisk hälsokontroll av utländsk arbetskraft, som söker anställning inom restaurangbranschen.

I motionerna I:369 och II:460 föreslogs en utredning i syfte att undersöka möjligheterna att anordna kostnadsfri läkarundersökning inklusive skärmbildsundersökning, helst centraliserad, för utländska arbetstagare och deras familjer. Man ansåg vidare att AT bör sammankopplas med villkor att vederbörande kan styrka att han själv och familjen uppfyller krav på fullgod hälsa. I motionerna I:671 och II:837 anförde motionärerna att det är nödvändigt att utländska medborgare, med undantag för norska och danska medborgare, före anställning i restaurangbranschen underkastas läkarundersökning, i varje fall skärmbildsundersökning. En omarbetning av livsmedelsstadgan föreslogs även.

Allmänna beredningsutskottet tog upp motionerna till samtidig behandling. Utskottet inhämtade yttranden från dåvarande medicinalstyrelsen, AMS, SAF, TCO och LO. AMS anslöt sig inte till tanken på att hälsokontroll införs enbart beträffande vissa nationaliteter, vilket föreslagits i motionerna I:671 och II:837, då en skiljaktig behandling av olika länders medborgare lätt kan uppfattas som diskriminering av den grupp som särbehandlas. Läkarkontrollen bör inte begränsas att avse enbart smittosamma sjukdomar utan bör även vara en hälsokontroll i allmänhet. Hälsokontrollen borde genomföras på frivillig basis, föregången av ordentlig information om syftet med en hälsokontroll, ansåg AMS. SAF framhöll i sitt yttrande att hälsofrågor för utländska arbetstagare inte borde särskiljas från hälsofrågor rörande arbetstagare i allmänhet. SAF

avstyrkte därför motionsyrkandena.

Medicinalstyrelsen anslöt sig till motionärernas krav och föreslog en utredning genom särskilda sakkunniga av frågan om ordnande av kostnadsfri hälsokontroll för invandrade utländska arbetstagare och deras familjemedlemmar. Även TCO tillstyrkte förslaget om en utredning liksom även LO. I sitt yttrande framhöll LO att målet för en dylik hälsokontroll bör vara att eliminera risker för smittospridning inom framför allt livsmedelshanterings- och serviceyrken och att tillgodose de mer vida aspekter på hälsa och arbetsanpassning som gäller för befolkningen i dess helhet.

Beredningsutskottet (ABU 27) fann sig icke kunna biträda motionärernas yrkanden. Med hänvisning till vad som framkommit i bl. a. medicinalstyrelsens, TCO:s och LO:s yttranden över motionerna förordade emellertid utskottet att möjligheterna till en förbättrad hälsokontroll och ett inlemmande i det förebyggande hälsovårdssystemet av invandrarna utreds i syfte att främja hälsa och arbetsanpassning och att motverka eventuella smittorisker. Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 219).

År 1972 väcktes en motion (482) angående skärmbildsundersökning av invandrare och år 1973 framlades en med föregående motion nästan identisk motion i frågan (437), med hemställan om skapandet av sådana rutiner inom den allmänna dispensär- och skärmbildsundersökningen att invandrare tillförsäkras sådan undersökning snarast efter invandringen. I sitt betänkande SU 1972:5 tog socialutskottet upp motion (482) till behandling och hänvisade därvid till allmänna beredningsutskottets ovan nämnda utlåtande från år 1967. Med hänvisning till IU:s arbete avstyrkte socialutskottet motionärernas yrkande. Med samma motivering avstyrkte utskottet år 1973 (SU 1973:5) motion (437). Vidare framhöll utskottet att frågor om hälsokontroll för invandrare kan bli uppmärksammade i utredningar hos socialstyrelsen om hälsoundersökningar och annan förebyggande hälsovård.

Vid 1974 års riksdag väcktes åter en motion (290) i frågan om "dispensär- och skärmbildsundersökning av invandrare".

Allmänt om hälsoundersökningar

Allmänna hälsoundersökningar syftar till att spåra upp tidiga symptom eller tecken på sjukdom hos stora befolkningsgrupper.

Erfarenheterna från försöken med allmänna hälsoundersökningar har bedömts som tveksamma. Detta har lett till en ökad tonvikt på s. k. *riktade hälsoundersökningar,* dvs. undersökningar som koncentreras till vissa väsentliga sjukdomstillstånd med relativt stor utbredning bland befolkningen (eller avgränsade populationer) och är av sådan karaktär att en tidig, helst praesymptomatisk diagnos med åtföljande behandling kan beräknas minska eller helst eliminera ett kvalificerat vårdbehov. Riktade hälsoundersökningar har genomförts sedan flera decennier i Sverige och omfattat diabetes, livmodercancer, tuberkulos m. m.

Ett effektivt instrument i detta uppspårande arbete utgör *skärmbildsundersökningarna,* särskilt vad gäller tuberkulosdiagnosticering. Totalt

beräknas antalet skärmbildsundersökningar i Sverige f. n. uppgå till ca en miljon årligen. Två tredjedelar av dessa undersökningar utförs vid dispensärerna. Genom införandet för ca 35 år sedan av skärmbildsundersökningar, och tillkomsten av tuberkulosdispensärerna, tillhör Sverige i dag de länder i världen som har den lägsta förekomsten av tuberkulos.

För många invandrare blir *hälsokontroll i samband med anställning* en första kontakt med svensk hälso- och sjukvård. Företagshälsovården omfattar emellertid ännu inte mera än 15 procent av totalantalet anställda och 25 procent av de industrianställda. Merparten av de utländska arbetstagarna i Sverige återfinns dock i större industrier med ganska väl utbyggd företagshälsovård. Vid mindre företag är företagshälsovården fortfarande otillräckligt utbyggd. Företagshälsovården har emellertid utvecklats mycket snabbt, och de senaste åren har mer än 300 tjänster inrättats inom företagshälsovården. Antalet företagsläkare, uttryckt i heltidstjänster, beräknas år 1975 uppgå till 650.

Någon generell lagstiftning vad gäller hälsoundersökningar och *läkarintyg* i samband med anställning finns inte i Sverige. För vissa branscher existerar emellertid sådana bestämmelser. Beträffande livsmedelshanteringen stadgas det sålunda i 31 § livsmedelskungörelsen (1971:807 ändr. 1973:665) bl. a. att endast den som genom läkarintyg styrker att han är fri från sjukdom och smitta som genom livsmedel kan överföras på människa får börja arbeta med livsmedel som ej är färdigförpackade eller med annat arbete av omedelbar betydelse för hygienen vid sådant arbete i anläggning för framställning eller beredning av vissa livsmedelsprodukter, restaurang eller livsmedelsbutik. Vidare stadgas i 32 § att anställda i livsmedelsbranschen minst en gång om året skall genomgå läkarundersökning eller annan hälsokontroll i den utsträckning som livsmedelsverket bestämmer efter samråd med socialstyrelsen.

För att erhålla ordinarie befattning i statlig eller kommunal tjänst krävs att vederbörande företer läkarintyg. Krav på läkarintyg för anställning inom sjukvården (utöver radiologiskt arbete) för vissa kategorier medicinalpersonal fastställs av respektive huvudman.

I detta sammanhang bör även nämnas *skyddsympningarna.* I Sverige förekommer frivillig skyddsympning mot tuberkulos, difteri, kikhosta, stelkramp, mässling, polio och röda hund samt obligatorisk smittkoppsvaccinering och frivillig revaccinering av skolbarn mot smittkoppor.

Tuberkulos hos utlänningar

Från och med år 1969 anmäls alla i Sverige nyupptäckta fall av aktiv tuberkulos till Centrala tuberkulosregistret hos Nationalföreningen mot hjärt- och lungsjukdomar. Registrering sker på data och årlig statistik publiceras, varvid en viss särredovisning sker av personer "med nuvarande och/eller tidigare utländskt medborgarskap" (se tabell 6.8).

Uppgifter om hur många av de personer som ingår i tabellen som är naturaliserade saknas. Siffrorna kan således inte relateras till hela antalet utlänningar i Sverige. Det är dock klart att frekvensen nyupptäckta fall av

Tabell 6.8 Personer med nuvarande och/eller tidigare utländskt medborgarskap med nyupptäckt aktiv tuberkulos
Immigrants with active tuberculosis of the lung recently discovered in Sweden, 1969–1971

År	Män	Kvinnor	Summa
1969	180	111	291
1970	201	131	332
1971	171	82	253

Källa: Nationalföreningen mot hjärt- och lungsjukdomar

aktiv tuberkulos är högre hos utländska än hos svenska medborgare i Sverige. Det saknas dessutom uppgifter om inom vilken tidsrymd efter invandringen som upptäckten har skett. Det är sannolikt att det i flertalet fall är fråga om personer som har burit sjukdomen med sig vid invandringen och för vilka sjukdomen har upptäckts inom en relativt kort tid efter invandringen. Nedgången i antalet upptäckta fall från år 1970 till år 1971 har samband med minskningen av invandringen.

Av de nya fallen av postprimär lungtuberkulos år 1971 upptäcktes 4 procent genom familje- och miljöundersökning, 11 procent genom kontrollundersökning av i tbc-register inte upptagna fall, 11 procent efter massundersökning med skärmbild och hela 73 procent (888 fall) på annat sätt. Någon särredovisning av utländska medborgare efter sätt för upptäckt har inte genomförts. Förmodligen upptäcks flertalet sådana fall i samband med läkarundersökningar, t. ex. i samband med invandring och anställning och de finns troligen i gruppen "övriga". Bland nuvarande och/eller tidigare utländska medborgare med nyupptäckt aktiv tuberkulos finns dock ett antal personer som är fast bosatta i Sverige och förvärvar sjukdomen här. Dessa fall når man inte genom åtgärder i samband med invandringen.

Den i detta sammanhang viktigaste gruppen är invandrare som har tuberkulos redan vid invandringen men hos vilka tuberkulosen inte upptäcks förrän efter en längre tids vistelse i Sverige. Uppgifter om hur stor denna grupp kan vara saknas. Om man antar att flertalet fall av aktiv tuberkulos kommer att upptäckas förr eller senare kan antalet sådana i början "dolda" fall inte vara särskilt stort, eftersom de siffror som redovisas i tabell 6.8 även omfattar dessa.

Det har blivit allt vanligare att större företag låter nyanställda genomgå en hälsokontroll. Eftersom en stor del av de invandrare som anses ha särskild risk att få tuberkulos torde bli anställda inom stora företag är det rimligt att anta att flera fall upptäcks på detta sätt. Vidare genomgår skolpliktiga barn bland invandrarna hälsokontroll i skolan. I samband med graviditet är hälsokontroll, inkl. skärmbildsundersökning, regel (jfr. avsnitt 6.4.3). Det är rimligt att anta att antalet sådana fall av tuberkulos som man kan upptäcka tidigare genom ett system med obligatorisk hälsokontroll av *samtliga* invandrare i samband med invandringen kan röra sig om några tiotal fall per år.

6.5.3 *IU:s överväganden*

Hälso- och sjukvården har till följd av invandringen ställts inför en rad komplicerade problem när det gäller utredning, diagnostik, vård och behandling.

Trots att antalet utländska läkare inom den svenska hälso- och sjukvården idag uppgår till mellan 1 500 och 2 000 och att ett betydande antal sjuksköterskor, biträden och övrig personal med kunskaper i invandrarspråk har anställts, är detta i sig ingen garanti för att invandraren kan få del av denna språkreserv i den situation då särskilda språkkunskaper behövs. Rekryteringen av *tvåspråkig medicinalpersonal* sker nämligen utan hänsyn till om det förekommer invandrare eller inte i sjukhusens upptagningsområden.

IU anser att det är önskvärt att sjukvårdsmyndigheterna i sin rekryteringspolitik tar större hänsyn till det aktuella behovet av medicinalpersonal som behärskar finska, serbokroatiska, grekiska etc. IU är medveten om att en planmässig rekrytering med denna inriktning inte kan genomföras konsekvent. Det bör emellertid enligt IU:s mening läggas ökad vikt vid dessa aspekter vid anställning av läkare, sjuksköterskor och annan medicinalpersonal i regioner med många invandrare. De verksamhetsområden som IU här främst avser är gynekologin och psykiatrin, speciellt vad gäller sådant diagnostiskt arbete, eller sådan vård och behandling, som av erfarenhet endast med stora svårigheter går att genomföra med tolk.

IU har i sitt delbetänkande om *tolkservice* (SOU 1972:83) uttalat att ett ökat antal fasta tolktjänster bör inrättas för att förbättra tolkservicen i landet. IU vill i detta sammanhang föreslå att ett system med fasta tolktjänster inom sjukvården prövas. IU anser att fast anställda tolkar avsevärt skulle förbättra invandrarnas situation inom sjukvården. Vidare bör, som IU anförde i delbetänkandet om tolkservice och upprepar i avsnitt 12.3.3, överenskommelser träffas i ökad utsträckning mellan landsting och primärkommuner angående utnyttjande av de lokala invandrarbyråernas tolkservice.

Långa vårdtider är alltid påfrestande, både för patienten och de anhöriga. För invandrare med bristfälliga kunskaper i svenska kan långa vårdtider medföra speciellt starka psykiska påfrestningar genom den språkliga isolering som situationen kan innebära. IU anser det därför vara angeläget att sjukvårdsmyndigheterna förbättrar tillgången på tvåspråkiga *patientbesökare* utan sjukvårdande uppgifter, antingen anställda av landstingen eller engagerade i samarbete med invandrar- eller andra organisationer. Ett nät av patientbesökare skulle göra de långa vårdtiderna lättare att uthärda, samtidigt som denna nya medarbetargrupp skulle underlätta vården för personalen genom att riskerna för depressioner hos patienterna eller irritationsmoment mellan patienter och personal skulle minska.

Vissa invandrare har andra *kostvanor*. Särskilt gäller detta invandrare från länder där religionen föreskriver att maten måste tillagas på särskilt sätt eller förbjuder användandet av vissa livsmedel. IU vill mot denna bakgrund framhålla angelägenheten av att invandrares särskilda önskemål

om och behov av speciella rätter beaktas i så stor utsträckning som resurserna medger.

De *informationsinsatser* som sjukvårdshuvudmännen har vidtagit för att informera invandrarna om den svenska sjukvården och dess serviceutbud har hittills varit av begränsad omfattning och måste betraktas som otillräckliga (se avsnitt 11.2.3.4). IU vill därför understryka vikten av att landstingen och socialstyrelsen uppmärksammar invandrarnas behov av språkanpassad information om den svenska sjukvården. Särskilt angeläget anser IU det vara att informationen om den förebyggande hälso- och sjukvården språkanpassas. Extra uppmärksamhet bör ägnas den antikonceptionella och sexualbiologiska upplysningen mot bakgrund av den högre frekvensen aborter och förtidsbörder som kunnat konstateras bland vissa invandrarkvinnor.

Beträffande *mödra- och barnavårdscentralernas verksamhet* har undersökningar visat att över 90 procent av alla gravida invandrarkvinnor deltar i den förebyggande mödravården. Den obligatoriska anmälan av alla nyfödda barn till barnhälsovården har vidare lett till att den förebyggande barnavården nu har goda möjligheter att komma i kontakt med samtliga barn i förskoleåldern. Barnavårdscentralerna har dessutom skyldighet att göra hembesök hos samtliga nyfödda barn och i vissa fall även hos äldre barn. IU anser mot denna bakgrund att nya insatser av generell karaktär för invandrarkvinnor inte är nödvändiga på detta område. Alla ansträngningar bör emellertid vidtas för att göra informationen om den förebyggande mödra- och barnavården till invandrare så effektiv att man når samtliga barn och mödrar på ett tidigt stadium.

Som anförts i inledningen till avsnitt 6.5.2 har IU som ett särskilt uppdrag att pröva frågan om *hälsokontroll för invandrare*. Bakgrunden till diskussionen om hälsokontroll för invandrare är att utländska medborgare bosatta i Sverige uppvisar en högre frekvens nyupptäckta fall av aktiv tuberkulos än den infödda befolkningen. Särskilt har uppmärksammats fall där utländska medborgare sysselsatta inom livsmedelsbranschen har medfört sjukdomen till Sverige eller här drabbats av tuberkulos. Det bör dock påpekas att i denna diskussion har det faktum att turisterna svarar för den största delen av inresorna till Sverige inte beaktats i tillräcklig utsträckning.

I flera länder tillämpas det systemet att AT eller UT endast ges till personer som uppvisar läkarintyg på att de är friska. Eftersom nordiska medborgare i Sverige inte behöver ha AT eller UT skulle ett liknande system här kunna omfatta endast utomnordiska medborgare. Invandrare från Danmark och Norge är i sammanhanget av mindre intresse, eftersom tuberkulosfrekvensen där är lika låg som i Sverige. Däremot är frekvensen av tuberkulos högre i Finland, där antalet döda i andningsorganens tuberkulos per 100 000 invånare år 1968 var 8,8 medan motsvarande siffra för Sverige var 4,2. Eftersom invandringen från Finland hittills har varit minst dubbelt så stor som invandringen från de utomnordiska länder som har en hög frekvens tuberkulos synes ett obligatorium som inte omfattar även finländare bli mindre effektivt. En obligatorisk hälsokontroll av alla invandrare till Sverige skulle således förutsätta att man

inför särskilda regler för invandring från nordiska länder.

En obligatorisk skärmbildsundersökning av utomnordiska invandrare till Sverige skulle rimligen inte omfatta turister och utlänningar som söker AT och UT först efter inresa. Därtill kommer att utomnordiska invandrare som söker AT efter inresa ofta frestas att ta tillfälliga arbeten i väntan på att tillståndsfrågan blir avgjord. Lagstiftning beträffande hälsokontroll för invandrare torde inte förändra denna situation. Ett obligatorium av här antytt slag skulle vara mindre tillfredsställande eftersom hälsokontrollen (skärmbildsundersökningen) skulle sättas in alldeles för sent. Dessutom blir en del tuberkulösa sjukdomar inte manifesta förrän efter viss tid i en ny miljö.

Den höga förvärvsintensiteten hos såväl män som kvinnor bland invandrarna och deras fördelning på branscher innebär troligen att en stor del av de anställda invandrarna relativt snart efter ankomsten till Sverige genom företagshälsovården genomgår allmänna hälsoundersökningar, i vilka skärmbildsundersökningarna utgör en viktig komponent. IU åsyftar här i första hand de stora företagen, där de flesta invandrarna är anställda. IU är emellertid väl medveten om att företagshälsovården i många mindre företag dessvärre ännu inte är tillräckligt utbyggd. Den förebyggande mödravårdens utbyggnad innebär vidare att samtliga gravida invandrarkvinnor får genomgå hälsoundersökningar. Även skolhälsovården har stor betydelse i detta sammanhang. Ändringar i livsmedelskungörelsen år 1971 har vidare förbättrat situationen inom livsmedelsindustrin och restaurangnäringen, då numera senast inom 14 dagar efter anställning krävs friskintyg för anställning i dessa branscher. Det inträffar dessvärre dock fortfarande att utlänningar utan giltiga tillstånd får anställning inom restaurangnäringen.

Mot denna bakgrund anser IU att det under nuvarande förhållanden inte föreligger behov av att införa särskilda hälsokontroller, i första hand skärmbildsundersökningar, enbart för invandrare. Det tuberkulosförebyggande arbetet och uppspårningen av aktiv tuberkulos bör enligt IU:s mening i princip ske på samma sätt som hittills men intensifieras för de riskgrupper till vilka även en del av invandrarna hör. I detta sammanhang vill IU framhålla vikten av att företagshälsovården i allmänhet byggs ut och att de mindre företagen härvid ägnas särskild uppmärksamhet.

De ytterligare åtgärder för att förbättra hälsokontrollen för invandrare som framförallt krävs är utökad information om hälsorisker och hälsokontroll. Detta informationsbehov bör uppmärksammas av såväl sjukvårdshuvudmännen och arbetsmarknadens parter som SIV, socialstyrelsen och arbetarskyddsstyrelsen.

IU anser således sammanfattningsvis att det är utomordentligt viktigt att invandrare snarast möjligt efter bosättningen i Sverige bereds goda praktiska möjligheter att genomgå hälsokontroll, inklusive skärmbildskontroll, och att särskild målgruppsanpassad information ges till invandrare om värdet att utnyttja erbjudande om hälsoundersökningar. Alla åtgärder bör vidtas för att så tidigt som möjligt söka upptäcka sjukdomsfall bland invandrare som befinner sig i riskzonen. För tuberkulosens del gäller det exempelvis personer som bor i undermåliga bostäder eller eljest

lever under sanitärt och hygieniskt icke acceptabla förhållanden. IU vill därför starkt förorda att informationen om skärmbildsundersökning görs så effektiv som möjligt och att denna information intensifieras inom hela hälso-, sjuk och socialvården. Den bästa möjligheten att nå samtliga invandrare med denna information torde vara att göra erbjudandet om hälsoundersökning i samband med kyrkobokföring eller då vederbörande skrivs in i försäkringskassa. Ett sådant erbjudande från samhällets sida bör kunna uppfattas som en positiv åtgärd som företas med hänsyn till den enskildes bästa.

6.6 Kriminalvård

6.6.1 *Statistisk översikt*

Kriminalitet

Uppgifter om utländska medborgares kriminalitet i Sverige finns i statistiken om till påföljd för grövre brott dömda och de personer som åklagare beslutat att inte åtala för grövre brott. Som grövre brott räknas

dels brott för vilket dömts till påföljd, som antecknas i det allmänna kriminalregistret (fängelse, villkorlig dom, skyddstillsyn, ungdomsfängelse, internering, överlämnande till öppen eller sluten psykiatrisk vård och, om för brottet är stadgat fängelse, vård enligt lagen om nykterhetsvård),

dels brott för vilket dömts till överlämnande till vård enligt barnavårdslagen,

dels brott vilket åklagare ej åtalat (enligt 1964 års lag om unga lagöverträdare, BvL 69 § och RB 20:7 p. 2), om för brottet – enligt åklagarens bedömning – skulle ha ådömts påföljd som skall antecknas i kriminalregistret.

I tabell 6.9 visas antalet om grövre brott övertygade personer åren 1967–1971 efter medborgarskap.

Andelen utlänningar bland de om grövre brott övertygade är två gånger så stort som andelen utlänningar i hela befolkningen. Därvid måste man dock hålla i minnet att åldersfördelningen bland de utländska medborgar-

Tabell 6.9 Personer, vilka dömts till påföljd eller överlämnande till sluten psykiatrisk vård samt personer vilka åklagare beslutat att ej åtala för grövre brott mot BrB, efter medborgarskap och årtal för dom eller beslut
No. of persons convicted of serious criminal offences 1967–1971, by nationality

Årtal för dom eller beslut	Totalt	Absolut antal		Procent	
		Utl.	Sv.	Utl.	Sv.
1967	25 835	2 386	23 449	9,2	90,8
1968	27 373	2 778	24 595	10,1	89,9
1969	26 872	2 875	23 997	10,7	89,3
1970	28 449	3 220	25 229	11,3	88,7
1971	29 577	3 277	26 300	11,1	88,9

Källa: Den grövre brottsligheten 1967, 1968, 1969, 1970 och 1971

na i Sverige starkt avviker från åldersfördelningen i hela befolkningen och att bland de om grövre brott övertygade utlänningarna ingår många personer som inte är kyrkobokförda i Sverige och således inte räknas med i den svenska befolkningsstatistiken.

För år 1967 finns en utförligare analys av utlänningarnas brottslighet, bl. a. med uppdelning på kyrkobokförda och icke kyrkobokförda.[1]

År 1967 var 40 procent av de utlänningar som övertygades om grövre brott icke kyrkobokförda i Sverige, medan 60 procent var kyrkobokförda och närmast motsvarar begreppet "invandare". Jämför man frekvenserna per 1 000 individer räknat för de svenska och i Sverige kyrkobokförda utländska medborgare som år 1967 övertygades om grövre brott mot brottsbalken, och tar man hänsyn till ålder och brottsgrupp, finner man att såväl utlänningar som svenskar har tydliga överfrekvenser i de yngre åldersklasserna, 15–17 och 18–20 år. Utlänningarna har i dessa åldrar i fråga om samtliga brottsgrupper lägre eller samma antal brottslingar per 1 000 individer som svenskarna.

I åldrarna över 21 år har däremot utlänningarna när det gäller *brott mot person* och *brott mot allmänheten* högre frekvenser än svenskarna varierande med ålder. Vad beträffar *brott mot förmögenheten* ligger frekvenserna ganska nära varandra medan i fråga om brott mot staten antalet utländska brottslingar per 1 000 individer är lägre än eller samma som motsvarande antal svenskar.

De kvinnor med utländskt medborgarskap, som år 1967 övertygades om grövre brott mot brottsbalken, har något lägre frekvenser än svenska kvinnor i åldrarna upp till 40 år, men högre med stigande ålder.

Tar man också hänsyn till de utländska medborgarnas nationalitet finner man stora variationer såväl inom som mellan de olika nationaliteterna allt efter ålder och brottsgrupp.

Vid en tolkning av dessa siffror måste man hålla i minnet att möjligheterna för upptäckt kan vara olika för svenska resp. utländska medborgare som begår brott; det kan heller inte uteslutas att utlänningar i högre grad än svenskarna döms till kriminalregisterpåföljder för brott som för svenskarnas del skulle ha medfört böter osv. Det är således inte möjligt att med ledning av dessa siffror påstå att utländska medborgare i Sverige begår färre eller fler brott än svenskarna. De skillnader i brottsfrekvens som kan finnas är dock mycket små.

Utlänningar i fängvårdsanstalt

Antalet utländska medborgare som intagits i fängvårdsanstalter mer än fördubblades under 1960-talet. År 1961 intogs totalt 687 utländska medborgare i fängvårdsanstalt mot 1 687 år 1969. I början av 1960-talet uppgick antalet utländska medborgare till drygt 10 procent av totalantalet intagningar och drygt 30 procent av de utländska medborgarna hade strafftider som översteg sex månader. Vid årsskiftet 1973/74 uppgick antalet utländska medborgare på fängvårdsanstalt till 574, varav 219 hade förvisningsdom.

De nordiska medborgarnas andel av de utländska medborgare som

[1] Britt Sveri, Utlänningars brottslighet, Svensk juristtidning 1973 s. 279–310.

Tabell 6.10 Verkställighet i annat nordiskt land 1972 av dom meddelad i Sverige
Executions in other Scandinavian countries of sentences pronounced in Sweden, 1972

Påföljd	Danmark	Finland	Island	Norge	Summa
Frihetsstraff	35	239	–	17	291
Böter	1 258	1 878	18	678	3 832

tagits in i fångvårdsanstalt har minskat fran 80 procent år 1961 till 71 procent år 1969. Till viss del beror denna minskning på det vidgade nordiska samarbetet i fråga om verkställighet av frihetsstraff. Antalet personer som dömts i Sverige men som överförts till annat nordiskt land har ökat under 1960-talet (se tabell 6.10).

Kommittén för anstaltsbehandling inom kriminalvården har i sitt betänkande Kriminalvård i anstalt (SOU 1971:74) redovisat utförliga uppgifter om utländska medborgare.

6.6.2 *IU:s överväganden*

Antalet utländska medborgare intagna i svensk fångvårdsanstalt har ökat under 1960-talet. Detta sammanhänger med att antalet utländska medborgare bosatta i Sverige har ökat starkt under perioden men främst med brottslighetens internationalisering. Nära hälften av de utlänningar som döms till påföljd för grövre brott är inte kyrkobokförda i Sverige och bör inte betraktas som invandrare. Även bland de intagna i fångvårdsanstalt finns en stor andel utlänningar som saknar fastare anknytning till Sverige.

Det ökade inslaget utländska medborgare inom den slutna kriminalvården har medfört en rad komplikationer. I debatten om utländska medborgare i kriminalvården har bl. a. tanken på särskilda fångvårdsanstalter för utländska medborgare aktualiserats. Som motiv för en sådan kategorisering av de intagna har bl. a. anförts att det skulle vara ändamålsenligt med tanke på utlänningarnas behov av språkkunnig personal, annorlunda kosthåll och särskild religionsutövning samt deras önskemål om utländska tidningar och lektyr på främmande språk.[1] IU anser att ökad kategorisering avseende utländska medborgare inom samtliga institutionsformer endast bör ske om en bättre vård, behandling, utbildning eller service kan uppnås. För vissa vårdformer kan det således finnas skäl för en koncentration av skilda grupper utländska medborgare till vissa anstalter. IU anser således att en ökad kategorisering inom kriminalvården inte bör föras längre än att den kan anses vara motiverad ur rehabiliteringssynpunkt.

Bland de utlänningar som finns intagna vid fångvårdsanstalterna finns åtskilliga som åberopar hinder för verkställande av förvisning när strafftiden är avtjänad. En prövning av frågan om förvisningen kan verkställas eller inte har enligt tidigare praxis inte skett förrän i ett absolut slutskede av verkställigheten. Detta har ur den intagnes och kriminalvårdens synpunkt lett till allvarliga olägenheter. Sålunda har behandlingsplaneringen för-

[1] Årsberättelse för verksamheten vid kriminalvårdsanstalten i Malmö, år 1970.

svårats, permissioner vanligen inte medgetts och förberedelserna inför frigivningen omöjliggjorts. IU har emellertid med tillfredsställelse konstaterat att kriminalvårdsstyrelsen och SIV sedermera har kommit överens om att SIV redan när utlänningen börjar avtjäna straffet skall göra en preliminär bedömning av frågan om förvisningen kan komma att verkställas. Därigenom kan de kriminalvårdande organen få möjlighet att på ett tidigare stadium börja planera olika anpassningsåtgärder i samband med frigivningen, t.ex. anskaffa arbete och bostad i Sverige.

För intagna med långa strafftider kan anstaltsvistelsen bli destruktiv. I dessa fall är det särskilt viktigt att ansträngningar görs för att ge de intagna möjlighet att bevara relationer med vänner och bekanta både i Sverige och i hemlandet.

Invandrarorganisationerna bör ha en viktig roll i den frivilliga kontaktverksamheten för utländska medborgare i fångvårdsanstalter.

IU vill vidare understryka vikten av att de intagna utländska medborgarnas behov av svenskundervisning, tolkservice, kulturell service på det egna språket i form av t. ex. litteratur, tidningar och tidskrifter, andlig vård, samt särskilda kostbehov som betingas av t.ex. religiösa sedvänjor, tillgodoses i största möjliga utsträckning.

Personalfrågorna bör även i detta sammanhang ägnas ökad uppmärksamhet. Det är sålunda angeläget att invandrarfrågor tas upp i personalutbildningen inom kriminalvården. Det gäller inte minst personal i frivården som t. ex. skyddskonsulenter, personundersökare och övervakare. Behovet av tvåspråkig personal bör även uppmärksammas. Kriminalvårdsstyrelsen beräknar att det akuta behovet av finsktalande övervakare uppgår till cirka 800 personer. IU anser mot denna bakgrund att rekryteringen av övervakare med kunskaper i invandrarspråk bör intensifieras.

7 Kultur

7.1 En kulturpolitik för språkliga minoriteter

7.1.1 *Inledning*

Sverige har länge, jämfört med de flesta övriga europeiska länder, befunnit sig i en unik situation genom att landet har haft en språkligt, religiöst och kulturellt mycket enhetlig befolkning, med undantag för den ursprungliga samisk- och finsktalande befolkningen i landets nordliga delar. En av statsmakterna fastlagd kulturpolitik för språkliga minoriteter har saknats.

Genom den invandring som har skett framför allt under efterkrigstiden har emellertid situationen ändrats på ett avgörande sätt. Tätorterna i landet har i dag i sin befolkning inslag av människor som talar andra språk än svenska och som har en annan kulturell bakgrund än den gängse svenska. Denna nya situation har ställt allmänheten, myndigheterna och organisationerna inför en rad nya frågor av ekonomisk, social, politisk och kulturell karaktär.

Helt naturligt har de hittillsvarande insatserna från samhällets sida framför allt varit inriktade på att lösa akuta, främst sociala och språkliga problem för dem som sökt sig hit, och något entydigt mål för samhällets förhållande till invandrarna och de språkliga minoriteterna i landet på lång sikt har inte formulerats. Till detta har även invandringens karaktär av arbetskraftsimmigration starkt bidragit.

Det har varit ett starkt och berättigat samhällsintresse att invandrarna stimuleras att lära sig svenska och att de genom lämpliga utbildningsanordningar erbjuds goda möjligheter till sådana studier. Långtgående åtgärder i denna riktning har också vidtagits under senare år. Vidare har krävts att invandrarna ges information och utbildning som syftar till att bekantgöra det svenska samhället med dess traditioner och värde- och normsystem. Detta kan sägas vara viktigt inte minst med tanke på den andra generationen, som växer upp här i landet, så att normkonflikter i familjen och samhället kan undvikas. Viktiga instrument i detta arbete är utbildningsväsendet och massmedia. Även i dessa avseenden har en rad åtgärder vidtagits, särskilt sedan mitten av 1960-talet.

Allteftersom de grundläggande sociala frågorna börjat kunna lösas och invandrarna börjat finna sig tillrätta i det svenska samhället har emellertid

de språkliga och kulturella aspekterna kommit att inta en alltmera central plats både i den interna diskussionen inom minoritetsgrupperna och i den allmänna svenska debatten. Som ett resultat av den pågående diskussionen har krav formulerats på en mer vittgående tolkning av begreppen "likställdhet" och "en med övriga befolkningsgrupper jämbördig behandling". Liksom samhället för medborgarna i allmänhet påtar sig viktiga uppgifter utöver uppgiften att lösa de elementära sociala trygghetsfrågorna, kan det sägas vara ett allmänt rättvise- och jämlikhetskrav att samhället gör detta även i förhållande till invandrarna och de inhemska minoriteterna. Främst gäller det att tillförsäkra dessa grupper delaktighet i samhällets kulturella serviceutbud och att stödja den kulturella och sociala egenverksamhet som utvecklats inom invandrar- och minoritetsgrupperna.

Det är troligt att en fortsatt invandring kommer att ske till Sverige och att stora grupper av personer med annat modersmål än svenska under överskådlig framtid kommer att stadigvarande vistas i landet. Det torde stå klart att ett fullständigt språkskifte för de invandrare som kommit till landet i vuxen ålder generellt inte är möjligt och inte heller eftersträvansvärt. Vad beträffar barnen har omfattande forskning om den tidiga språkinlärningen övertygande visat att grunden för en harmonisk personlighetsutveckling är att de ges möjlighet att utveckla sitt modersmål, vilket även underlättar senare inlärning av andra språk.

Förutom språket spelar vidare den egna identitetsupplevelsen en avgörande roll för individens möjligheter till aktivt kulturellt deltagande och skapande, och för den andra generationen invandrare, som vanligen väl behärskar svenska, är denna faktor ofta av fundamental betydelse. Det är naturligt för flertalet invandrare att vilja bevara den ursprungliga identiteten, samtidigt som de inom vissa områden, t ex ekonomiskt, kan eftersträva en fullständig assimilering med majoritetsbefolkningen. Det är vidare naturligt att intressegemenskapen med befolkningsmajoriteten med tiden successivt ökar och därigenom även tyngdpunkten för identitetsupplevelsen förskjuts så att den överflyttas från ursprungslandet till det nya hemlandet, men även då ofta inom ramen för en känsla av etnisk samhörighet. Takten i denna process är ofta avhängig av gruppens möjligheter att i det nya landet bygga upp egna och från ursprungslandet mer eller mindre fristående organisationer, kulturella uttrycksformer och lojaliteter.

Behovet av att tillförsäkra invandrarna i Sverige delaktighet i samhällets allmänna kulturutbud, att ge invandrarbarnen möjligheter att utveckla kunskaperna i föräldrarnas modersmål och att stödja invandrarnas och minoriteternas egna organisationer och kulturella verksamhet motiverar delvis nya samhällsåtaganden inom ramen för en kulturpolitik för språkliga minoriteter.

7.1.2 *Andra berörda statliga utredningar*

Enligt sina direktiv skall IU i sitt arbete hålla nära kontakt med andra statliga utredningar som berör invandrarnas situation i landet. På kultur-

området har under den tid IU varit i arbete en rad utredningar tillsatts, av vilka dock flertalet har haft att utreda delproblem med liten eller ingen anknytning till IU:s arbetsområde.

De utredningar på kulturområdet som direkt berör IU:s eget arbete är kulturrådet (direktiv den 29 november 1968) och litteraturutredningen (direktiv den 6 juni 1968).

Kulturrådet har som främsta uppgift haft att lägga fram förslag rörande den framtida kulturpolitiken. Rådet skall även lägga fram förslag om statliga insatser för olika grupper av kulturarbetare. Kulturrådet har i sitt betänkande "Ny kulturpolitik" (SOU 1972:66) avgivit förslag till mål för kulturpolitiken och till kulturverksamhetens framtida organisation. Bl. a. föreslog rådet att ett permanent statligt organ för kulturfrågor skulle inrättas. I betänkandet anförde kulturrådet att "speciella kulturpolitiska åtgärder riktade till olika invandrargrupper är motiverade av olika omständigheter". Rådet anförde även att "samhället bör också bereda de växande invandrargrupperna möjlighet att hålla den egna kulturtraditionen vid liv. Samtidigt kan insatser för att föra ut invandrarnas kulturtraditioner öka förståelsen för dessa grupper och för det svenska kulturmönstret innebära stimulerande nytillskott." Kulturrådet lade dock inte fram några särskilda förslag med tanke på invandrare och språkliga minoriteter utan hänvisade därvid till IU. I prop. 1974:28, vilken grundar sig på kulturrådets förslag, har föreslagits mål för samhällets kulturpolitik (se vidare avsnitt 7.1.4) samt att ett statens kulturråd inrättas fr.o.m. den 1 oktober 1974 som central kulturmyndighet. Förslagen i prop. 1974:28 har bifallits av riksdagen.

Litteraturutredningen hade i uppdrag att allsidigt undersöka litteraturens och bokmarknadens villkor med särskild hänsyn till åtgärder som kan främja litteraturkonsumtion och -distribution samt produktion av skönlitteratur och tidskrifter. I direktiven togs även upp frågan om bok- och tidskriftsförsörjningen till de språkliga minoriteterna i Sverige. Samråd i denna fråga skulle ske med IU. Mot denna bakgrund har de båda utredningarna gemensamt utformat kap. 8 "De språkliga minoriteternas litteraturförsörjning" i litteraturutredningens huvudbetänkande "Boken" (SOU 1974:5). Litteraturutredningens och IU:s gemensamma förslag redovisas kortfattat i avsnitt 7.3.2.1.

7.1.3 *Önskemål från invandrar- och minoritetsorganisationer*

Debatten inom invandrarorganisationerna kännetecknas av att den till en början främst har kretsat kring sociala och ekonomiska problem. Först senare har även de kulturella frågorna börjat betonas. Detta förhållande är förklarligt mot bakgrund av att en förutsättning för en diskussion om kulturproblemen är att den sociala och ekonomiska situationen är något så när tillfredsställande för gruppen i fråga. Det tar även lång tid att bygga upp föreningar och institutioner som kan initiera och kanalisera diskussionerna. Bland de grupper som kommit hit som flyktingar är situationen delvis annorlunda. I diskussionerna inom exem-

pelvis de baltiska grupperna har kulturfrågorna under hela tiden i Sverige stått i förgrunden.

Riksförbundet finska föreningar i Sverige har formulerat ett samhälls- och kulturpolitiskt program för sin verksamhet (antaget i maj 1972), där man beträffande kulturpolitiken framhåller följande:

"Riksförbundets kulturpolitiska planering baseras på det faktum, att sverigefinnarna till sin huvuddel hör till den kroppsarbetande befolkningen. Eftersom den kulturella verksamheten bör vara tillgänglig för så många som möjligt anser riksförbundet det vara nödvändigt att den kulturella verksamhet som är nära förbunden med massorna fortlöpande stärks. Speciellt måste uppmärksamheten inriktas på att stärka betingelserna för idrottsverksamhet, att höja standarden på amatörteaterverksamheten, att effektivera och differentiera kursverksamheten, samt att stimulera samhälls- och kulturdebatten.

Uppbyggandet av egna sverigefinska kulturinstitutioner måste börja från basnivån, med andra ord måste man i första hand inrikta sig på att få till stånd sådana institutioner vilkas tjänster kan nyttiggöras av de sverigefinnar som är med i produktionslivet. Det synes inte vara ändamålsenligt att grunda speciella institutioner för att stärka en s. k. elitkultur innan man fått utbudet av kulturella tjänster som utgår från de stora massornas behov att bli effektivt och i princip tillgängligt för hela invandrarbefolkningen.

Den sverigefinska kulturella verksamheten måste till sina centrala delar med hänsyn till befolkningens sammansättning och levnadsvillkor vara sådan att den väcker till samhälleligt engagemang och tar ställning till samhällets uppbyggnad. Vid sidan av detta måste emellertid också sådan verksamhet effektivt stödjas som till sitt innehåll är rent underhållande eller estetiskt, så att man vidmakthåller en bred aktivitetsbas och att samspelet mellan aktivistgrupper med olika intresseriktning kan ge impulser och stimulans till kulturarbetet.

I strävan mot en egen sverigefinsk kultur bör man förorda sådana verksamhetsformer, som får sin tillväxtkraft från invandrarnas egna led och som speglar sverigefinnarnas villkor. Kulturarbetet och i synnerhet den kulturella debatten bör vara förankrade i det svenska samhället, men i den litterära skapande och framställande verksamheten bör man av hänsyn till traditionerna och språket sträva efter att ständigt få impulser också från Finland. De sverigefinska kulturarbetarnas antal och deras yrkesmässiga kompetens måste ökas genom utbildningsverksamhet, för vilken det nödvändigtvis behövs ledarhjälp speciellt från Finland.

Den kulturpolitiska planeringen måste vara aktiv på ett sådant sätt, att man ständigt underhåller verksamhet, som är inriktad på nya mål. I stärkandet av de stora massornas kulturella vilja och önskningar måste man emellertid följa en vid och smidig tidtabell, eftersom en människa med tungt kroppsarbete också i bästa fall har förhållandevis lite krafter för kulturella intressen. Det grundläggande målet är att de kulturella tjänsterna till sitt antal, omfattning och kvalitet skall svara mot efterfrågan. Detta är å andra sidan möjligt endast om antalet sådana personer som yrkesmässigt utför finskspråkigt kulturellt arbete kan i jämförelse med nuläget mångdubblas genom stöd från det svenska samhället.

Till de grundläggande förutsättningarna för den sverigefinska kulturens utveckling hör att den finskspråkiga pressens ställning i landet allsidigt förbättras, att den finskspråkiga radioverksamheten till sin omfattning och kvalitet förstärks, att finskspråkiga televisionsprogram produceras i Sverige och att kvaliteten på de televisionsprogram som införskaffas från Finland förbättras, att bibliotekens finskspråkiga service i avsevärd grad ökas, samt att en mångsidig bokutgivning på finska möjliggörs i Sverige."

Förbundet har vidare anordnat en rad lokala, regionala och riksomfattande kulturpolitiska diskussionsdagar, från vilka uttalanden och önskemål tillställts IU. Så t. ex. framfördes vid ett kulturpolitiskt seminarium den 15–16 januari 1972 följande önskemål:

- ☐ "att man i den offentliga förvaltningen i Sverige bör inrätta ett sekretariat för handläggning, planering och koordinering av frågor rörande invandrarnas kulturverksamhet
- ☐ att kommunerna i större utsträckning än för närvarande i sitt praktiska arbete borde beakta invandrarnas synpunkter, och att enhetliga riktlinjer för hur detta bäst kan ske snarast borde utarbetas
- ☐ att man i de offentliga utredningar i Sverige som berör kulturfrågor alltid bör beakta de finskspråkigas behov
- ☐ att Riksteaterns finskspråkiga verksamhet bör utökas
- ☐ att även Rikskonserter i sin verksamhet bör ta hänsyn till de finskspråkigas behov
- ☐ att den finskspråkiga radio- och TV-verksamheten bör utökas, och att man bör påbörja produktion av finskspråkiga TV-program i Sverige
- ☐ att folkbibliotekens service till de finskspråkiga avsevärt måste utökas och förbättras."

Från *baltiska organisationer* och från enskilda ester och letter har i olika framställningar och resolutioner såväl till IU som till andra statliga organ gjorts ett stort antal kulturpolitiska uttalanden. Något enhetligt kulturprogram som skulle omfatta alla olika områden av det kulturella livet har inte utformats. Medan man fram till mitten av 1960-talet ofta underströk gruppernas karaktär av flyktinggrupper och betraktade den kulturella verksamheten, bokutgivningen etc., som kulturverksamhet i exil, understryker man numera medvetet gruppernas ställning som nationella minoriteter i Sverige och anser att samhället i princip bör ta ett likvärdigt ansvar för dessa gruppers kulturella verksamhet på samma sätt som för majoritetskulturen. De konkret framförda kraven gäller ofta utbildningsfrågor eller andra frågor med anknytning till ungdomens möjligheter att behålla föräldrarnas kulturella identitet. Önskemål har även framställts om stöd till sångkörer, tidskrifter, bokproduktion m. m. Speciellt under senare år har framförts önskemål om resurser för arkivändamål, dvs. för att dokumentera de estniska och lettiska minoriteternas liv i Sverige sedan 1940-talet.

De *sydeuropeiska invandrargrupperna* – främst jugoslaver, greker, italienare och turkar – har vid utfrågningar och liknande diskussionstillfällen till IU framfört önskemål om i första hand bättre biblioteksservice på modersmålet, varvid barnlitteraturen speciellt skulle uppmärksammas. Vidare har förts fram önskemål om stöd till den egna teater- och folkdansverksamheten samt om ökat kulturellt utbyte med hemländerna. Starka önskemål har även framförts från de sydeuropeiska invandrargrupperna om en väsentligt utökad radio- och TV-verksamhet på resp. språk.

7.1.4 *IU:s överväganden*

Statsmakterna har nyligen antagit mål för samhällets kulturpolitik (prop. 1974:28). Dessa mål har formulerats på följande sätt:

- ☐ Kulturpolitiken skall medverka till att skydda yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för att denna frihet skall kunna utnyttjas.
- ☐ Kulturpolitiken skall i ökad utsträckning utformas med hänsyn till eftersatta gruppers förutsättningar och behov.
- ☐ Kulturpolitiken skall motverka kommersialismens negativa verkningar på kulturområdet.
- ☐ Kulturpolitiken skall främja decentralisering av verksamheten och beslutsfunktionerna inom kulturområdet.
- ☐ Kulturpolitiken skall ge fler människor möjligheter till egen skapande aktivitet och främja kontakt mellan människor.
- ☐ Kulturpolitiken skall möjliggöra konstnärlig och kulturell förnyelse.
- ☐ Kulturpolitiken skall garantera att äldre tiders kultur tas till vara och levandegörs.
- ☐ Kulturpolitiken skall främja ett utbyte av erfarenheter och ideer inom kulturområdet över språk- och nationsgränserna.

Dessa övergripande kulturpolitiska mål äger naturligtvis i lika mån giltighet för invandrarna och de språkliga minoriteterna som för den inhemska befolkningen. I propositionen betonas även särskilt nödvändigheten av att samhället aktivt stöder invandrarnas arbete för att upprätthålla och utveckla den kultur som de fört med sig hit: "Dessa delvis främmande kulturmönster skall också ses som ett värdefullt inslag i det svenska samhället, som berikar och inspirerar vår egen kulturella utveckling."

Med hänsyn till invandrarnas och minoritetsgruppernas speciella situation torde emellertid förverkligandet av dessa mål vad gäller invandrarna och de språkliga minoriteterna i landet inte kunna ske enbart inom ramen för samhällets allmänna åtaganden och åtgärder på kulturområdet, utan säråtgärder är nödvändiga främst med tanke på de delar av kulturutbudet som är språkbundna.

Dessa särskilda samhällsåtaganden bör enligt IU:s uppfattning bl. a. syfta till

- ☐ att medverka till att skapa en berikande fritid, varvid speciell hänsyn bör tas till invandrarnas sociala och ekonomiska situation; åtgärderna bör syfta till att ge inte bara stimulans i snäv kulturell mening, utan bör också erbjuda alternativa fritidsaktiviteter till nöjesindustrins utbud,
- ☐ att aktivera och medvetandegöra individen; det är bekant att många invandrare upplever sig stå utanför alla möjligheter att påverka sin egen situation, varför samhället också med kulturpolitiska åtgärder bör stimulera till engagemang för det samhälle invandraren lever i,
- ☐ att bidra till att ett rikhaltigt och så långt möjligt varierat kulturutbud står till invandrarnas förfogande,
- ☐ att uppmuntra egen skapande aktivitet,

- ☐ att motverka uppkomsten av konflikter på kulturell, ekonomisk eller social grund mellan invandrarna och den svenska befolkningen eller mellan invandrargrupperna inbördes samt
- ☐ att medverka till att de kulturella traditioner invandrarna fört med sig och skapar här kan berika det allmänna svenska kulturlivet.

Alla åtgärder som vidtas bör emellertid ske i medvetande om att invandrarna är utsatta för påverkan inte bara från det svenska samhället, utan också från ursprungslandet och från den egna gruppen i Sverige. Följaktligen bör de kulturpolitiska åtgärderna utformas i fullt samförstånd med och under medverkan av den grupp som berörs av dem.

Mot den ovan skisserade allmänna bakgrunden vill IU ange fyra delmål för en särskild kulturpolitik för invandrare och språkliga minoriteter:

Delmål 1: ökade möjligheter till delaktighet i det allmänna svenska kulturutbudet.

Väsentligt är därvid att språkliga hinder så långt möjligt undanröjs. Detta förutsätter att invandrarna stimuleras att lära sig svenska och att samhället erbjuder goda möjligheter till sådana studier. Åtgärder i detta syfte har också vidtagits. Vidare krävs att invandrarna ges information och utbildning som syftar till att göra dem förtrogna med det svenska samhället och dess traditioner, värde- och normsystem. Detta är betydelsefullt inte minst med tanke på de barn som växer upp här i landet, så att normkonflikter i hemmet och i samhället kan undvikas.

Till de många invandrare som inte behärskar svenska bör det språkbundna kulturutbudet så långt det är praktiskt möjligt förmedlas i översättning. Härigenom skapas också möjligheter att förmedla svensk kultur till invandrarnas ursprungsländer. Invandrarnas möjligheter att följa och delta i den allmänna politiska och samhälleliga debatten är begränsade, varför åtgärder bör vidtas för att möjliggöra förmedling av åtminstone viktigare dagsaktuella debattfrågor till invandrargrupperna på deras egna språk.

Invandrarnas möjligheter och vilja till engagemang för det nya samhälle de lever i påverkas också i hög grad av de attityder de möter från den inhemska befolkningen, varför ytterligare åtgärder bör vidtas för att skapa förståelse för invandrarnas kulturella, språkliga och sociala bakgrund och situation.

Delmål 2: ökade möjligheter till kontakt med ursprungslandet.

Stora invandrargrupper i Sverige karakteriseras av en betydande rörlighet; för många invandrare framstår vistelsen i Sverige som temporär. Mot bl. a. denna bakgrund är det angeläget att det svenska samhället medverkar till att kontakterna med ursprungsländerna utvecklas. De flesta invandrargrupperna i landet är också numerärt så små, att det torde vara omöjligt att här utveckla ett mångsidigt kulturliv på egen grund och med ett språk som har sin tyngdpunkt utanför landets gränser utan kontakter med och impulser från det land där språket talas. För att dessa kontaktmöjligheter skall kunna hållas öppna krävs resurser för besök av

enskilda kulturarbetare och ensembler samt för förmedling till Sverige av litteratur, press, film o.d. Dessa kontakter är självfallet viktiga också med tanke på den svenska publiken och det svenska kulturlivet. Härigenom kan förståelse skapas för invandrarnas bakgrund samtidigt som kulturell provinsialism kan motverkas och svenskt kulturliv kan få värdefulla impulser till nyskapande.

Delmål 3: ökade möjligheter till kulturell egenverksamhet.

Detta förutsätter att villkor skapas för utveckling av mångsidiga kulturella aktiviteter på det egna språket i Sverige, vilket i sin tur förutsätter att barnen ges möjligheter att utveckla kunskaperna i föräldrarnas modersmål. Liksom samhället understöder kulturell egenverksamhet för den svenska befolkningen bör det tilldela invandrargrupperna resurser för egen skapande verksamhet och för uppbyggnad av egna kulturella institutioner, som kan fungera som bas och idégivare inom gruppen. Man bör även eftersträva att det kulturutbud som härigenom skapas så långt möjligt står alla inom gruppen till buds. Allmänna kulturmedia, t.ex. press, radio, TV och teatrar, bör även kunna användas för förmedling av kulturutbud på andra språk än svenska.

Delmål 4: ökade möjligheter till kulturell växelverkan mellan minoriteterna och majoritetsbefolkningen.

Detta förutsätter att delar av invandrarnas kulturella manifestationer, såväl sådant som tillkommit i ursprungslandet som här i Sverige, förmedlas till den svenska befolkningen. Det är nämligen inte bara viktigt att invandrarna får möjligheter att tillgodogöra sig delar av det allmänna svenska kulturutbudet på sina egna språk, utan lika väsentligt är det att invandrarnas kulturella manifestationer och den debatt som förs inom invandrargrupperna blir tillgängliga och bekanta för den svenska befolkningen. Härigenom kan ansatser till kulturell isolationism bland invandrarna motverkas samtidigt som den svenska befolkningens attityder till invandrarna kan påverkas i positiv riktning. Viktigt är även att härigenom möjligheter skapas till kontakt mellan invandrargrupperna.

IU:s förslag till mål för samhällets kulturpolitik för invandrare och språkliga minoriteter syftar sammanfattningsvis till att dels öka invandrarnas möjligheter att ta del av det allmänna svenska kulturutbudet, dels ge de invandrare som så önskar möjlighet att här utveckla sitt kulturarv på det egna språket. Självfallet kan på grund av de olika språkgruppernas skiftande storlek m.m. inte likartade betingelser skapas för samtliga grupper, men samtidigt som åtgärder vidtas med tanke på de största språkgrupperna får inte de mindre gruppernas behov negligeras. Vid förverkligandet av de ovan angivna delmålen bör även särskild hänsyn tas och speciella resurser tilldelas för verksamhet bland de underprivilegierade grupper som finns också bland invandrarna, såsom lågutbildade, barn, åldringar, handikappade m.fl.

Det är angeläget att företrädare för invandrarna och de språkliga minoritetsgrupperna bereds tillfälle att aktivt delta i den kulturpolitiska planeringen, så att de åtgärder som planeras får åsyftad verkan. På

kommunal nivå vilar ansvaret för kulturfrågorna i flertalet kommuner på särskilda kulturnämnder. I en del fall har referensgrupper knutits till dessa nämnder med representanter för olika lokala organisationer på kulturområdet. IU vill betona vikten av att lokalt verksamma invandrarföreningar bereds möjlighet att delta i referensgruppernas arbete i de fall sådana inrättas på orter med ett betydande antal invandrare. Motsvarande bör enligt IU:s mening gälla de regionala referensgrupper som kan komma att inrättas i anknytning till landstingens särskilda kulturnämnder eller kombinerade utbildnings- och kulturnämnder.

Vad gäller frågan om ansvarsfördelningen mellan de centrala myndigheterna beträffande kulturell service för invandrare anser IU – i enlighet med vad som anförs i avsnitt 12.1.2 – att samma mönster för ansvarsfördelningen bör gälla som på andra samhällsområden, dvs. i detta fall att de myndigheter som har att handlägga kulturfrågor i allmänhet även bör handlägga ärenden som rör invandrarnas och de språkliga minoriteternas kultursituation. Enligt statsmakternas nyligen fattade beslut skall ett statens kulturråd inrättas fr.o.m. den 1 oktober 1974. Till rådet skall knytas tre särskilda nämnder med beredande och rådgivande funktioner avseende dels teater, dans, film och musik, dels litteratur och bibliotek, dels konst, museer och utställningar. I vissa fall skall rådets styrelse i samråd med nämnderna även kunna tillsätta särskilda arbetsgrupper för behandling av frågor rörande bidragsfördelning m.m. IU föreslår att det centrala ansvaret för invandrarna och de språkliga minoriteternas kulturfrågor skall åvila statens kulturråd. För rådets behandling av dessa frågor förordar IU att en särskild permanent referensgrupp inrättas med företrädare för invandrar- och minoritetsorganisationer.

Förverkligandet av de riktlinjer som IU anger för en kulturpolitik för invandrare och språkliga minoriteter kräver särskilda ekonomiska insatser från statens sida. Den del av invandrarnas kulturella egenverksamhet som utvecklas inom ramen för invandrarnas och minoriteternas egna organisationer bör enligt IU:s uppfattning i första hand stödjas genom de statsbidrag till organisationernas verksamhet som IU föreslår i avsnitt 9.2. För fördelningen av dessa medel bör SIV svara. Därutöver krävs enligt IU:s mening ett omfattande stöd för särskild kulturverksamhet för språkliga minoriteter som ett led i samhällets samlade kulturpolitik. IU föreslår mot denna bakgrund att kulturrådet får förfoga över ett särskilt *anslag för främjande av kulturell verksamhet för språkliga minoriteter.* Anslaget förutsätts användas för verksamhet på a) teaterns, b) litteraturens och c) övriga områden. Det årliga anslagsbehovet har totalt beräknats till 3,0 milj. kr. I resp. avsnitt i detta kapitel berörs verksamhet som föreslås få stöd genom anslaget. I bilaga A återfinns en kostnadsberäkning av anslaget och dess delposter.

7.2 Kulturellt samarbete med invandrarnas ursprungsländer

Sverige bedriver ett regelbundet kulturellt samarbete och utbyte med de flesta europeiska och en rad utomeuropeiska länder. Verksamhetens huvudsakliga syfte är att i utlandet främja kunskaper om svenskt kultur- och samhällsliv samt att på utbytesbas motta utländska grupper, kulturarbetare, stipendiater m. fl. på besök i Sverige. Även om således det mellanstatliga samarbetet inte primärt berör invandrarna i Sverige och deras kultursituation är det indirekt av betydelse för dem genom att kunskaperna om Sverige ökar i utvandringsländerna och genom att kunskaperna om utvandringsländernas kultur ökar i Sverige.

Av direkt betydelse för invandrarna är sådant kulturellt samarbete som skapar möjligheter att t. ex. genom i Sverige gästande kulturarbetare och artister få kulturbehov tillgodosedda på det egna språket samt att kunna få direktkontakt med kulturutvecklingen i hemlandet.

7.2.1 *Avtalsreglerat kulturutbyte*

Sveriges internationella samarbete på kulturområdet är i viss mån reglerat dels genom multilaterala avtal, dels genom bilaterala avtal.

Det multilaterala samarbetet sker huvudsakligen inom ramen för verksamheten inom olika internationella organ. På global nivå sker sådant samarbete främst inom UNESCO. För kultursamarbetet mellan Europarådets medlemsländer finns sedan år 1954 en Europeisk kulturkonvention, som Sverige ratificerade år 1958 (SÖ 1958:106). Enligt konventionen förbinder sig Sverige att så långt det är möjligt

> "uppmuntra sina egna medborgares studium av övriga fördragsslutande parters språk, historia och allmänna kultur samt bereda dessa parter möjligheter att inom partens territorium verka för främjande av sådana studier, och
> sträva efter att utveckla studier av sitt eget eller sina egna språk, sin historia och allmänna kultur inom övriga fördragsslutande parters territorium samt bereda dessa parters medborgare möjligheter att bedriva sådana studier inom partens territorium".

Vidare förbinder sig Sverige enligt konventionen att underlätta studieresor, ömsesidiga besök och utbyte av kulturföremål.

Ansvaret för genomförandet av dessa stadganden åvilar för så vitt gäller information om Sverige i utlandet och mottagande av stipendiater i Sverige Svenska institutet. I övrigt sker samarbetet huvudsakligen i oreglerade former mellan olika kulturinstitutioner i Sverige och motsvarande organ i utlandet.

Speciella avtal om kulturellt och vetenskapligt utbyte har ingåtts med östeuropeiska länder. Sådana avtal har för Sveriges räkning undertecknats av Svenska institutet med Albanien, Jugoslavien, Polen, Rumänien, Sovjetunionen och Ungern. Ett icke avtalsreglerat samarbete förekommer även med Tjeckoslovakien och Tyska Demokratiska Republiken. Avtalen reglerar i första hand frågor om utbyte av forskare, gästföreläsare, stipendiater och kulturarbetare, men innehåller även allmänna åtaganden

om utbyte av gästspel av teater- och musikensembler samt av utställningar och film.

I det internationella kultursamarbetet intar samarbetet i Norden en särställning genom den nära språkliga, historiska, politiska och kulturella samhörigheten. Alltsedan Nordiska rådets tillkomst år 1952 har det nordiska kultursamarbetet diskuterats i rådet. År 1971 resulterade samarbetet i att de nordiska regeringarna kom överens om att ingå ett Nordiskt kulturavtal (SÖ 1971:22). Avtalet syftar till "att stärka och intensifiera kulturellt samarbete i vid bemärkelse mellan avtalsparterna för att vidareutveckla den nordiska kulturgemenskapen och öka den samlade effekten av ländernas insatser i utbildning, forskning och annan kulturell verksamhet genom gemensam planering, samordning, samverkan och arbetsfördelning samt att skapa praktiska förutsättningar för ett väl fungerande samarbete". För det praktiska genomförandet av avtalets intentioner har ett särskilt nordiskt kultursekretariat inrättats i Köpenhamn.

För att ekonomiskt underlätta det nordiska kulturutbytet träffades år 1966 en överenskommelse mellan de nordiska länderna om att skapa en Nordisk kulturfond (SÖ 1967:36 med ändring SÖ 1969:6), som f. n. årligen förfogar över 3 250 000 dkr att användas till ändamål som främjar samarbete inom vetenskap, utbildning och folkupplysning samt litteratur, musik, bildkonst, teater, film och andra konstarter.

För bilateralt kulturutbyte mellan Sverige och övriga nordiska länder disponeras avkastningen av ett antal fonder, av vilka de största är Svensk-danska kulturfonden (bildad år 1954; fondkapital 300 000 skr), Fondet for dansk-svensk samarbejde (bildad år 1960; fondkapital ca 7,5 milj. dkr), Kulturfonden för Sverige och Finland (bildad år 1958; fondkapital 24 milj. skr), Fondet for Svensk-norsk samarbeid – Svensk-norska samarbetsfonden (bildade år 1949; fondkapital 3 milj. nkr. resp. 2,6 milj. skr). Någon motsvarande fond för samarbete mellan Sverige och Island finns inte, men den svenska riksdagen har sedan budgetåret 1972/73 anvisat ett belopp på 60 000 kr. för ändamålet.

7.2.2 *Informations- och kulturverksamhet från Sverige*

Sverigeinformationen i utlandet åvilar en rad olika officiella och "halvofficiella" myndigheter och organ, bland vilka de viktigaste är UD, Svenska institutet, Exportrådet, Svenska turisttrafikförbundet, föreningen Norden och Sveriges Radio. Den allmänna Sverigeinformationen handhas av UD:s informationsbyrå, Svenska institutet och Sveriges Radios utlandsprogram. I informationsförmedlingen inom Norden spelar dessutom Nordiska rådet och föreningen Norden en betydelsefull roll. Föreningen Norden är en fri, statsunderstödd medborgarorganisation.

Huvuddelen av den samhällsfinansierade Sverigeinformationen till utlandet produceras och kanaliseras genom den statligt finansierade stiftelsen Svenska institutet, vars verksamhet omfattar fem huvudprogram:

1 Stöd åt information om det svenska samhället
2 Stöd åt studier och forskning
3 Stöd åt presentation av svensk konstnärlig verksamhet
4 Stöd åt undervisning i svenska språket och litteraturen
5 Gäststipendieverksamhet (som kommer att inordnas under huvudprogram 2).

Informationsverksamhetens huvudsyfte är att tillgodose svenska utlandsmyndigheters och olika svenska institutioners behov av informationsmaterial om svenskt samhälls- och kulturliv, främst i form av produktion av trycksaker, filmer och utställningar. Till verksamheten användes under budgetåret 1972/73 sammanlagt 1 492 600 kr. Huvudavnämare av institutets informationsmaterial är Västeuropa, särskilt Frankrike, och Nordamerika. Ett ökat intresse för Sverige har även noterats i Latinamerika. På eget initiativ har institutet påbörjat en särskild försöksverksamhet i Afrika i syfte att få ett ökat informations- och kulturutbyte till stånd med främst Kenya, Nigeria, Tunisien och Senegal. I samarbete med olika svenska institutioner har institutet vidare producerat och distribuerat ett antal utställningar om svenskt samhälls- och kulturliv. Under det senaste verksamhetsåret har sammanlagt 57 utställningar visats i utlandet, varav dock ingen i t. ex. Finland, Jugoslavien, Grekland eller Turkiet.

Institutet bedriver en omfattande verksamhet med utlåning av filmer om Sverige, huvudsakligen genom filmdepåer vid ambassader o. d. Under år 1972 förfogade institutet över sammanlagt 1 894 filmkopior, fördelade på 10 olika språkversioner, av vilka huvuddelen (999 st.) var engelskspråkiga. Antalet filmer på ur invandrarsynpunkt intressanta språk var begränsat (franska 205, spanska 137, italienska 15, portugisiska 12, serbokroatiska 4) och när det gäller finska, grekiska, turkiska fanns inga filmer alls. Under år 1972 sågs dessa filmer av ca 1 490 600 personer vid sammanlagt ca 15 600 visningar, av vilka 1 318 visningar (54 000 åskådare) ägde rum i Finland, 278 visningar (22 500 åskådare) i Grekland, 70 visningar (7 500 åskådare) i Italien, 4 visningar (450 åskådare) i Jugoslavien samt 87 visningar (56 800 åskådare) i Turkiet.

En viktig opinionsskapare om livet i Sverige är den svenska spelfilmen. Huvuddelen av svensk spelfilm förmedlas genom kommersiella kanaler, vilket medför att en del av kvalitetsfilmsproduktionen har svårt att nå utanför Norden. För introduktion av dessa filmer spelar Svenska institutets förmedlingsverksamhet en stor roll.

Stipendie- och gästföreläsarverksamheten är i huvudsak baserad på bilaterala överenskommelser, vilket innebär att ömsesidighet är huvudregeln vid utbytet (i synnerhet gäller detta de östeuropeiska länderna). Vissa stipendier för främst studerande från utvecklingsländer för studier i Sverige finns dock utan ömsesidighet. Stipendiatutbytets omfattning med för Sverige aktuella utvandringsländer är av blygsam omfattning (2 à 3 stipendiater årligen).

Svenska institutet har ett utlandskontor (Centre Culturel Suédois) i Paris, som bedriver utställnings-, filmvisnings- och föreläsningsverksamhet. Institutets kontor i London upphörde med sin verksamhet den 1 juli 1973.

Som framgår av ovanstående översikter är Svenska institutets verksamhet endast i ringa mån inriktad på att tillgodose efterfrågan på allmän Sverigeinformation i länder varifrån utvandring sker till Sverige. Detta gäller särskilt Finland.

7.2.3 *Informations- och kulturverksamhet från utlandet i Sverige*

Huvuddelen av den officiella allmäninformationen om samhälls- och kulturutvecklingen i invandrarnas ursprungsländer och utlandet i övrigt förmedlas i Sverige genom ambassadernas försorg, av vilka flertalet inrättat speciella tjänster som press- eller kulturattaché. De utländska turistbyråerna och handelsrepresentationerna spelar vidare en betydelsefull roll. Ett mindre antal länder har byggt upp speciella institut för kulturförmedling i Sverige. De största av dessa utländska kulturinstitut i Sverige är Institut Français, Instituto Italiano di Cultura, DDR-Kulturcentrum, Tyska Kulturinstitutet (Goethe Institut) och US Cultural Centre.

Av delvis annorlunda karaktär är det informationscentrum som den jugoslaviska staten har inrättat i Stockholm år 1973. Dess huvudsakliga uppgift är att sprida information om förhållandena i Jugoslavien bland jugoslaver i Sverige samt bland den svenska allmänheten och berörda svenska organisationer och institutioner. Tonvikten ligger på åtgärder inom kulturområdet. Liknande jugoslaviska centra har upprättats i ett antal andra städer i Europa i vilka finns ett stort antal jugoslaviska invandrare.

I Finland har förslag framförts om inrättande av ett informationskontor i Sverige, i första hand med syfte att sprida information om hemlandet till här bosatta finländare.

Av viss betydelse för informationsförmedlingen mellan invandrarnas ursprungsländer och Sverige är också de föreningar, sällskap och samfund för kulturellt samarbete med utlandet som uppstått genom åren. F. n. verkar ett tjugotal sådana vänskapsföreningar i landet, av vilka ungefär hälften avser samarbete med länder inom det socialistiska blocket. De sistnämnda länderna utger även i förhållandevis stor omfattning svenskspråkligt informationsmaterial och tidskrifter för spridning i Sverige. Radiosändningar från utlandet på svenska (huvudsakligen på kortvåg) förekommer i viss omfattning, främst från socialistiska länder.

Stöd från invandrarnas ursprungsländer för kulturell verksamhet i Sverige förekommer i många olika former. Det kan gälla ekonomiskt och annat stöd till invandrarnas organisationer, finansiering av gästspel från hemlandet, förmedling av film, litteratur, tidskrifter m.m. Omfattningen och storleken av det stöd som förmedlas till Sverige är svår att kartlägga, men enligt den enkät som IU tillställde invandrarorganisationer i Sverige våren 1973 uppgav 10 profana organisationer att de fick sådant stöd. I sju fall rörde det sig om ekonomiska bidrag mellan 1 000 och 300 000 kr., i övrigt bestod stödet av hjälp med material, filmer o. d.

Den *finska* staten har sedan 1950-talet ekonomiskt understött den finska och finlandssvenska föreningsverksamheten i Sverige dels direkt,

dels indirekt genom Suomi-Seura (Suomi-samfundet), som är en samhällsunderstödd medborgarorganisation med uppgift att upprätthålla kontakterna med finländare i utlandet. Det finska statliga ekonomiska understödet till organisationer i Sverige uppgår i dag till ca 500 000 kr/år. Huvudmottagare är Riksförbundet finska föreningar i Sverige, Riksförbundet för finskspråkigt församlingsarbete och Finlandssvenskarnas riksförbund i Sverige. Ekonomiskt och annat stöd har även lämnats för anordnande av utställningar, teaterturnéer och andra gästspel m. m. Vad gäller den framtida finska emigrationspolitiken har Delegationen för emigrantärenden i ett delbetänkande uttalat att även om huvudansvaret för de i utlandet bosatta medborgarnas förhållanden faller på det land där de är bosatta, så "sträcker sig det finska samhällets ansvar för sina medborgare även till de finländare som är bosatta utomlands".

Från *Jugoslaviens* sida har uttalats att ansvaret för ekonomiskt stöd till utlandsarbetarnas föreningar i första hand åligger bosättningslandet. Däremot ges ett relativt omfattande stöd i form av filmer, böcker, kulturarbetarbesök m. m. till föreningar för jugoslaver i utlandet och nära kontakter upprätthålls med sådana föreningar. I delrepublikerna i Jugoslavien finns särskilda organisationer med uppgift att hålla kontakt med dem som emigrerat och aktivt understödja kulturverksamhet på det egna språket i utlandet. I samarbete med svenska organisationer organiseras dessutom årligen artistbesök från Jugoslavien i Sverige, vilka främst bekostas med jugoslaviska medel.

7.2.4 *IU:s överväganden*

Den allmänna Sverigeinformationen i utlandet är f. n. i första hand inriktad på de stora europeiska länderna, Nordamerika och vissa delar av Sydamerika. Ländervalet bestäms av Sveriges allmänna kulturella, kommersiella och politiska förbindelser med omvärlden. Enligt IU:s mening är det emellertid angeläget och av stor betydelse för den ömsesidiga förståelsen mellan Sverige och de länder varifrån stora invandrargrupper sökt sig hit, att hänsyn också tas till de särskilda informationsbehov som skapas i dessa länder genom invandringen till Sverige. De organ, främst Svenska institutet, som handhar den kulturella Sverigeinformationen i utlandet bör i sin framtida verksamhet i ökad omfattning uppmärksamma detta förhållande och framställa allmänt informationsmaterial för spridning i de länder varifrån större invandrargrupper kommit till Sverige. Om detta inte kan ske inom ramen för nu tillgängliga resurser bör enligt IU:s uppfattning speciella medel anslås för denna verksamhet. Liknande hänsyn bör även tas vid uppläggningen av stipendiatutbyte och övrig kulturell utbytesverksamhet.

Det är vidare angeläget att ökad allsidig information om kulturella förhållanden i invandrarnas ursprungsländer ges i Sverige. Till en del kan detta ske genom dessa länders egen informationsverksamhet här i landet, men betydande insatser bör också kunna ske på initiativ från Sverige, inte minst inom utbildningsväsendet. Bland många tänkbara åtgärder vill IU därför föreslå att särskilda medel tilldelas SIV för stipendiering av

författare, filmare och journalister för resor till utvandringsländer för författarskap och reportage om där rådande förhållanden. Med tanke på skolans möjligheter att kunna förbättra undervisningen om dessa länder bör även läromedelsförfattare och läromedelsproducenter kunna komma i åtnjutande av de föreslagna stipendierna. En liknande stipendiemodell tillämpas i dag av t.ex. SIDA. Under delposten d) i det sakanslag som SIV föreslås förfoga över (se avsnitt 12.2.4) har IU beräknat medel för sådan stipendieverksamhet.

7.3 Kulturell service till de språkliga minoriteterna

7.3.1 *Invandrar- och minoritetsorganisationernas kulturverksamhet*

För den mest omfattande kulturverksamheten för invandrare och språkliga minoriteter i Sverige svarar invandrarnas och minoriteternas egna organisationer. De från samhällets sida vidtagna åtgärderna för att ge invandrarna service på det egna språket har hittills främst varit inriktade på att i olika former ge information samt att i kontakterna mellan myndigheter och invandrare erbjuda tolkhjälp. Insatserna för att främja kulturell verksamhet på invandrarnas egna språk har varit mera begränsade till sin omfattning.

De organisationer som vuxit upp bland invandrare och språkliga minoriteter i landet har följaktligen i stor utsträckning fått ta på sig uppgifter på fritids- och kulturområdet som för den svenska befolkningen i allmänhet ombesörjs av samhälleliga institutioner eller av samhället understödda organisationer. Invandrarorganisationernas möjligheter att tillgodose de behov som finns på fritids- och kulturområdet är emellertid starkt begränsade av ekonomiska och personella skäl. Vidare spelar den demografiska och sociala strukturen inom respektive grupp en stor roll för organisationernas förmåga att verka aktivt kulturförmedlande och skapande. Endast ett fåtal språkminoriteter i Sverige har således haft resurser att bygga upp den infrastruktur som är nödvändig för ett mångsidigt eget kulturliv. Detta gäller i första hand den estniskspråkiga befolkningen i Sverige. Situationen för de stora invandrargrupper som kommit till Sverige av främst ekonomiska orsaker är ofta i många avseenden annorlunda. Organisationsväsendet har till en början främst uppstått för att ge de egna landsmännen möjlighet att skapa nya sociala kontaktmönster. Krav på en mångsidig kulturell verksamhet inom organisationerna förs dock fram i ökad utsträckning bland medlemmarna.

För att invandrar- och minoritetsorganisationerna skall kunna få reella möjligheter att förverkliga önskemålen om en varierad kulturverksamhet krävs samhällsstöd till organisationerna. I avsnitt 9.2 framförs bl. a. mot denna bakgrund förslag om särskilda statliga bidrag till invandrar- och minoritetsorganisationer i Sverige.

Vid sidan av eller som underavdelning av dessa allmänna invandrar- och minoritetsorganisationer har under senare år börjat växa fram en rad specialiserade sammanslutningar och grupper med mer markerade kultur-

politiska syften. Denna utveckling är särskilt markant inom de finska och jugoslaviska invandrargrupperna. Samtidigt som denna specialisering pågår inom de nationellt uppbyggda organisationerna har mångnationella kulturorganisationer uppstått, av vilka Invandrarnas Kulturcentrum (IKC), som arbetar som en sektion av Studieförbundet Vuxenskolan, var den första (bildad år 1971). Organisationen söker genom utåtriktad verksamhet bereda invandrade kulturarbetare och konstutövare – såväl amatörer som professionella – möjlighet att nå ut till en bred publik, samtidigt som den genom studieverksamhet vill bereda medlemmarna möjlighet till vidareutbildning. Med mera uttalat syfte att fungera som ett forum för debatt, dokumentation och forskning arbetar Immigrantinstitutet (bildat år 1972).

7.3.2 *Litteraturförsörjningen*

7.3.2.1 Litteraturförsörjningen genom det allmänna biblioteksväsendet

Frågan om litteraturförsörjningen till språkliga minoriteter i Sverige har nyligen relativt utförligt behandlats av litteraturutredningen i samråd med IU. Litteraturutredningens överväganden jämte bakgrundsmaterial i denna fråga har utformats i samarbete med IU och återfinns i betänkandet "Boken" (SOU 1974:5) kap. 8. Här återges i sammanfattning de båda utredningarnas gemensamma förslag till åtgärder.

Flertalet invandrares möjligheter att tillfredsställa sitt litteraturbehov på modersmålet är starkt begränsade, vilket innebär att bibliotekens kulturella ansvar för invandrar- och minoritetsgrupperna i vissa avseenden kan anses vara större än vad som gäller för den svenska befolkningen i allmänhet. Trots att många bibliotek gjort betydande ansträngningar att tillgodose efterfrågan på litteratur bland invandrargrupperna är denna del av bibliotekens service starkt eftersatt (i synnerhet vad beträffar barn- och ungdomslitteratur), vilket undersökningar utförda av bl.a. IU, SÖ och föreningen Norden visat.[1]

Försök utförda av litteraturutredningen ("Försök med bibliotek" SOU 1972:61) har visat "att biblioteken har stora förutsättningar att kunna bli ett kontaktcentrum för invandrargrupperna och en informationscentral, som kan ge information i båda riktningarna: till invandrarna om svenska förhållanden och till hemmabefolkningen om invandrarnas problem". Detta förutsätter emellertid att bibliotekens möjligheter att erbjuda invandrargrupperna sina tjänster kraftigt förstärks.

Ansvaret för bokförsörjningen till invandrarna och de språkliga minoritetsgrupperna bör åvila samma myndigheter som svarar för bokförsörjningen i övrigt, dvs. på det lokala planet kommunerna och de kommunala biblioteken, på det regionala planet länsbiblioteken med kostnadsfördelning mellan landsting och stat samt lånecentralerna, helt bekostade av statsmedel.

Då emellertid en betydande upprustning av bibliotekens bokbestånd på minoritetsspråk är nödvändig för att invandrarna i görligaste mån skall beredas tillgång till litteratur i samma utsträckning som personer med

[1] Föreningen Nordens enkät "Biblioteken och de finska invandrarna" 1970, IU:s kommunenkät 1970 samt en enkät gjord av länsbiblioteket i Stockholms län våren 1972.

svenska som modersmål föreslås att ett statligt engångsanslag utgår till en sammanlagd kostnad av 12 milj. kr., varav 9,3 milj. kr. bör avse länsbibliotekens verksamhet och 2,7 milj. kr. lånecentralernas verksamhet. Av praktiska skäl kan kostnaden slås ut på en period av 3 á 5 år, men beslut om upprustning bör fattas i ett sammanhang. En upprustning av de lokala bokbestånden förutsätts även ske. De kostnader som därutöver behövs för att vidmakthålla och förnya litteraturbestånden på minoritetsspråk bör bekostas i den ordning som eljest gäller för inköp till biblioteken.

Utredningarna betonar även vikten av att bokbestånd på minoritetsspråk finns att tillgå i skolor, på kriminalvårdsanstalter, sjukhus och andra vårdinstitutioner.

Litteraturutredningens betänkande "Boken" har remitterats till ett stort antal instanser för yttrande och beredning med anledning av utredningens förslag pågår f. n. inom utbildningsdepartementet.

7.3.2.2 Litteraturutgivning och distribution

Litteraturutgivning på andra språk än svenska avsedd för i Sverige bosatta personer (med undantag för litteratur utgiven för undervisningsändamål och informationsskrifter för invandrare) förekommer endast på ett begränsat antal språk. Efter år 1945 har ett tiotal böcker utkommit på samiska, av vilka endast ett par varit skönlitterära arbeten. I övrigt har viss utgivning skett på polska och ungerska. På finska har utgivits några kyrkliga skrifter samt på senare år ett par arbeten på tornedalsfinsk dialekt samt några debattskrifter avsedda för den sverigefinska befolkningen.

Den största och mest regelbundna utgivningen har ägt rum på estniska och lettiska. Sedan år 1944 har i Sverige utgivits ca 950 titlar på estniska, av vilka ca 450 utgörs av skönlitterära arbeten i originalupplaga. Huvuddelen av utgivningen har skett på ett författarägt kooperativt förlag (Eesti Kirjanike Kooperativ). Enligt Svensk bokförteckning utgavs åren 1970–73 i Sverige sammanlagt 27 skönlitterära verk på estniska och 9 på lettiska.

Att den litterära produktionen bland andra invandrargrupper än de baltiska har varit och är blygsam förklaras bl. a. av dessa gruppers socio-ekonomiska ställning i det svenska samhället samt av att man relativt lätt kunnat upprätthålla kontakterna med ursprungslandet. Vidare har man inte på grund av den i hög grad ojämna yrkesfördelningen inom grupperna kunnat skapa den infrastruktur som möjliggör förlagsverksamhet, avsättningsmöjligheter m. m. Detta betyder emellertid inte att litterär aktivitet bland de grupper som kommit hit främst av ekonomiska skäl inte skulle förekomma. Inom exempelvis den finska gruppen finns ett antal skribenter som ägnar sig åt skönlitterärt och annat författarskap. Endast ett fåtal av dem har emellertid haft möjlighet att få sina alster publicerade. Utgivningen har i dessa fall skett i Finland och har följaktligen möjliggjorts av att böckerna bedömts ha haft kommersiella avsättningsmöjligheter i Finland. Skönlitterär utgivning på finska i första

hand riktad till en sverigefinsk publik har inte förekommit.

För distribution av litteratur på det egna språket har bland vissa invandrargrupper byggts upp speciella försäljningsorganisationer. Så t. ex. sker avsättningen av den estniska utgivningen i Sverige huvudsakligen genom ett abonnemangssystem (bokklubb). Genom föreningar, arbetsplatsombud o. d. sker också distribution framför allt av politisk och religiös litteratur även på andra språk.

Den svenska bokhandelsorganisationen erbjuder i dag små möjligheter för distribution av litteratur från invandrarnas ursprungsländer. Lagerhållningen av utländsk litteratur är begränsad till de stora världsspråken (engelska, tyska, franska) och avpassad efter den svenska publikens efterfrågan. Via Pressbyråns försäljningsorganisation distribueras i viss omfattning finsk kiosklitteratur av typ detektiv-, kärleks-, läkar- och westernromaner. Direkta köp från ursprungsländerna förekommer givetvis, men för flertalet invandrare torde det vara svårt att skapa sig en uppfattning om aktuell bokutgivning i hemlandet. Detta begränsar även finnarnas möjligheter att utnyttja de dotterföretag i Sverige som finska bokspeditionsföretag har upprättat.

Av betydelse för invandrarnas möjligheter att bekanta sig med aktuella författare och därigenom få stimulans till ökad läsning och andra kulturella aktiviteter är den uppsökande verksamhet med författarbesök som Författarcentrum på försök bedrivit. Verksamheten har hittills huvudsakligen varit inriktad på finska invandrare; vid ett tillfälle har även en i Sverige verksam grekisk författare deltagit. Under rubriken "Finska samtal" har under åren 1972–1974 sammanlagt ett tiotal finska författare i grupp eller enskilt besökt ett trettiotal kommuner med stor finsk befolkning. Besöken har haft uppsökande karaktär och arrangemangen har ägt rum på arbetsplatser, skolor, sjukhus, invandrarbyråer, föreningar m. m. Talrika hembesök har också gjorts. Verksamheten, som i huvudsak finansierats av berörda kommuner med stöd från Kulturfonden för Sverige och Finland, har stimulerat till ökad kulturell aktivitet inom den finska invandrargruppen och även ökat medvetenheten och kunskapen om invandrarnas kulturproblem bland den svenska befolkningen.

7.3.2.3 Litteratur i översättning

Språksvårigheterna utgör det kanske största hindret när det gäller att göra det möjligt för invandrare att få del av det allmänna svenska kulturutbudet. Läsning av svensk originallitteratur kräver så goda kunskaper i svenska att det torde vara orealistiskt att ens med en mycket väl utbyggd språkundervisning uppställa detta som generellt mål för det stora flertalet av den första generationens invandrare.

Utgivning och översättning av svensk litteratur på främmande språk sker huvudsakligen i utlandet. I viss omfattning utges även översättningar i Sverige, dock i huvudsak endast på världsspråken. Tillgången på svensk skönlitteratur i översättning varierar starkt mellan olika språkområden och det är svårt att skapa sig en exakt uppfattning om dagsläget. I tabell 7.1 ges emellertid en översikt av utgivningen av svensk skönlitteratur i

Tabell 7.1 Skönlitteratur i översättning från svenska till andra språk utgiven i utlandet och från andra språk till svenska
Fiction translated from Swedish into other languages and published abroad, and fiction translated from other languages into Swedish

Språk	Svensk skönlitteratur i översättning till andra språk 1969–1973		Utländsk skönlitteratur i översättning till svenska 1966–1970	
	antal titlar	procent	antal titlar	procent
Arabiska			3	0,1
Bulgariska	5	0,7		
Danska	165	21,8	105	2,9
Engelska	105	13,9	2 362	72,0
Estniska	6	0,8		
Franska	32	4,2	289	7,8
Finska	31	4,1	27	0,7
Grekiska	2	0,3	24	0,7
Grönländska	1	0,1		
Hebreiska			5	0,1
Italienska	16	2,1	33	0,9
Isländska, färöiska	5	0,7	10	0,3
Japanska	4	0,5	14	0,4
Kinesiska			9	0,2
Latin			9	0,2
Lettiska	6	0,8		
Litauiska	3	0,4		
Norska	143	18,9	63	1,7
Nederländska	33	4,4	14	0,4
Polska	18	2,4	8	0,2
Portugisiska	3	0,4	3	0,1
Ryska	12	1,6	84	2,3
Rumänska	4	0,5		
Spanska	12	1,6	30	0,8
Serbokroatiska	1	0,1	3	0,1
Tyska	99	13,1	193	5,3
Tjeckiska, slovakiska	37	4,9	10	0,3
Turkiska	7	0,9	4	0,1
Ungerska	6	0,8	11	0,3
Ukrainska	2	0,3		
Vietnamesiska	1	0,1	4	0,1
Övriga språk			12	0,3
Flera språk (i samma bok)			64	1,7
Summa	759	100	3 393	100

Källa: "Succana extranea"

utlandet på ett antal språk under åren 1969–1973. Sammanställningen omfattar inte barnlitteratur. Till frågan om invandrarnas tillgång till svensk skönlitteratur i översättning anknyter frågan om den svenskspråkiga publikens möjligheter att tillgodogöra sig litteratur från invandrarnas hemländer liksom den litteratur som här publiceras på andra språk än svenska. I tabell 7.1 ges även en översikt över den skönlitteratur (exkl. barnlitteratur) som under perioden 1966–1970 översatts till svenska från ett antal språk.

Andelen översättningar i den svenska bokutgivningen är mycket stor; mera än hälften av den svenska bokutgivningen utgörs av översättningar. Översättningslitteraturen domineras dock av de stora världsspråken och endast ca tre procent av utgivningen under perioden 1966–1970 översattes från mindre språk som talas av invandrare i Sverige. Orsaken till detta förhållande får sökas i bristen på lektörer och översättare och i förlagens marknadsbedömningar.

7.3.2.4 IU:s överväganden

Som framhållits ovan har IU och litteraturutredningen nyligen i litteraturutredningens betänkande "Boken" (SOU 1974:5) lämnat ett gemensamt förslag beträffande frågan om litteraturförsörjningen för språkliga minoriteter. I detta sammanhang inskränker sig IU därför endast till vissa kompletterande synpunkter på frågan om de språkliga minoriteternas litteraturförsörjning.

IU:s och litteraturutredningens förslag innebar i korthet följande. Mot bakgrund av att litteratur för språkliga minoriteter är dåligt företrädd på de allmänna biblioteken föreslogs att en engångsupprustning av det centrala bokbeståndet på invandrarspråk sker till en kostnad för statsverket av 12 milj. kr., varav 9,3 milj. kr. bör avse länsbibliotekens verksamhet och 2,7 milj. kr. lånecentralernas. Kostnaderna föreslogs bli fördelade över en period av 3 á 5 år.

Som ett komplement till det stöd som således föreslagits i SOU 1974:5 bör emellertid enligt IU:s uppfattning även stöd till lokala bokinköp utgå, i huvudsak i samma omfattning som f. n. (500 000 kr/år) och under motsvarande tid (3 à 5 år), så att ett grundbestånd av litteratur på invandrarspråken blir tillgängligt på alla orter med betydande antal invandrare. När denna upprustning gjorts bör inköp av litteratur på invandrarspråken ske inom ramen för den normala biblioteksverksamheten. Uppstår nya behov genom invandring av nya språkgrupper till en ort bör emellertid särskilt statligt stöd utgå till inköp av ett grundbestånd av litteratur till ortens bibliotek. Vidare förutsätter IU att inköpta böcker vid betydande minskning av behovet erbjuds andra bibliotek.

IU önskar vidare särskilt uppmärksamma invandrarbarnens litteraturbehov och rekommenderar mot denna bakgrund ett nära samarbete mellan biblioteken och skolan när det gäller inköp av barnlitteratur. Det är vidare angeläget att barnlitteratur inköps också på språk som talas av mindre språkgrupper i landet. I sådana fall bör något eller några centralbibliotek åta sig uppgiften genom att tillhandahålla vandringsbibliotek till övriga bibliotek. Genom centralt distribuerade inköpslistor bör information om inköpen spridas till bibliotek och skolor samt även till invandrar- och minoritetsorganisationer.

Uppsökande verksamhet av sådant slag som t. ex. Författarcentrum bedrivit bör enligt IU:s uppfattning fortsätta och utsträckas att omfatta även andra större invandrargrupper än de finskspråkiga. Vid behov bör medel ur det av IU föreslagna anslaget för främjande av kulturell verksamhet för språkliga minoriteter kunna utgå till sådan verksamhet.

Vid planeringen och genomförandet av andra typer av uppsökande aktiviteter vid biblioteken i landet (såsom sagostunder, utställningsverksamhet m.m.) bör invandrarnas behov ihågkommas. Samråd bör därvid ske med invandrarnas organisationer.

Litteraturutredningen har i sitt betänkande "Boken" framlagt förslag till särskilda produktionsstödjande åtgärder för den svenska skönlitteraturen. Det huvudsakliga stödet skall ges i form av produktionsbidrag i förhand och förknippas med vissa villkor vad gäller pris och lagerhållning. Vidare föreslås speciellt stöd för lagerhållning av klassiker samt visst stöd till utgivningen av fack- och barnlitteratur. För att dels stödja nyetablering, dels förbättra förutsättningarna för mindre och medelstora förlag föreslår litteraturutredningen att en statlig fond inrättas, som i första hand skall inriktas på utlåning av pengar. Fonden bör därvid kunna satsa på projekt som innebär betydande risktagande. Utlåningens omfattning har av litteraturutredningen beräknats till ca 3 milj. kr. Som en särskild uppgift bör fonden enligt litteraturutredningens förslag också beakta de språkliga minoriteternas speciella problem i förlagshänseende.

De av litteraturutredningen föreslagna stödåtgärderna för litteraturutgivning kan förmodligen till en del lösa problemen med utgivning av litteratur på minoritetsspråk i Sverige, i första hand dock endast för de största språken beträffande vilka en tillräcklig spridning kan uppnås. För att säkerställa utgivning av litteratur på även mindre språk och av fack- och debattlitteratur på minoritetsspråken torde enligt IU:s mening ytterligare stödåtgärder vara nödvändiga.

För IU framstår det som mindre behövligt att i nuvarande läge skapa speciella nya förlag för utgivning av böcker på minoritetsspråk, framför allt av det skälet att kontinuitet i utgivningen knappast kan garanteras annat än för litteratur på estniska. IU vill därför som ett komplement till de av litteraturutredningen föreslagna stödåtgärderna föreslå att ett direkt produktionsstöd skall kunna utgå till svenska förlag som åtar sig utgivning av verk på minoritetsspråk. Stödet bör utgå från fall till fall och i första hand avse de merkostnader som förlaget får vidkännas för utgåvan. Stödet skulle utformas som ett garantibelopp som kunde tas i anspråk om underskott skulle uppstå. IU föreslår att ett sådant stöd för bokproduktion på invandrarspråk skall kunna utgå ur de medel som IU i avsnitt 7.1.4 har föreslagit för främjande av kulturell verksamhet för språkliga minoriteter. Stöd till översättningar till svenska av litteratur som utkommit i invandrarnas ursprungsländer och av verk som utkommit på minoritetsspråk i Sverige, liksom även till viss översättning av svenska verk till aktuella främmande språk, bör vidare enligt IU:s mening kunna utgå med samma medel och på samma villkor som gäller för utgivning av böcker på minoritetsspråk.

IU anser det vidare vara angeläget att författare som skriver på minoritetsspråk i Sverige bereds tillfälle att utveckla sitt författarskap och ges bättre möjligheter till studier och resor. IU föreslår att stöd i form av stipendier utgår till förtjänta författare ur det ovan föreslagna anslaget för främjande av kulturell verksamhet för språkliga minoriteter.

Storleken på det årliga stödbehovet för bokproduktion, översättnings-

verksamhet och stipendiering kan inte beräknas med exakthet. IU anser att 600 000 kr. är ett rimligt belopp för detta ändamål och föreslår att denna summa avsätts för sådan verksamhet (jfr. bilaga A).

7.3.3 *Press- och tidskriftsfrågor*

Frågan om pressens roll i invandringspolitiken och om tidningar och tidskrifter för invandrare och språkliga minoriteter i Sverige kan betraktas ur olika infallsvinklar som nära anknyter till varandra.

För det första är pressen ett viktigt *informationsmedium.* Invandrarna har behov av att få information om det svenska samhället liksom om utvecklingen i ursprungslandet och inom den egna gruppen i Sverige. Den svenska allmänheten å andra sidan bör informeras om invandringen, dess orsaker och följder samt om invandrarnas situation i Sverige. För det andra har pressen en betydande *opinionsbildande roll,* även inom invandrargrupperna och de språkliga minoriteterna. Pressen har vidare en *kulturell funktion* genom att erbjuda möjligheter till fortlöpande information om aktuella kulturella strömningar liksom även till debatt och diskussion. Tidningar och tidskrifter på det egna språket är även en förutsättning för språkets bevarande och utveckling.

Pressverksamhet för invandrare av utpräglad informationskaraktär (t.ex. den statliga invandrartidningen och spalter på invandrarspråk i svenska tidningar och tidskrifter) behandlas i kap. 11 liksom även frågan om den svenska pressens roll när det gäller att verka för ökade kunskaper om invandringen och invandrarna. I detta avsnitt behandlas frågor rörande de språkliga minoritetsgruppernas egen pressverksamhet och deras möjligheter att här i landet få tillgång till tidningar och tidskrifter från ursprungslandet.

7.3.3.1 Tidningar och tidskrifter för språkliga minoriteter

I Sverige utkommande finskspråkig press

De finskspråkiga tornedalingarna fick redan år 1882 genom *Haaparannan Lehti* (Haparandabladet) ett pressorgan. Haaparannan Lehti sammanslogs år 1923 med *Haparandabladet* till landets enda tvåspråkiga tidning. F. n. utkommer tidningen tre gånger i veckan.

Den första publikationen i den finska invandrarkolonin i Sverige började utkomma år 1918 som organ för Stockholms finska förening, som då dominerades av finska socialdemokrater, vilka efter inbördeskriget lämnat Finland. Tidningen, som hette *Wiesti* (Kuriren), upphörde emellertid redan år 1920.

När invandringen från Finland efter andra världskriget fick allt större omfattning började också möjligheten att här i Sverige ge ut en finskspråkig tidning att på nytt diskuteras, och under 1950-talet gjordes de första försöken att skapa rikstäckande pressorgan för de finska invandrarna. Flertalet av dessa tidningar, liksom några som startades på 1960-talet, blev emellertid kortlivade. De första pressorganen var privatfinansierade projekt med blygsamma upplagor utan direkt förankring i de finska

organisationer som från början av 1950-talet växte upp i landet, vilket på ett avgörande sätt bidrog till företagens ringa framgång.

Behovet av samarbete mellan de olika lokala finska föreningar som bildats ledde till att Ruotsin Suomalaisseurojen Keskusliitto (Centralförbundet för finska föreningar i Sverige, numera Riksförbundet finska föreningar i Sverige) bildades år 1957. Ett par år efter organisationens grundande började frågan om ett eget pressorgan att diskuteras. Ett förverkligande av tanken på en egen tidning skedde dock inte förrän år 1964, då *Ruotsin Suomalainen* (Sverigefinnen/Finne i Sverige) började utkomma som månatlig tidskrift. I mars 1970 övergick tidningen till tabloidformat och började samtidigt utges varannan vecka. Sedan augusti 1972 utkommer den varje vecka. Ruotsin Suomalainen är i dag den största i Sverige utkommande finskspråkiga tidningen med en upplaga om ca 10 000 ex. Vissa specialnummer trycks i upplagor om ca 35 000 ex. Antalet prenumeranter är ca 8 000. Tidningen finansieras genom annons- och prenumerationsintäkter samt genom bidrag från Riksförbundet. För att möjliggöra utgivning varje vecka utgick ett engångsanslag för det första året om 40 000 fmk över den finska statsbudgeten. Engångsbidrag till tidningen har även utgått från anslaget Anpassningsåtgärder för invandrare. Ruotsin Suomalainen, som under de första åren kunde betecknas som en renodlad föreningstidning, har numera som mål att vara ett allmänt nyhets- och debattorgan för finnar i Sverige, vilket speciellt kommit till uttryck efter omläggningen till veckotidning.

Suomalaisten Uutislehti (Finska nyhetsbladet), som utges sedan år 1959, är en efterföljare till en av de tidningar som startades i början av 1950-talet. Tidningen, som numera distribueras från Finland, redigeras i Sverige och utkommer varannan vecka i en upplaga om ca 4 000 ex. Antalet prenumeranter är ca 2 000. Tidningen finansieras i huvudsak genom annonsintäkter. Liksom Ruotsin Suomalainen har Suomalaisten Uutislehti ambitionen att vara ett allmänt nyhets- och debattorgan. För den finska invandrargruppen redigeras ytterligare en tidning i Sverige, *Uusi Tukholmalainen* (Nya Stockholmaren), som emellertid numera har en mycket sporadisk utgivning.

Vid sidan av dessa tidningar av allmän karaktär utkommer i Sverige ett antal finskspråkiga publikationer av tidskriftskaraktär. Finska ortodoxa församlingen i Sverige utger sedan år 1958 tidskriften *Ortodoksinen Viesti* (Ortodoxa budskapet), som utkommer i en upplaga om ca 1 000 ex. tre gånger om året. De lutherska trosbekännarna prenumererar ofta på kyrkliga tidskrifter utgivna i Finland, men har även sedan hösten 1973 en egen tidning, *Siirtolainen ja Kirkko,* som utgör språkrör för Riksförbundet för finskspråkigt församlingsarbete i Sverige. Stockholms finska församling utger vidare ett tvåspråkigt medlemsblad, *Eläviä Kiviä/ Levande stenar.* De finska ingermanländarnas tidskrift *Ristin Viesti* (Korsets budskap) har numera upphört.

Tidningar och tidskrifter av politisk karaktär är en förhållandevis sen företeelse. Sedan år 1971 utkommer en finskspråkig upplaga av *Gnistan* (KFML/SKP) och *Stormklockan* (Marxist-leninistiska kampförbundet). Våren 1974 har dessutom VPK börjat utge en finskspråkig kvartalstid-

ning benämnd *Uusi Päivä* (Ny Dag).

Föreningsblad och andra publikationer utges av flertalet lokala finska föreningar. Även om de i första hand är inriktade på föreningens egen verksamhet har några av dem börjat utvecklas till viktiga lokala informationsorgan, så t.ex. den i Västerås utkommande *Meikäläinen* (En av de våra), som åtnjuter kommunalt stöd.

En allvarlig av finska invandrarorganisationer påtalad svårighet för utvecklingen av den finskspråkiga pressen i Sverige är bristen på utbildade journalister, redaktörer och övriga medarbetare. I viss utsträckning har Riksförbundet finska föreningar i Sverige försökt förbättra situationen genom att anordna seminarier och kortare kurser för finskspråkiga skribenter i landet. Av ekonomiska skäl har verksamheten hittills haft blygsam omfattning (se även avsnitt 11.2.3.6).

I Finland för läsare i Sverige redigerad press

Från början av 1960-talet diskuterades på många håll i Finland möjligheten att utge en tidning eller tidskrift för läsare i Sverige. Intresset var störst inom den s. k. populärpressen, och år 1970 startade en av Finlands största veckotidningar *Apu* (Hjälpen) en särskild åttasidig bilaga *Ruotsin Apu,* som häftas in i den del av upplagan som går till Sverige. Bilagan, som har en egen redaktion, innehåller utom reportage och insändare även en brevlåda för arbetsmarknads- och sociala frågor. Medarbetarna är bosatta i Sverige. Efter det att bilagan började utges har tidningen höjt sin upplaga i Sverige från ca 5 000 ex. till ca 25 000 ex. Tidningen Apus Sverigebilaga informerar främst om förhållanden i Sverige. Tidningens innehåll i övrigt är självfallet knutet till Finland.

Som en följd av de stora utvandringsvågorna i slutet av 1960-talet började man i Finland diskutera behovet av ett speciellt organ för hemlandsinformationen till i Sverige bosatta finländare, och den finska Delegationen för emigrantärenden har i sitt första delbetänkande i december 1972 föreslagit att "undervisningsministeriet skulle vidta åtgärder för att få till stånd en tvåspråkig tidskrift för finländare i Sverige, som skulle utkomma 4–6 gånger om året och som skulle innehålla aktuella händelser och utvecklingstendenser i Finland såväl på ekonomins som på samhällslivets område". Förslaget har ännu inte lett till förverkligande.

I Finland utkommande press med spridning i Sverige

Invandrarnas möjligheter att hålla kontakt med utvecklingen i hemlandet liksom även deras möjligheter att få tillgång till ett varierat tidskriftsutbud är i hög grad avhängiga av importen av tidningar och tidskrifter från hemlandet. Importen av finska och andra utländska tidningar och tidskrifter till Sverige omhänderhas av ett dotterföretag till Svenska Pressbyrån, som i sin tur ombesörjer distributionen. Totalt har Pressbyrån ca 16 000 återförsäljare i landet, av vilka ett tusental är särskilda försäljare av utländsk press.

F. n. importeras från Finland sju dagstidningar (av vilka två är

svenskspråkiga) och 31 vecko- och månadsmagasin. Urvalet av dagstidningar är begränsat till Finlands största morgon- och kvällstidningar och bland vecko- och månadsmagasinen återfinns de stora damtidningarna (7), herrtidningar (5), allmänna familjejournaler (6) och vissa roman- och novellserier (4). Endast en serietidning och två ungdomstidningar importeras. Inga av Finlands seriösa politiska, litterära eller andra tidskrifter försäljs i Sverige. Av de finska tidningarna distribueras endast två (den allmänna veckotidningen Apu och herrtidningen Hymy) till samtliga återförsäljare i landet. De övriga återfinns endast hos specialförsäljare av utländsk press. Totalt utgör de finska tidningarnas andel av försäljningen av utländsk press i Sverige ca 35–40 procent. Av vecko- och månadstidningarna säljs sammanlagt ungefär 135 000 ex./nr och av dagstidningarna ungefär 600 000 ex./år eller ungefär 1 750 ex./dag. I viss utsträckning sker försäljning av finska tidningar och tidskrifter genom egna ombud på arbetsplatser o. d. och genom direktprenumeration. På grundval av finska beräkningar kan antalet prenumeranter i Sverige av tidningar och tidskrifter från Finland uppskattas till ca 60 000.

Estnisk press i Sverige

I Sverige utkommer ca 15 tryckta tidningar och tidskrifter m. m. på estniska med mer eller mindre regelbunden utgivning. Dessutom finns ett stort antal (ca 40) stencilerade publikationer, medlemsblad etc.

Tidningen *Eesti Päevaleht* (Estniska Dagbladet) utkommer sedan år 1971 två gånger i veckan med 8–12 sidor per nummer. Tidigare utkom denna tidning dagligen i form av en eller flera sidor estniskspråkig text i Eskilstuna-Kuriren. Flera andra mindre publikationer i tidningsformat utkommer även. Av dessa utges tidningen *Teataja* två gånger per månad.

S. k. TS-kontrollerade uppgifter för upplagans storlek finns endast för Eesti Päevaleht. Upplagan var i april 1974 2 650 ex. Tidningen Teataja har ca 600 prenumeranter. De övriga publikationerna i tidningsformat distribueras i stor utsräckning gratis och utgivningen bygger till övervägande del på annonsinkomster. Av tidskrifterna är den i Lund utgivna litteratur- och kulturtidskriften *Tulimuld* viktigast. Estniska Kommittén, Estniska Nationalfonden m.fl. estniska organisationer utger bladet *Sönumid* (Meddelanden), som sänds gratis till ca 6 000 hushåll. Esternas Representation i Sverige utger tidskriften *Rahvuslik kontakt* (Nationell kontakt), som normalt har en upplaga på ca 1 200 ex.

Eesti Päevaleht och presstödet

Enligt presstödskungörelsen (SFS 1971:492, 1972:427, 1974:505) utgår produktionsbidrag till vissa dagstidningar. I kungörelsen eller förarbetena till kungörelsen (prop. 1971:27, KU 32, rskr 180) berörs inte frågan om tidningens språkdräkt. Av de tidningar som utges på annat språk än svenska har Ruotsin Suomalainen och Eesti Päevaleht ansökt om produktionsbidrag. Vid tidpunkten för ansökan utkom Ruotsin Suoma-

lainen endast två gånger i månaden och motsvarade därmed inte kraven för produktionsbidrag.

Eesti Päevalehts ansökningar om produktionsbidrag för åren 1971 till 1973 har avslagits av presstödsnämnden. Detta har medfört en viss pressdebatt och frågan har även behandlats i riksdagen. Presstödsnämndens beslut motiverades med att Eesti Päevaleht dels "icke är en allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär", dels "att den icke har en andratidnings svårigheter, då den ej kan anses ha konkurrens från annan tidning". Två av presstödsnämndens åtta ledamöter reserverade sig mot beslutet till förmån för produktionsbidrag till Eesti Päevaleht.

Från estniskt håll har hävdats att presstödsnämndens beslut saknar underlag i presstödskungörelsen och att Eesti Päevalehts konkurrenssituation är exakt den som beskrivs i prop. 1971:27 som ligger till grund för kungörelsen. Man anser vidare att presstödsnämndens beslut innebär en diskriminering av kulturell verksamhet på annat språk än svenska då presstödsnämndens båda motiveringar för avslag bygger på att tidningen utges på estniska.

I riksdagen har år 1973 (547) och 1974 (139 och 355) väckts motioner i syfte att ändra reglerna för presstöd så att tidningar på annat språk än svenska skall få produktionsbidrag. Konstitutionsutskottet anslöt sig år 1973 (KU 1973:11) till uppfattningen att produktionsbidrag i princip bör kunna utgå även för tidning som utkommer på annat språk än svenska om den i övrigt uppfyller förutsättningarna härför. Utskottet avstyrkte emellertid motionskravet på ett särskilt uttalande från riksdagen med motiveringen att frågan sannolikt kommer att behandlas av 1972 års pressutredning. Även år 1974 avstyrkte utskottet motionerna i frågan (KU 1974:23) med hänvisning till pressutredningens och IU:s arbete.

Press för övriga språkgrupper i landet

Inga tidningar av dagspresskaraktär utges i Sverige på andra språk än finska och estniska avsedda för grupper i landet med annat modersmål än svenska (med undantag av invandrartidningens editioner). Däremot utges ett mycket stort antal medlemsblad, stencilerade bulletiner etc. Av de 564 invandrar- och minoritetsorganisationer som ingick i IU:s enkät till invandrar- och minoritetsorganisaioner våren 1973 utgav – om man räknar bort de finska och estniska organistionerna – 64 egna publikationer (se bilaga 2 i bilagedelen).

På svenska utger Invandrarnas Kulturcentrum sin samhälls- och kulturpolitiska tidskrift *Vårt Nya Land*, som utkommer sedan år 1971 med åtta nr/år. Likaledes utges de svenska samernas informations- och kulturtidskrift *Samefolket* på svenska, även om text också på samiska införs i begränsad omfattning.

I flera sydeuropeiska utvandringsländer utges numera särskilda tidningar och tidskrifter som riktar sig speciellt till utvandrare. I Jugoslavien utges i vissa delrepubliker av de redan vid sekelskiftet grundade föreningarna för kontakt med utvandrarna särskilda publikationer som ger

nyheter från hemmarepubliken. En federal statlig tidning för utvandrare – *YU-Novosti* – utges i Belgrad varannan vecka sedan år 1968. Den har ett fyrtiotal sidor, av vilka merparten är på serbiska eller kroatiska, men i viss utsträckning finns material även på slovenska, makedonska och albanska. Ca 2 000 ex. av tidningen går till mottagare i Sverige. Vissa jugoslaviska veckotidningar, t. ex. *Vjesnik u Srijedu,* tillämpar samma system som den finska Apu, dvs. häftar in en särskild bilaga för utvandrare i den del av upplagan som går på export.

Utomnordiska invandrares möjligheter att få tillgång till tidningar och tidskrifter från sina tidigare hemländer är begränsade. Det av Pressbyrån distribuerade urvalet av utländsk press är i första hand avsett för den svenska publiken, vilket gör att urvalet domineras av tidningar och tidskrifter på engelska (83 tidskrifter/11 tidningar), tyska (43/7) och franska (13/3). Av pressorgan från utvandringsländerna distribueras endast tidningar och tidskrifter från Jugoslavien (4 veckotidningar och 4 dagstidningar), Italien (6 veckotidningar och 2 dagstidningar) och Spanien (2 veckotidningar) i viss omfattning i Sverige. År 1971 såldes genom Pressbyrån ca 65 000 ex. av de jugoslaviska veckotidningarna och 100 000 av dagstidningarna. Motsvarande siffror för det italienska sortimentet var 36 000 resp. 137 000. Grekiska, turkiska och arabiska tidningar importeras genom särskild prenumerationsordning endast till några försäljningsställen i Stockholm, Göteborg och Malmö.

7.3.3.2 IU:s överväganden

De tidningar och tidskrifter på andra språk än svenska som riktar sig till invandrare och språkliga minoritetsgrupper i Sverige är värdefulla ur flera synpunkter. De har betydelse som kanaler för information och opinionsbildning om det svenska samhället. De kan ofta på ett bättre sätt än svenska massmedia förmedla nyheter från ursprungsländerna och om händelserna inom den egna gruppen i Sverige. De är också uttryck för gruppsamhörighet och gruppidentitet, och ofta är dessa publikationer en förutsättning för organiserad verksamhet inom gruppen. Dessa aspekter talar enligt IU:s uppfattning för att samhället bör stödja utgivningen av tidningar och tidskrifter på andra språk än svenska i Sverige.

Samhällsstöd till tidningar och tidskrifter på annat språk än svenska är emellertid förenat med betydande svårigheter. De publikationer det är fråga om är mycket växlande till sin karaktär. En del har en oregelbunden utgivning och det är svårt att erhålla fullt jämförbara uppgifter om spridning m. m. för dessa publikationer. Det föreligger också stora kvalitativa skillnader mellan de publikationer som utges inom olika språkgrupper.

I enlighet med sin grundsyn på invandrar- och minoritetsgruppernas ställning i Sverige vill IU betrakta de publikationer som utges av sådana grupper som en integrerad del av den svenska publikationsverksamheten. De större publikationer som utges på annat språk än svenska har en viktig funktion som opinionsbildare om det aktuella skeendet inom det svenska samhället inom dessa grupper. Det är enligt IU:s uppfattning en brist att

dessa opinionsyttringar nästan inte alls har uppmärksammats av svenskspråkiga massmedia. En bättre sådan bevakning bör därför eftersträvas. Förutsättningarna härför torde med tiden bli bättre när ett ökat antal tvåspråkiga personer blir verksamma inom svenska massmedia.

Stöd utgår f. n till dagspress från presstödsnämnden och till vissa tidskrifter från tidskriftsnämnden. Samhällets stöd till pressen är under omprövning av 1972 års pressutredning.

IU anser att starka principiella skäl talar för att de möjligheter till press- och tidskriftsstöd som gäller generellt bör vara tillämpliga även på tidningar och tidskrifter på andra språk än svenska som utges i Sverige. Det finns emellertid f. n. endast två tidningar på annat språk än svenska som kan uppfylla kriterierna för att betraktas som allmän nyhetstidning av dagspresskaraktär enligt presstödskungörelsens bestämmelser, nämligen den finskspråkiga Ruotsin Suomalainen och den estniskspråkiga Eesti Päevaleht. Även om reglerna för presstöd kommer att ändras till följd av förslag från pressutredningen är det inte troligt att särskilt många publikationer som utges av invandrar- eller minoritetsgrupper i Sverige kan komma att uppfylla de generella reglerna. För att inte flertalet språkgrupper skall ställas utanför samhällsstöd för sina publikationer måste således nya stödmöjligheter öppnas.

Det är svårt att formulera generella regler för stöd till sådana mindre tidningar och tidskrifter bl. a. beroende på att dessa publikationer utges under växlande former. Ett väsentligt stöd kan emellertid förmedlas till dessa publikationer från berörda organisationer genom det statsbidrag som IU i avsnitt 9.2 föreslår skall utgå till invandrar- och minoritetsorganisationer. Därutöver föreslår IU att bidrag till tidningar och tidskrifter på andra språk än svenska som utges inom invandrar- och minoritetsgrupper i Sverige och som inte uppfyller de regler för bidrag som gäller generellt skall kunna utgå från SIV:s anslag för projektbidrag. I viss mån bör även stöd kunna ges från det anslag som IU föreslår att kulturrådet skall förvalta för främjande av kulturell verksamhet för språkliga minoriteter. Ett nära samråd i dessa frågor bör förekomma mellan SIV och kulturrådet.

Ett problem som ofta påtalats i detta sammanhang är att enligt gällande bestämmelser (TF 5 kap. 1 och 2 §§) endast svensk juridisk eller fysisk person får stå som ägare till periodisk skrift och endast svensk medborgare bosatt i Sverige vara utgivare. Bestämmelserna innebär att invandrare som inte är svenska medborgare inte kan äga och utge t. ex. ett debattorgan i invandrarfrågor. Från de synpunkter IU har att beakta är detta ett otillfredsställande förhållande. Då detta problem förutsätts tas upp till behandling av den år 1970 tillsatta massmediautredningen avstår IU från att lägga fram ett eget förslag i frågan.

IU anser vidare att det är viktigt att samhällsinformation sprids bland invandrargrupper även genom annonsering i tidningar och tidskrifter på andra språk än svenska som utges i Sverige. En sådan annonsering innebär naturligtvis även ett ekonomiskt stöd till resp. tidningar. NSI bör dra upp riktlinjer för en sådan annonsering i samråd med SIV.

Ett annat problem som bör uppmärksammas i detta sammanhang är

vilka möjligheter som f. n. finns att få tillgång till i utlandet utgivna dagstidningar och tidskrifter i Sverige. Försäljning av lösnummer av utländska tidningar förekommer på kommersiell basis och det är även möjligt att i Sverige prenumerera på utländska tidningar. Detta ställer sig emellertid oftast mycket dyrt i jämförelse med vad motsvarande svenska tidningar kostar. IU anser dock att eventuella åtgärder för att komma till rätta med detta problem, t. ex. subventionering av transportkostnader etc., framförallt bör vara ett intresse för de länder där de aktuella tidningarna utges. IU finner det därför inte vara motiverat att föreslå några åtgärder från svensk sida i denna fråga. Av stor vikt är emellertid att biblioteken på orter med större inslag av invandrare tillhandahåller dagstidningar och tidskrifter på de aktuella språken som ett normalt inslag i verksamheten.

7.3.4 *Radio- och TV-sändningar*

Liksom i fråga om press- och tidskriftsverksamhet för invandrare och språkliga minoriteter har radio- och TV-verksamheten anknytning både till informations- och kultursektorn. Med tanke på radions och televisionens stora betydelse för det kulturella livet inom de språkliga minoritetsgrupperna och för kulturutbytet mellan utvandringsländerna och Sverige behandlas frågor om radio- och TV-sändningar i detta kapitel.

7.3.4.1 Internationell översikt

Radio- och TV-sändningar för invandrare förekommer i relativt stor omfattning i samtliga större invandringsländer i Europa. Genom att de regionala radio- och TV-näten ofta är mera utbyggda i dessa länder än i Sverige ges större möjligheter till variation i programutbudet alltefter de olika invandrargruppernas bosättningsområden i landet. Även rikssändningar för invandrare och språkliga minoriteter förekommer dock i betydligt större utsträckning än i Sverige om man ser till de olika invandrargruppernas och de språkliga minoriteternas storlek. I tabell 7.2 ges en översikt över radiosändningar för invandrare i vissa länder i Europa.

I vissa av de länder som tas upp i tabell 7.2 förekommer även regelbundet särskilda TV-sändningar för invandrare. I t. ex. Västtyskland sänds på TV-riksnätet ett program för italienare på måndagar, för greker på tisdagar, för spanjorer på onsdagar, för turkar på torsdagar och för jugoslaver på fredagar.

Som exempel på radiosändningar för invandrare i utomeuropeiska invandringsländer kan nämnas att särskilda radiosändningar för italienska invandrare förekommer i Argentina, Australien, Canada, Chile, Arabrepubliken Egypten, USA (vid sammanlagt 109 radiostationer), Panama, Peru, Sydafrika, Tunisien, Uruguay och Venezuela. TV-sändningar för italienska invandrare förekommer i Australien, Brasilien och USA.

I Canada sänder ca 50 radiostationer varje vecka på ca 25 språk under sammanlagt 200 timmar. Av minoritetsspråken sänds främst på italien-

Tabell 7.2 Särskilda radiosändningar för invandrare i vissa länder år 1974
Special radio broadcasts for immigrants in certain countries, 1974

Land	Arabiska	Grekiska	Hindi/ Urdu	Italienska	Polska	Portugisiska	Serbokroatiska	Spanska	Turkiska	Sändningstid
Belgien (RTB)	x	x		x	x	x	x	x	x	40 min./vecka och språk[a]
Belgien (BRT)	x	x		x	x			x	x	10 min./vecka och språk[b]
Frankrike (ORTF)	x			x[e]		x	x	x	x[d]	1 tim. 30 min./ vecka och språk
Luxemburg (RTL)				x		x	x	x		ca 1 tim./vecka och språk
Nederländerna (NOS)	x	x		x		x	x	x	x	30 min./vecka och språk
Schweiz (SRG/SSR)		x		x			x		x	italienska ca 1 tim./ vecka övriga 30 min./ vecka och språk
Storbritannien (BBC)			x[c]							1 tim. 10 min./ vecka och språk
Västtyskland (WDR)		x		x			x	x	x	2 tim. 40 min./ vecka och språk
Västtyskland (WDR/ Bayerischer Rundfunk)		x		x			x	x	x	2 tim. 40 min./ vecka och språk
Österrike (ORF/ Studio Wien)							x			5 min./vecka och språk
Österrike (ORF/ Studio Salzburg)							x			5 min./vecka och språk

Källa: Sveriges Radio

[a] Italienska 60 min. per vecka.
[b] Dessutom ett program i månaden för övriga språkgrupper.
[c] Dessutom regionala sändningar.
[d] Endast 10 min. per vecka.
[e] Endast 50 min. per vecka.

ska, tyska och ukrainska. TV-sändningar förekommer bl. a. på italienska, spanska, portugisiska och polska.

7.3.4.2 Finskspråkiga radio- och TV-sändningar i Sverige

Inom ramen för Sveriges Radios verksamhet förekommer *finsk-språkiga ljudradiosändningar* dels lokalt över Norrbotten för den inhemska finskspråkiga befolkningen i Tornedalen, dels sändningar över riksnätet för finska invandrare. De lokala finskspråkiga sändningarna i Norrbotten startade år 1957 med ett magasinprogram en gång i veckan (30 min.). Sedan år 1967 sänds även finsk grammofonmusik en gång i veckan (15 min.) i anslutning till magasinet och nyheter fem gånger i veckan (5 min.). Hösten 1972 inleddes även ett samarbete med Finland om ett aktuellt magasin som sänds en gång i månaden (60 min.). För programverksamheten svarar en särskild redaktion i Luleå.

Sveriges Radios finskspråkiga radiosändningar över riksnätet (P2) började år 1961 med ett brevlådeprogram kallat "Oss (finnar) emellan" (Meidän kesken), som till en början sändes sporadiskt, men från år 1961 som ett 10-minuters program varje vecka. Under sommaren 1965 utökades verksamheten med finskspråkiga nyheter, som i första hand riktade sig till finska turister i landet. Efter turistsäsongens slut fortsatte emellertid nyhetssändningarna, då det visade sig att behovet av denna nyhetsservice var mycket stort bland de finska invandrarna. Från år 1966 ombesörjdes programmet av Finlands rundradios stockholmskorrespondent. Under den första tiden sändes nyhetsprogrammet två gånger varje vardagsmorgon (kl. 6.00 och 8.00), men år 1967 tillkom ett nyhetssammandrag på kvällstid. Samma år började också det första underhållningsprogrammet sändas ("Välkommen till morgonkaffet", 15 min. varje söndagsmorgon). Den sammanlagda sändningstiden per vecka uppgick således till 75 min. före den omläggning av programverksamheten som ägde rum hösten 1969.

Den finska redaktionen utgör en särskild fristående programenhet med f. n. fem ordinarie anställda (redaktionschefen, två redaktörer och två biträden). Därutöver anlitas ett fyrtiotal medarbetare på freelance-basis. Den sammanlagda sändningstiden uppgår för närvarande till 7 tim. och 15 min. per vecka, som fördelas på ett så långt möjligt varierat programutbud. Programmen sänds liksom tidigare över P2-nätet. Sändningstiderna är måndagar–fredagar kl. 6.00–6.30, 8.00–8.30, 17.00–17.25 samt lördagar kl. 13.00–14.00. Den totala sändningstiden per år fördelas f. n. på följande programtyper: nyhetsförmedling 38 procent, samhälls- och arbetsmarknadsfrågor 29 procent, underhållning 10 procent, barnprogram 5 procent, idrott 5 procent, kultur 4,5 procent, religion 2 procent och övrigt 6,5 procent.

Sedan år 1972 förekommer regionalt över mellansvenska distriktet (Örebro) sändningar på finska. Dessa sändningar omhänderhas av en särskild redaktör. Inom ramen för Sveriges Radios försök med lokalradiosändningar förekom vidare finskspråkiga sändningar över Radio Malmberget (Kiruna) under perioden 1 februari–15 juni 1973.

Kostnaderna för den finskspråkiga ljudradioverksamheten uppgick budgetåret 1973/74 till ca en milj. kr. (inkl. programteknik och personalkostnader).

Någon produktion i Sverige av *finskspråkiga TV-program* förekommer f. n. inte. De möjligheter finskspråkiga i Sverige (med undantag för Norrbottens gränskommuner) har att se finska program i televisionen inskränker sig dels till de program som förekommer inom ramen för Nordvisionsutbytet, dels till de speciella finskspråkiga programtimmarna.

Under budgetåren 1971/72–1972/73 sände Sveriges Radio sammanlagt 112 Nordvisionsprogram producerade i Finland med en total sändningstid om 49 tim. 37 min. De program som sänds inom ramen för detta samarbete utgörs dock ofta av program på svenska eller av renodlade musikprogram. Nästan hälften av programmen utgjordes under den redovisade perioden av barn- och ungdomsprogram.

Sedan hösten 1968 sänds efter avtal mellan Finlands rundradio och Sveriges Radio två programtimmar i Finland producerade TV-program i kanal 1. Sändningstiden är lördagar och söndagar kl. 10.00–11.00. Urvalet sker i samråd mellan radiobolagen i Finland och Sverige, och strävan är att inom ramen för den knappt tillmätta programtiden ge ett tvärsnitt av den finska televisionens produktion (gäller inte Oy Mainos-TV-Reklam AB:s produktion). Sedan slutet av 1960-talet sammanställs varje vecka en nyhetsöversikt över de viktigaste händelserna i framförallt Finland speciellt för publiken i Sverige. Översikten sänds på söndagar. De finska programmen, med undantag för nyheterna, textas till svenska.

Våren 1972 började Finlands TV producera ett för sverigefinnar avsett nyhetsmagasin om 30 min., som sänds fredagar kl. 11.30 med repris kl. 17.25 i kanal 1. I första hand speglas aktualiteter i Finland, men i några fall har TV-team sänts över till Sverige i samband med viktigare händelser bland den sverigefinska befolkningen. För produktionskostnaderna för detta program svarar Finlands rundradio.

7.3.4.3 Finska radio- och TV-programs hör- och sebarhet i Sverige

Etermedia i Sverige och Finland är f. n. bundna av de nationella gränserna på ett sätt som inte längre svarar mot de krav de ökade befolkningsrörelserna ställer. Det har beräknats att i Sverige något hundratusental människor bor i områden som täcks av Finlands TV och att motsvarande antal i Finland kan följa de svenska TV-sändningarna. För ljudradion har sådana beräkningar inte gjorts. Huvuddelen av befolkningen i Sverige och Finland saknar möjlighet att direkt höra eller se grannlandets radio- och TV-program. Särskilt beträffande radion är det ett anmärkningsvärt förhållande att man endast i de norra delarna av Finland och Sverige nöjaktigt kan avlyssna grannlandets radioprogram.

IU har i två skrivelser år 1970 påtalat detta missförhållande, nämligen dels i ett yttrande över ett medlemsförslag till Nordiska Rådet om utbyggnad av TV-samarbetet mellan Finland och Sverige (se nedan), dels i en skrivelse den 27 oktober 1970 till kommunikationsdepartementet.

Radio- och TV-samarbetet mellan Sverige och Finland har även

behandlats av den finska Delegationen för emigrantärenden (Komiteanmietintö 1972: B 119). Delegationen förordar i sitt betänkande i första hand ett kraftigt utökat utbyte av televisionsprogram mellan radioföretagen i Sverige och Finland och att uteffekten av radiosändaren i Åbo skulle förbättras så att acceptabel mottagning av de finska rundradiosändningarna skulle möjliggöras i hela Sverige.

Nordiska Rådet har i en rekommendation 1971 (nr 20/1971) rekommenderat "regeringarna i Finland och Sverige att vidtaga åtgärder för att möjliggöra en utbyggnad av TV-samarbetet mellan länderna för att tillgodose den i Sverige bosatta finskspråkiga och den i Finland bosatta svenskspråkiga befolkningens intresse att tillgodogöra sig aktuella och mångsidiga program på sitt modersmål".[1]

7.3.4.4 Radio- och TV-sändningar för övriga språkgrupper i Sverige

Lokalt över Norrbottensdistriktet sänds sedan år 1952 radioprogram på samiska. Programmen, som f. n. har en sammanlagd sändningstid om 1 tim. 40 min. per vecka, består i huvudsak av nyheter (25 min.) och aktualitetsprogram (60 min.), i viss utsträckning producerade i samarbete med motsvarande samiska redaktioner i Rovaniemi och Tromsø.

Radio- och TV-sändningar för andra språkgrupper i Sverige än de finsk- och samisktalande har förekommit i ytterst liten utsträckning. I radio har lokala sändningar förekommit bl. a. på grekiska (Växjö) och serbokroatiska (t. ex. Örebro). I sammanhanget kan dock nämnas att Sveriges Radios utlandssändningar går ut på mellanvåg i storstockholmsområdet från år 1974. Inom Sveriges Radio finns även planer på en försöksverksamhet med särskilda sändningar i radions P2 för jugoslaver i Sverige (30 min./dag fem dagar i veckan).

Sedan hösten 1971 sänds en entimmes önskeprogram för invandrare ("Det vill jag höra") över riksnätet (P2). Programmet har sedan våren 1973 kompletterats med ett nyhetssammandrag på grekiska, serbokroatiska och turkiska (vardera 5 min.). För programmet svarar Sveriges Radios vuxenutbildningsavdelning och för verksamheten under budgetåret 1973/74 disponeras 48 000 kr. vilket möjliggör 40 program per år.

Vid några tillfällen har "blänkare" på serbokroatiska, grekiska, italienska och turkiska m. fl. språk förekommit över riksradionätet och i TV, t. ex. i samband med högertrafikomläggningen år 1967 och vid introduktionen av kurser i svenska och samhällskunskap.

I Sveriges Radios verksamhetsberättelse för år 1972/73 anför radiochefen "att ljudradion i framtiden får anledning att sända mer målinriktade program för smärre lyssnargrupper – exempelvis för olika språkliga minoriteter. Dessa behov av en omdisponering och krav på nya prioriteringar kan komma att gå ut över den lätta musiken under vissa tider av dygnet. Bortfallet kompenseras dock av ett programstoff, som sannolikt kan ha lika högt lyssnarvärde. . . .".

I TV förekommer inga sändningar för här aktuella språkgrupper. Inom TV 2 har sedan år 1970 planer utarbetats för ett veckoprogram med sändningar på ett flertal invandrarspråk, men några medel har hittills inte

[1] Se "Nordiskt TV-samarbete", NU 7/72.

anslagits för verksamheten.

Utomnordiska invandrares möjligheter att med normalutrustade radiomottagare kunna lyssna på sändningar från ursprungslandet är begränsade. Många länder har visserligen sändningar riktade till utlandet, i en del fall t. o. m. specialsändningar för utvandrare, men sändningarna sker på kortvågsnätet och är känsliga för störningar. Sändarnas uteffekt är också ofta låg.

7.3.4.5 IU:s överväganden

IU anser att det är mycket angeläget att särskilda sändningar för invandrare och språkliga minoriteter förekommer i betydligt större utsträckning än f. n. i såväl ljudradion som i TV. Önskemål om en utökad radio- och TV-verksamhet för språkliga minoriteter har förts fram med särskild styrka vid IU:s kontakter med invandrar- och minoritetsorganisationer. Sverige ligger på detta område efter flera andra invandringsländer i Europa.

Det nuvarande programutbudet för språkliga minoriteter kan inte sägas stå i någon rimlig proportion till dessa gruppers andel av licensbetalarna. De språkliga minoriteternas programbehov bör – som IU redan framhållit i sitt första delbetänkande – tillgodoses inom ramen för företagets programavvägningar i stort och finansieras med avgiftsmedel. Avsteg från denna princip för finansieringen av program för språkliga minoriteter bör enligt IU:s uppfattning dock i viss begränsad utsträckning kunna göras för att på försöksbasis pröva nya programtyper för språkliga minoriteter och för initialkostnader för programverksamhet för sådana grupper.

I avsnitt 7.1.1 framhålls att de språkliga minoriteterna i Sverige hittills inte rönt en med den svenskspråkiga befolkningen likvärdig behandling när det gäller samhällets kulturella service. På ljudradions och televisionens områden anser IU i konsekvens med denna grundsyn att en utvidgning av i första hand sändningarna av finskspråkiga program bör ske. För televisionens del bör även i Sverige producerade finskspråkiga program kunna övervägas. Även rikssändningar inom ljudradion på språk som serbokroatiska, grekiska och turkiska m. fl. språk är starkt motiverade.

Inom lokal- och regionalradioverksamhet bör sändningar på minoritetsspråk kunna förekomma i betydande utsträckning. För att åstadkomma en resursbesparande lösning av de särskilda problem som är förknippade med lokal- och regionalradiosändningar för språkliga minoriteter i Sverige borde service med produktion av vissa program och programinslag kunna ges från centralt håll.

Frågan om ökad se- och hörbarhet beträffande i första hand etersändningar i Finland och Sverige bör enligt IU beaktas på ett mera ingående sätt än hittills och stor hänsyn bör därvid tas till den i Sverige bosatta finskspråkiga befolkningens önskemål att kunna ta del av de riksfinska sändningarna, liksom finlandssvenskarnas önskemål att ta del av rikssvenska program. I det internationella våglängdssamarbetet bör även hänsyn tas till av invandrare i Sverige framförda önskemål om förbättrad

hörbarhet på de särskilda kortvågssändningar för utvandrare som förekommer i flera utvandrarländer i Sydeuropa. Vidare bör enligt IU:s uppfattning ökad hänsyn tas till de olika nordiska invandrargrupperna i Sverige i Nordvisionssamarbetet och annat tekniskt samarbete för att förbättra sebarheten på de nordiska TV-sändningarna. Det är också angeläget att det särskilda samarbete som förekommer mellan Finlands rundradio och Sveriges Radio beträffande finskspråkiga sändningar i Sverige intensifieras.

Vid TV:s inköp av utlandsproducerade program är det önskvärt att större hänsyn tas till det behov av program på det egna språket som finns hos olika invandrargrupper i landet. Sveriges Radio bör även, enligt IU:s uppfattning, i ökad utsträckning bevaka kulturella evenemang bland invandrar- och minoritetsgrupper i Sverige. På så sätt kan minoritetsgruppens behov av information om händelser i den egna gruppen tillfredsställas liksom även den svenska publikens önskan att bli orienterad om invandrarnas kulturaktiviteter.

7.3.5 *Teater, spelfilm och musik*

7.3.5.1 Teaterverksamhet

Inom en del invandrargrupper utgör den egna amatörteaterverksamheten en uppskattad del av kulturutbudet på det egna språket. Verksamheten samlar många intresserade deltagare och en talrik publik. I synnerhet gäller detta den *finska* gruppen, som fört med sig en levande amatörteatertradition från Finland. Enligt uppgift från Riksförbundet finska föreningar i Sverige torde f. n. antalet finska amatörteatergrupper i landet uppgå till ca 30 med ett sammanlagt antal deltagare som kan uppskattas till ca 250. För barn och ungdom finns vidare ett tjugotal särskilda teatergrupper. Den finskspråkiga amatörteaterverksamheten bedrivs huvudsakligen inom ramen för de lokala finska föreningarnas verksamhet.

Repertoaren består främst av kortare stycken, men några grupper har även framfört mera krävande verk. Inom den finska invandrargruppen i Sverige verkar dessutom ett tiotal pjäsförfattare. Det stora problemet för den finskspråkiga teaterverksamheten vid sidan av lokalproblem m. m. är bristen på utbildade ledare. Genom egen kursverksamhet har emellertid Riksförbundet finska föreningar i Sverige i samarbete och med stöd av finska amatörteaterorganisationer sökt vidareutbilda teaterledarna. Likaså har några av teatergrupperna tagit som främsta uppgift att utbilda deltagarna, och inte sett framförandet av skådespel som en huvuduppgift. Några av teatergrupperna har nått en god konstnärlig kvalitet och har ambitioner att utvecklas i riktning mot halvprofessionella ensembler. Som exempel kan nämnas den i Göteborg verksamma Suomi Teatteri med 16 medlemmar som verkat sedan hösten 1972. För sin verksamhet åtnjuter gruppen kommunalt bidrag.

Den *estniska* amatörteaterverksamheten började från delvis andra utgångspunkter än den finska amatörteaterverksamheten. Vid överflyttningen till Sverige vid andra världskrigets slut medföljde ett antal

yrkesskådespelare, regissörer och scenografer, som här kunde fortsätta en halvprofessionell teaterverksamhet, och även ge nytillkomna amatörmedlemmar en grundutbildning. Här verksamma estniska författare har också försett teatergrupperna med textmaterial. F. n. är fem estniska amatörteatergrupper verksamma i landet (i Stockholm, Göteborg och Lund). Sammanlagt har under åren 1968–1973 producerats 26 helaftonföreställningar, av vilka 16 författats av i Sverige verksamma estniska författare.

Invandrarnas Kulturcentrum har sedan verksamhetens början år 1971 samlat teaterintresserade medlemmar till den s. k. *invandrarteatern,* som f. n. har ett sextiotal medlemmar från ett tjugotal länder. Verksamheten består dels av studieverksamhet, där man ger grund- och vidareutbildning, dels av offentliga framföranden. Sedan starten har man gett ca 250 föreställningar av teater, opera, dans och deklamation. Huvudsakligen sker framförandena på svenska och riktar sig till en svensk publik. För verksamheten har bidrag utgått från SIV, teater- och musikrådet, Stockholms läns landsting, Rikskonserter, Riksteatern, Stockholms kommun och utbildningsdepartementet.

För den egna amatörteaterverksamheten, liksom även för möjligheterna att upprätthålla en levande kontakt med ursprungslandets kulturella utveckling, är gästspel från ursprungslandet av stor betydelse. Samtidigt kan de även ge en svensk publik och den svenska teatern värdefull stimulans. Den främsta återhållande faktorn när det gäller ett ökat teaterutbyte med utlandet är finansieringssvårigheterna. I huvudsak får gästspelen göras självbärande, men när det gäller talpjäser på för den svenska publiken främmande språk kan detta vara svårt. Årligen har emellertid genom teater- och musikrådet beviljats anslag för nordiska gästspel med ca 50 000 kr. För nordiska gästspel finns dessutom anslagsmöjligheter från Nordiska Kulturfonden. I vissa fall har gästspel delvis finansierats genom anslag från sändarlandet.

Riksteatern, den av Riksteatern förvaltade speciella gästspelsscenen Södra Teatern i Stockholm samt Dramatiska teatern och stadsteatrarna i Stockholm och Malmö är de viktigaste gästspelsscenerna. Sammanlagt har vid dessa teatrar ca 70 gästspel ägt rum åren 1970–1973, varav 22 från Finland, sju från Sovjetunionen och elva från USA och Storbritannien. Från t. ex. Jugoslavien har inget gästspel ägt rum under denna tid. Riksteaterns mål är att ta stor hänsyn till invandrargrupperna och man försöker anordna åtminstone två finska gästspel per år. Av finansiella skäl har verksamheten för övriga invandrargrupper hittills varit förhållandevis begränsad.

Vid sidan av dessa gästspel förekommer lokalt inriktade aktiviteter, exempelvis i Norrbotten, där under åren 1968/69–1972/73 sammanlagt 38 gästspel från Finland arrangerats av Norrbottens Bygdeteater och ABF. Det totala antalet föreställningar som getts av dessa gästande grupper uppgår till 306. Verksamheten har främst riktat sig till den finsktalande befolkningen i Tornedalen och Malmfälten.

I samverkan med studieförbund och Riksteatern bedriver även Riksförbundet finska föreningar i Sverige en omfattande turnéverksamhet med teatrar från Finland. Så t. ex. anordnades år 1973 20 gästspelsbesök med

främst mindre teatergrupper från Finland, som gav totalt ca 40 föreställningar.

Vid sidan av gästspelsbesök kan TV vara ett verksamt medium när det gäller att förmedla teater till invandrargrupper i Sverige, i synnerhet på språk som talas av mindre grupper i landet. Samtidigt erbjuder TV genom sin textning den svenska publiken unika möjligheter att simultant tillgodogöra sig innehållet. Av de pjäser som under senare år har sänts i TV 1 och TV 2 är ungefär hälften svenskproducerade och hälften importerade. I den mån översatta teaterverk har visats bland de svenskproducerade rör det sig främst om klassiska verk från Tyskland, Frankrike, Sovjetunionen och England.

I tabell 7.3 ges en översikt över hur de importerade TV-pjäserna fördelade sig efter ursprungsländer åren 1971 och 1972. I två fall (Grekland och Tjeckoslovakien) var dock pjäserna inspelade i Sverige men skrivna och spelade av invandrare i Sverige. Beträffande Finland gäller att pjäser som ingått i TV:s finska sändningar inte är medtagna i tabellen.

Till frågan om teaterverksamhet på invandrarnas egna språk anknyter även frågan om invandrarnas möjligheter att tillgodogöra sig teatrarnas svenskspråkiga utbud. Problemet har ännu inte i nämnvärd grad uppmärksammats av teatrarna, men genom studieverksamhet har olika studieförbund försökt överbrygga språksvårigheterna. Skådebanan har vidare igångsatt en försöksverksamhet bland finländare på en arbetsplats i Stockholm, som syftar till att presentera svenskt kulturutbud till invand-

Tabell 7.3 I TV visade teaterföreställningar som producerats i utlandet efter ursprungsland åren 1971 och 1972
Theatre performances shown on Swedish television in 1971 and 1972 and produced abroad, by countries of production

Land	1971		1972	
	TV 1	TV 2	TV 1	TV 2
Canada	–	–	1	–
Danmark	3	3	2	–
Finland	2	–	2	2
Frankrike	5	1	6	–
Grekland	–	–	–	–
Italien	1	2	7	2
Jugoslavien	–	–	1	–
Norge	1	1	2	2
Polen	3	–	2	3
Schweiz	1	–	–	–
Sovjetunionen	2	1	4	5
Storbritannien och USA	11	19	22	14
Tjeckoslovakien	1	2	2	1
Trinidad	–	1	–	–
Turkiet	1	–	–	–
Ungern	3	1	–	5
Västtyskland	1	3	3	4
Östtyskland	–	1	–	–
Österrike	1	–	–	–

Källa: Sveriges Radio

rarna samtidigt som svenskar skall ges orientering om finska kulturaktiviteter.

7.3.5.2 Spelfilmsutbud

Den svenska spelfilmsproduktionen är förhållandevis liten och följaktligen fylls spelfilmsbehovet till stor del av import från andra länder. Så t. ex. har under de två senaste åren endast 11 procent av de filmer som visats på svenska biografer varit svenska produktioner. Filmen skulle mot denna bakgrund kunna spela en betydande roll i kulturförmedlingen mellan Sverige och invandrarnas ursprungsländer dels genom att erbjuda invandrarna en levande kontakt med det egna språket och den egna kulturen, dels genom att till svensk publik förmedla omedelbara intryck om livet i invandrarnas ursprungsländer.

Utbudet av spelfilm som når ut till landets biografer bestäms emellertid till övervägande del av kommersiella intressen och hänsynstaganden, vilket lett till att det domineras av anglosaxiska produktioner. Ca 50 procent av de långfilmer som visats på biografer i Sverige de senaste åren har producerats i USA och ca 10 procent i Storbritannien. De amerikanska filmer som visades i Sverige verksamhetsåret 1972/73 hade totalt mer än 11 milj. åskådare. Vidare är det endast i undantagsfall som filmer från i sammanhanget "udda" länder når ut till orter utanför de större städerna. De stora invandrargrupperna i landet har inte medfört någon nämnvärd import av spelfilm från deras ursprungsländer. I den mån sådan överhuvudtaget förekommer utgör den mindre än en procent av det totala utbudet (med undantag för Italien, som under verksamhetsåret 1972/73 svarade för 8 procent). I tabell 7.4 visas i vilken utsträckning filmer från några ur invandrarsynpunkt aktuella länder har visats i Sverige de senaste åren.

Tabell 7.4 Antal långfilmer från vissa ur invandrarsynpunkt aktuella länder som visats i Sverige verksamhetsåren 1971/72 och 1972/73 samt antal åskådare (i tusental)
Number of films from certain countries of interest to immigrants shown in Sweden during the business years 1971/72 and 1972/73, together with cinema admissions (thousands)

Produktionsland	Visningsår			
	1971/72		1972/73	
	Antal filmer	Antal åskådare	Antal filmer	Antal åskådare
Finland	5	4,6	3	35,7
Grekland	1	0,04	–	–
Italien	117	1 927,5	163	1 455,0
Jugoslavien	3	40,8	2	12,8
Polen	2	2,6	1	0,1
Spanien	4	24,9	4	5,3
Tjeckoslovakien	7	15,7	6	3,7
Ungern	7	3,5	7	2,7

Källa: Svenska filminstitutet

Med tanke på den rådande situationen på den allmänna filmmarknaden spelar TV en betydelsefull kulturpolitisk roll på filmens område, men även i TV:s utbud dominerar de anglosaxiska produktionerna. Av de långfilmer som sänts i TV 1 under 1970-talet (ungefär 100 varje år) har nära 60 procent varit anglosaxiska produkter. I TV 2 har under samma tid ca 45 procent av de visade långfilmerna varit från USA och Storbritannien. I mycket liten utsträckning har filmer sänts från ur invandrarsynpunkt aktuella länder (se tabell 7.5).

Orsakerna till den stora anglosaxiska dominansen är liksom beträffande biografernas utbud främst av ekonomisk karaktär. Hänsynstagande till den allmänna "publiksmaken" torde också vara av betydelse. I de regelbundet återkommande tittarundersökningarna får produktioner från "udda" länder låga popularitetssiffror. Från invandrare och deras organisationer har emellertid upprepade önskemål framförts om ökat utbud av underhållningsfilm från deras hemländer, men TV har i sin upphandlingspolitik visat betydande restriktivitet i detta hänseende. De filmer som visats från ovanligare filmländer har i första hand valts ut med tanke på den svenska publikens önskan att se utländsk kvalitetsfilm.

Tabell 7.5 Antal i TV visade långfilmer perioden 1970/73 efter produktionsland
Number of films shown on Swedish television 1970–1973, by countries of production

Produktionsland	TV 1			TV 2				Summa filmer
	Budgetåret			Verksamhetsåret				
	1970/71	1971/72	1972/73[a]	1970	1971	1972	1973	
Algeriet				1		1		2
Belgien	1							1
Danmark	1				6	5		12
Finland		7,5	2				1	10,5
Frankrike	3	4	16	24	15	19	5	86
Indien						1		1
Italien	3	2,5	3	3	4	7	5	27,5
Japan	7				10	2	2	21
Jugoslavien					2			2
Kuba	1	4						5
Norge	2				1		4	7
Polen	3	1		1	1			6
Schweiz	1							1
Sovjetunionen	3	11	2	3	2	4	4	29
Spanien	1	0,5				1		2,5
Storbritannien	12	21	3	16	22	26	14	114
Sverige	14	10,5	20	23	19	21	19	126,5
Tjeckoslovakien	3	4		3		4		14
Tunisien							1	1
Ungern	1			3			5	9
USA	47	45	54	37	26	44	39	292
Västtyskland	1			5	6	2	1	15
Övriga				7	3	5	8	23
Antal länder	17	11	7	14	15	17	19	32

Källa: Sveriges Radio

[a] T. o. m. oktober 1973.

Som framgår av översikterna ovan är invandrarnas möjligheter att här i Sverige se film från sina resp. ursprungsländer ytterligt begränsade vad gäller utbudet genom de sedvanliga filmdistributionskanalerna. För de största invandrargrupperna kompenseras denna brist i någon mån genom den filmförmedlingsverksamhet som de egna nationella organisationerna bedriver. För Riksförbundet finska föreningar utgör filmuthyrningsverksamheten, som man bedrivit sedan förbundets tillkomst, en viktig uppgift. Förbundet har f. n. till sin disposition 44 finska spelfilmer av främst underhållningskaraktär som årligen lånas ut 500 gånger till ca 60 orter och ses av 20–800 personer per föreställning. Vid sidan av finska spelfilmsproduktioner kan Riksförbundet erbjuda fyra sovjetiska spelfilmer med finsk text, liksom även tre svenska filmer. Ett starkt önskemål från förbundets sida är att kunna bredda repertoaren med utländsk (främst svensk) film textad till finska, men av upphovsrättsliga skäl har önskemålet hittills inte kunnat förverkligas.

Liknande filmutlåningsverksamhet bedrivs av Jugoslaviska riksförbundet som årligen från Jugoslavien erhåller 15–20 spelfilmer, vilka cirkulerar mellan förbundets olika lokala föreningar (f. n. ca 30 st.). Filmförevisningarna, som är öppna även för icke medlemmar, tillhör föreningarnas mest uppskattade aktiviteter.

7.3.5.3 Musik, körsång, folklore m. m.

Musiken är i högre grad än många andra konstformer internationell. Det gäller i synnerhet den europeiska klassiska musiken. Av betydelse i detta sammanhang är emellertid invandrarnas eget musikaliska skapande liksom deras möjligheter att här i landet få tillgång till underhållningsmusik från ursprungslandet. Även för den svenska publiken är tillgängligheten av denna musik av stor betydelse.

Huvuddelen av invandrarnas musikaliska skapande sker inom ramen för verksamheten i de egna organisationerna. Flertalet stora invandrargrupper har fört vidare och i viss mån utvecklat traditioner från hemlandet och här byggt upp t. ex. sångkörer och folkdansgrupper. Främst gäller detta de baltiska organisationerna, som från hemlandet tagit med sig en rik tradition på detta område. Liknande verksamhet bedrivs även inom finska och andra invandrargrupper. Omfattningen av verksamheten är svår att kartlägga, men som exempel kan nämnas att vid en estnisk sångfestival i juni 1973 uppträdde nio sångkörer från olika platser i Sverige med tillsammans ca 300 sångare för en publik på drygt 3 000 personer. Uppgifter om verksamhet av här aktuellt slag återfinns även i bilaga 2 i bilagedelen, i vilken redovisas svaren på IU:s enkät till invandrar- och minoritetsorganisationer.

Många invandrarorganisationers verksamhet bygger på anordnande av danstillställningar och liknande. Till en del tillgodoses musikbehovet genom att orkestrar från hemlandet gör turnéer här i Sverige, men även inom invandrargrupperna har egna orkestrar vuxit fram. Såväl bland sverige-finnarna som bland andra invandrargrupper finns ett stort antal dansorkestrar med egna vokalister. Det rör sig i flertalet fall om amatörmusi-

ker. För de finska musikerna i landet har en egen intresseorganisation bildats. Den musik som spelas är huvudsakligen populärmusik av internationellt ursprung eller populärmusik från hemlandet. Ett betydande musikskapande sker emellertid också i Sverige, men möjligheterna att nå ut till bred publik med denna musik är begränsade. För grammofonindustrin är den inte tillräckligt kommersiellt attraktiv, vilket t. ex. för den finska gruppen gör att Sveriges Radios finskspråkiga sändningar i stort sett utgör den enda distributionskanalen. För den sverigefinska invandrargruppen har dock två LP-skivor utkommit (den ena på ett finskt skivmärke, den andra på upphovsmannens eget märke).

Genom skivhandelns struktur, som kännetecknas av att den huvudsakligen endast importerar sådana skivor som är kommersiellt lönsamma, är invandrarnas möjligheter att i Sverige finna skivor från hemlandet tämligen begränsade. Endast de finskspråkiga invandrarna kan i viss utsträckning finna populärmusik från hemlandet i den svenska skivhandeln. För att tillgodose invandrarnas behov i detta hänseende och för att också göra den svenska publiken bekant med musiken i invandrarnas ursprungsländer spelar radion en avgörande roll.

Sveriges Radio har två kanaler som huvudsakligen sänder musik, P2 för den seriösa musiken och P3 för populärmusiken. Under år 1972 gjorde Sveriges Radio en undersökning av P3:s skivutbud med avseende på svensk resp. utländsk musik. Undersökningsperioden bestod sammanlagt av tio dygn under april, maj, augusti, september och oktober. Totalt spelades under dessa dygn ungefär 320–360 skivor/dygn i P3, av vilka 26–35 procent utgjordes av skivor med utländsk sång, 17–26 procent av skivor med svensk sång, 27–36 procent av utländska instrumentalskivor och 7–11 procent av svenska instrumentalskivor.

För att få en ungefärlig uppfattning om varifrån den utländska musiken kommer och om man söker tillhandahålla invandrargrupperna musik från deras resp. ursprungsländer och därigenom även erbjuda den svenska publiken möjlighet att lyssna till sådan musik har en mindre stickprovsundersökning utförts inom IU:s sekretariat. Undersökningen, som inte gör anspråk på representativitet, omfattade fyra vardagsdygn i P3 i april 1974. Endast skivor annonserade av hallåman i icke-rubricerade program har av praktiska skäl kunnat studeras, varför undersökningen alltså inte täcker hela P3:s skivutbud under dessa dygn. I genomsnitt spelades 196 skivor "skvalmusik" per studerat dygn i P3, varav större delen under dygnens första hälft mellan kl. 00.00–12.00 (se tabell 7.6). Därefter har man i P3 fler inslag av "rubricerade" program.

Som framgår av tabell 7.6 svarade de svenska och anglosaxiska sång- och instrumentalskivorna för i genomsnitt 40 resp. 44 procent av utbudet. De upptog alltså tillsammans mera än 80 procent av P3:s "skvalmusik"-utbud. Resterande – ungefär 16 procent – bestod av sång- och instrumentalmusik från åtta andra språk/nationsgrupper, varav fransk och spansk/sydamerikansk musik helt dominerar. Utbudet av skivor från olika aktuella utvandringsländer befanns under dessa dygn vara obetydligt: totalt spelades endast fyra skivor från Finland, åtta från Grekland och ingen från t. ex. Jugoslavien. På grammofonredaktionen vid Sveriges

Tabell 7.6 Radions skivutbud i P 3 efter härkomstländer under fyra dygn våren 1974. Antal och procentuell andel skivor/dygn.
Records played on the P3 (light entertainment) channel of Swedish radio on four days during the spring of 1974, by countries of origin

		ant.	%	ant.	%	ant.	%	ant.	%
Svensk	sång	51	28	71	33	67	31	67	38
	instrumentalmusik	18	10	15	7	13	6	14	8
Anglosaxisk	sång	59	33	59	27	65	31	37	21
	instrumentalmusik	20	11	38	18	33	15	31	18
Fransk	sång	6	3	8	4	7	3	6	3
	instrumentalmusik	3		3		–		2	
Tysk	sång	3		2		4		3	
	instrumentalmusik	4		1		1		4	
Italiensk	sång	2		2		1		3	
	instrumentalmusik	–		2		2		–	
Spansk och sydamerikansk	sång	7	4	6	3	8	4	4	2
	instrumentalmusik	4		3		4		–	
Finsk	sång	–		1		1		2	
Grekisk	sång	1		1		5	2	1	
Rysk	sång	–		1		–		1	
Norsk	sång	–		–		2		–	
Övrigt		1		2		–		1	
Totala antalet "skvalskivor"/dygn		179		215		213		176	

Radio uppger man att man föredrar att lägga den lite mer "ovanliga" musiken, till vilken kategori man räknar musik från invandrarnas ursprungsländer, i ett "rubricerat" program, där man har möjlighet att göra en kort presentation av musiken i fråga och dess artister. Med hänsyn till detta kan eventuellt ytterligare inslag från invandrarnas ursprungsländer ha förekommit.

Sveriges Radio mottar ett stort antal önskemål från invandrare om musik från deras hemländer, vilket säkerligen bidragit till att man numera har som mål att åtminstone i viss omfattning minska andelen av engelsk och framförallt amerikansk populärmusik. Även radion har emellertid vissa svårigheter att förvärva skivor från utlandet.

I samarbete med svenska organisationer, studieförbund och svenska artistförmedlingar har ett under senare år ökat antal gästspel av populärartister från invandrarnas ursprungsländer ägt rum i Sverige. Verksamheten har hittills dock främst varit riktad till de finskspråkiga i landet. Ett viktigt undantag utgör dock de turnéer med mycket kända underhållningsartister från Jugoslavien som årligen anordnas i Sverige av de olika jugoslaviska delstaternas radio/TV-företag i samarbete med LO och Jugoslaviska riksförbundet.

I första hand med tanke på svensk publik har även Rikskonserter under senare år anordnat gästspel med folkloreensembler från ett tiotal länder, däribland Ungern, Tjeckoslovakien, Turkiet och Finland. En betydande del av framträdandena har ägt rum i skolor och utbildningsanstalter. Rikskonserter svarar även för produktionen av en serie grammofonskivor med folkmusik från olika länder.

Som introduktör av främmande kulturkretsar spelar dansen en viktig roll och de svenska folkdansgruppernas internationella kontaktutbyte är i detta sammanhang av stor betydelse. Svenska ungdomsringen för bygdekultur har omfattande utlandskontakter i form av utbytesverksamhet och besök utomlands. Perioden 1971–1973 arrangerades sålunda 23 resor till Finland och 10 besök från Finland av folkdansgrupper. Även med t. ex. Jugoslavien och Turkiet skedde under denna period utbyte av folkdansgrupper.

Till de kulturinslag som invandrarna har fört med sig till Sverige hör även hemslöjdstraditioner. Svenska hemslöjdsföreningarnas riksförbund har i en framställning den 3 december 1973 till Kungl. Maj:t hemställt om att invandrarnas hemslöjdsverksamhet uppmärksammas i större utsträckning och förs ut till en svensk allmänhet. Riksförbundet föreslår bl. a. att en konsulenttjänst i slöjd för verksamhet bland invandrare inrättas under en försöksperiod av fem år. Kungl. Maj:t har lämnat framställningen utan annan åtgärd än att handlingarna i ärendet genom beslut den 31 maj 1974 har överlämnats till IU.

7.3.5.4 IU:s överväganden

Endast i mycket begränsad utsträckning är det allmänna *teaterutbudet* inriktat på de språkliga minoriteternas önskemål och behov. Det gäller såväl de svenska talscenernas egen verksamhet som gästspelen och TV:s teaterföreställningar. Enligt IU:s mening är det angeläget att ökad hänsyn tas till invandrarnas och de språkliga minoriteternas önskemål om ett varierat teaterutbud på det egna språket och att här aktuella aspekter ytterligare uppmärksammas i den teaterpolitiska debatten.

Den livaktiga amatörteaterverksamhet som olika invandrargrupper bedriver i Sverige anser IU vara en värdefull kulturyttring som kan nå ut till och aktivera en bred publik. IU är medveten om att verksamhet av denna art kräver goda ledare för att kunna utvecklas. Amatörverksamhet som bedrivs i en invandrargrupp vidkänns svårigheter i högre grad än motsvarande svenska teaterverksamhet. För utbildning av ledare och instruktörer ter det sig därför naturligt att ett samarbete mellan studieförbund och invandrarnas organisationer etableras i större utsträckning än vad som nu är fallet. Sådan kompletterande kursverksamhet som inte kan ske inom ramen för studieförbundens verksamhet kan finansieras genom det stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer som IU föreslår i avsnitt 9.2.

Inom den finska invandrargruppen har en mångsidig amatörteaterverksamhet utvecklats och kontakterna med teaterlivet i Finland är livliga. Som ett komplement och en förstärkning av det nuvarande utbudet har önskemål framförts från finska invandrarorganisationer om att få till stånd en permanent, professionell finskspråkig teaterensemble i Sverige, som genom turnéverksamhet skulle kunna berika den lokala teaterverksamheten. Teatern skulle inte, enligt förslagsställarnas uppfattning, organiseras som en fast institutionsteater, utan skulle i hög grad arbeta med olika former av uppsökande verksamhet. Vid sidan av den egentliga

teaterverksamheten skulle ensemblen vidare kunna verka som instruktör och inspiratör för den lokala amatörteateraktiviteten. Även från olika organisationer för andra invandrargrupper har önskemål framförts om särskilda insatser på teaterområdet, bl. a. om teaterkonsulenter för organisationernas amatörteaterverksamhet.

Med beaktande av den finska invandrarbefolkningens storlek och det uttalade behovet av en finskspråkig kvalitativt högtstående teaterverksamhet förankrad i svensk miljö samt med hänsyn till övriga minoritetsgruppers (t. ex. ester) och invandrargruppers behov av insatser på teaterns område föreslår IU att särskilda statliga medel skall utgå för teaterverksamhet bland språkliga minoriteter i Sverige. IU har beräknat att 1,2 milj. kr årligen behövs för ändamålet. Medlen bör som framhållits i avsnitt 7.1.4 fördelas av kulturrådet. Det bör ankomma på kulturrådet att i samråd med övriga berörda organ på teaterområdet fördela pengarna till verksamhet av det slag som förefaller lämpligt. Medlen bör även kunna användas för stöd åt gästspel från olika länder så att olika invandrargrupper kan få ökade möjligheter till kontakt med teater i ursprungslandet.

Genom sin genomslagskraft är *spelfilmen* ett verksamt medium för spridning av information om levnadsmönster och traditioner i främmande länder. Det är därför enligt IU:s mening angeläget att den svenska publiken får stifta bekantskap med delar av den filmproduktion som sker i invandrarnas ursprungsländer, liksom det för invandrarna är viktigt att genom filmens förmedling få kontakt med det egna språket och den egna kulturkretsen.

Filmproduktionen i många utvandrarländer är blygsam till omfattningen och kvalitativt ojämn, men utan åsidosättande av rimliga kvalitetskrav torde en ökad import av spelfilm från dessa länder kunna ske till Sverige. På grund av filmbranschens struktur och det faktum att importen i första hand bestäms av rent kommersiella intressen, anser IU att televisionen härvid har en särskilt ansvarsfull kulturpolitisk uppgift. Ca 50 procent av spelfilmsutbudet i de båda TV-kanalerna utgörs i dag av anglo-amerikanska produktioner. Enligt IU:s uppfattning torde i detta avseende utrymme finnas för ett ökat hänsynstagande till invandrargrupperna i Sverige. Särskilt angeläget är det att även kvalitetsmässigt god underhållningsfilm från aktuella utvandringsländer erbjuds TV-publiken i Sverige. En sådan nyorientering av TV:s inköpspolitik bör enligt IU:s mening ske inom ramen för nu tillgängliga ekonomiska resurser.

För IU framstår det vidare som mycket angeläget att invandrarna och de språkliga minoritetsgrupperna ges möjlighet att här få tillgång till *musik* från ursprungsländerna och att denna musik även ges spridning till en svensk publik. Det är vidare angeläget att den musikaliska verksamhet som bedrivs inom invandrarorganisationerna ges stöd så att den kan vidareutvecklas och ges hög kvalitet.

På grund av musik- och skivhandelns struktur är det angeläget att man prövar olika vägar att tillmötesgå invandrarnas önskan att få tillgång till framförallt populär- och folkmusik från hemlandet. Detta kan bäst ske genom att Sveriges Radio i ökad utsträckning i sina sändningar, inte endast inom ramen för särskilda program, spelar musik från invandrarnas

ursprungsländer. Särskild uppmärksamhet bör även från bibliotekens sida ägnas åt invandrarnas, särskilt invandrarbarnens, behov av musik från hemländerna.

Ett inte oväsentligt inslag i den kulturverksamhet som många invandrargrupper fört med sig hit utgör hemslöjdsverksamheten och bl. a. Svenska hemslöjdsföreningarnas riksförbund har uppmärksammat detta förhållande. IU föreslår att medel ur det i avsnitt 7.1.4 föreslagna anslaget för främjande av kulturell verksamhet för språkliga minoriteter skall kunna utgå för att i Sverige stimulera hemslöjds- och annan hantverksverksamhet med anknytning till invandrarnas ursprungsländer.

8 Utbildning

IU har i sitt första delbetänkande (SOU 1971:51) behandlat invandrarnas utbildningssituation, med tonvikt på utbildningsåtgärder för vuxna invandrare som t. ex. svenskundervisning. I sitt andra delbetänkande (SOU 1972:83) har IU behandlat bl. a. tolkutbildning. I detta betänkande tar IU upp utbildningsfrågor med tonvikt på åtgärder för barn och ungdom och på minoritetsorienterad utbildning.

8.1 Inledning

8.1.1 *IU:s tidigare behandling av utbildningsfrågor*

I IU:s första delbetänkande gavs en allmän översikt av invandrarnas utbildningssituation: där redovisades i kap. 3 internationella normer för utbildning för invandrare (dock inte normer för utbildning med minoritetsskyddande syften) och i kap. 4 definierades de målgrupper bland invandrarna som är aktuella för samhällets utbildningsåtgärder.

I kap. 5 redogjordes för utbildning för *invandrarbarn i förskoleåldern.* IU framhöll därvid vikten av att invandrarbarn får möjlighet att delta i förskoleverksamhet för att de därigenom skall kunna ges tillfälle till en allsidig utveckling. Framför allt gäller detta barn med bristande kunskaper i svenska. Svenskinlärningen bör emellertid inte ske på ett sådant sätt att barnen förlorar kunskaperna i hemspråket. IU underströk vikten av den stimulans för de icke enbart svenskspråkiga barnens intellektuella och emotionella utveckling som ligger i att dessa barn blir helt tvåspråkiga beaktas i förskolan. Vikten av information till och kontakt med föräldrarna underströks vidare. Särskild orientering i invandrarfrågor borde enligt IU förekomma i förskollärarutbildningen.

I kap. 6 redovisades utbildningsåtgärder för *barn i skolpliktsåldern.* I detta sammanhang betonade IU att ett självklart mål bör vara att alla invandrarbarn tillförsäkras goda kunskaper i svenska. Det är därför av vikt att SÖ och länsskolnämnderna genom olika åtgärder stimulerar kommunerna att utnyttja de resurser som står till förfogande för stödundervisning av invandrarbarn. Satsningen på undervisning i svenska varken får eller behöver emellertid innebära att man omöjliggör för barnen att bibehålla och utveckla sitt hemspråk. IU underströk att det är ett samhällsintresse att invandrarbarnen ges goda möjligheter att bli

tvåspråkiga. Eftersom det visat sig att många föräldrar är ovilliga att låta modersmålsundervisningen ske på bekostnad av annan undervisning ansåg IU det vara värdefullt om kompletterande undervisning utanför den schemabundna tiden kan fortsätta tills ytterligare erfarenheter vunnits av modersmålsundervisningen och att regler om statsbidrag för denna verksamhet utarbetas. Mot bakgrund av att bristen på läromedel och lärare försvårat undervisningen i invandrarbarnens modersmål betonade IU att målet bör vara att så långt det är praktiskt möjligt erbjuda alla invandrarbarn lika villkor beträffande lärare och läromedel med inriktning på minoritetsspråk. Detta förutsätter bl. a. att särskild utbildning anordnas för lärare i minoritetsspråk. I informationen till föräldrarna bör bl. a. uppmärksammas möjligheten till undervisning på modersmålet. Sådan information bör även spridas till invandrar- och minoritetsorganisationerna.

I kap. 7 tog IU upp utbildning för *ungdom i åldern 16–20 år.* IU anförde därvid att invandrarungdomar som har genomgått hela eller en stor del av grundskolan i Sverige inte torde ha direkta språkliga hinder för fortsatt utbildning i gymnasial skola. Men för de övriga invandrarungdomar som vistas i Sverige tillsammans med sin familj och som är inriktade på utbildning vid gymnasium bör möjligheter till en förberedande undervisning skapas. Innan eleverna behärskar svenska i sådan omfattning att de kan delta i undervisning på svenska är det nödvändigt att man vid dessa förberedande kurser har tillgång till lärare som talar elevernas språk. Undervisningen bör från början ha sådan inriktning att eleverna så snart detta är möjligt kan överföras till gymnasieskolan för att där kunna fullfölja en fullständig svensk gymnasieutbildning. Även efter det att de överförts till gymnasium behöver de emellertid fortsatt stödundervisning i svenska. Den största gruppen invandrarungdomar i Sverige, nämligen de som har kommit hit i avsikt att förvärvsarbeta, bör dels stimuleras att följa svenskundervisning och samhällsorientering, dels ges möjlighet att följa särskilda yrkesinriktade kurser för invandrarungdom.

Som framgår av redogörelsen ovan utgjordes IU:s överväganden i kap. 5, 6 och 7 i det första delbetänkandet i stor utsträckning av kommentarer till redan pågående verksamhet. Några förslag av mera långtgående karaktär gavs inte med hänsyn till att statsmakterna redan några år tidigare hade prövat frågor om undervisning för språkliga minoriteter i Sverige (prop. 1968:67, SU 1968:129, rskr 1968:303), på grundval av förslag från 1964 års utlands- och internatskoleutredning i betänkandet "Skolgång borta och hemma" (SOU 1966:55).

Förslag framfördes däremot av IU om väsentligt utökade insatser på utbildningsområdet för vuxna invandrare. I kap. 8 redovisades nuvarande utbildningsåtgärder för vuxna invandrare och i kap. 9 önskemål från invandrarorganisationer om utbildningsåtgärder. I kap. 10 och 11 föreslogs att alla vuxna invandrare i Sverige bör få möjlighet att följa grundutbildning i svenska om 240 timmar, för vilken kommunerna och SÖ bör ansvara. Anställda invandrare skulle kunna följa utbildningen på betald arbetstid och arbetsgivarna skulle genom lag vara skyldiga att betala lön under utbildningstiden. Icke anställda invandrare, t. ex. hemar-

betande kvinnor, föreslogs få en statlig premie (på 700 kr.) om de fullföljer utbildningen och barnpassning och annan social service skulle anordnas i samband med utbildningen. Kommunerna skulle anordna särskild uppsökande information för invandrare om grundutbildningen och annan utbildning. Vidare föreslog IU i kap. 12 fördjupad utbildning för vuxna invandrare som t. ex. viss svenskundervisning inom den kommunala vuxenutbildningen, i folkhögskolorna och i radio/TV. IU föreslog slutligen att en särskild utbildningsanordning för invandrade analfabeter inrättas. Utbildningen borde åvila staten, omfatta två år och bedrivas under samma studiesociala former som arbetsmarknadsutbildningen.

IU:s förslag om svenskundervisning på betald tid för anställda invandrare har legat till grund för lagen (1972:650) om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare, ändrad 1973:238 (prop. 1972:100, InU 1972:27, rskr 1972:292 och prop. 1973:43, InU 1973:15, rskr 1973:158). Förslaget om kommunalt huvudmannaskap för svenskundervisningen för invandrare har däremot inte genomförts, liksom inte heller förslagen om premier till icke anställda invandrare som följer svenskundervisning och om särskild alfabetiseringsundervisning.

I IU:s andra delbetänkande, som behandlade tolkservice, föreslogs vad gäller utbildningsåtgärder att en särskild tolkskola inrättas på högskolenivå och att studieförbunden mot statsbidrag anordnar viss tolkutbildning. IU:s förslag i denna del har behandlats av statsmakterna (prop. 1974:1 bilaga 10) och har lett till bl. a. ett uppdrag från Kungl. Maj:t den 15 februari 1974 till UKÄ att utreda frågor om den högre tolkutbildningens organisation samt till en väsentlig utvidgning av studieförbundens tolkutbildning.

8.1.2 *Andra berörda statliga utredningar*

Under den tid som IU har arbetat har en rad utredningar varit verksamma på utbildningsområdet. Flertalet av dessa har emellertid behandlat delproblem som endast i mindre utsträckning har haft betydelse för IU:s arbete. Bland de utredningar som närmare berör IU:s arbetsområde kan emellertid nämnas följande.

Utredningen rörande sexual- och samlevnadsfrågor i undervisnings- och upplysningsarbetet (USSU) (direktiv den 9 oktober 1964) har i uppdrag att överväga åtgärder till förbättring av sexualundervisningen och -upplysningen. Sexualundervisningen är ett område som av många invandrare upplevs som främmande och stötande och har följaktligen stor betydelse för framför allt invandrarföräldrarnas inställning till den svenska skolan. Eftersom IU har inhämtat att USSU i sitt betänkande kommer att behandla invandrarnas situation i detta avseende avstår IU från att behandla frågan.

Kommittén för television och radio i utbildningen (TRU-kommittén) (direktiv den 24 februari 1967) har i uppdrag att bedriva försöksverksamhet med television och radio i utbildningen. Kommittén har i sitt arbete uppmärksammat invandrarbarnens speciella situation och har producerat

ett antal program för invandrarbarn i förskoleåldern (se vidare avsnitt 8.4.2.)

Av särskild betydelse för IU har *barnstugeutredningens* verksamhet varit (direktiv den 26 april 1968). Utredningen har i uppdrag att utreda barnstugeverksamheten närmast före och under de första skolåren. I sitt betänkande "Förskolan" (SOU 1972:27 kap. 17) behandlade barnstugeutredningen särskilda insatser för invandrarbarn. IU har avgivit yttrande över betänkandet.

Kommittén för försöksverksamhet med vuxenutbildning (FÖVUX) (direktiv den 23 januari 1970) skall bedriva försöksverksamhet med vuxenutbildning. De av kommittén hittills presenterade resultaten beträffande framför allt uppsökande verksamhet i cirkelstudier kan enligt IU:s uppfattning få stor betydelse även när det gäller utbildning för invandrare.

Utredningen om skolans inre arbete (SIA) (direktiv den 27 maj 1970) skall utreda åtgärder för elever med särskilda svårigheter i skolan och därmed sammanhängande frågor, bl. a. skolans arbetsmiljö.

8.1.3 *Statistiska uppgifter*

Vid årsskiftet 1973/74 var 61 000 utländska barn i skolpliktig ålder kyrkobokförda i Sverige. Antalet barn i åldern 4–6 år var 28 000. I tabell 8.1 visas antalet utländska barn i åldern 0–17 år efter medborgarskap. Det bör observeras att dessa uppgifter avser barn med utländskt medborgarskap. För vissa grupper – t. ex. greker – kan dessa siffror antas tämligen väl motsvara antalet barn med motsvarande modersmål. Av barnen med finskt medborgarskap har en stor del svenska som modersmål; i slutet av 1960-talet var ca 25 procent av de finska medborgarna i

Tabell 8.1 Antal barn och ungdomar i åldern 0–17 år med utländskt medborgarskap i Sverige den 31.12.1973 efter ålder och medborgarskap

Numbers of foreign nationals aged 0–17 years living in Sweden 31.12.1973 by age and nationality

Medborgarskapsland	Ålder						Summa
	0–3	4–6	7–9	10–12	13–15	16–17	
Danmark	1 926	1 622	2 036	1 969	1 768	1 008	10 329
Finland	17 504	13 747	12 731	10 611	8 128	4 824	67 545
Norge	2 185	1 707	1 658	1 427	1 176	687	8 840
Grekland	1 928	1 299	815	650	661	446	5 799
Italien	707	519	438	296	255	141	2 356
Jugoslavien	4 315	2 943	2 014	1 556	1 348	924	13 100
Storbritannien	774	478	416	292	186	106	2 252
Turkiet	707	340	395	330	296	221	2 289
Övriga	9 134	5 319	4 199	2 968	2 436	1 379	25 435
Samtliga	39 180	27 974	24 702	20 099	16 254	9 736	137 945
% av alla i motsvarande ålder i Sverige	9,7	8,9	7,2	6,6	5,5	4,7	7,4

Sverige finlandssvenskar. Bland jugoslaverna i Sverige finns flera språkgrupper varav de som talar serbokroatiska (dvs. serbiska eller kroatiska) makedonska och slovenska är de största. Barn till naturaliserade invandrare ingår inte i tabellen. Detta innebär att vissa grupper barn med annat modersmål än svenska – t. ex. estniskspråkiga – inte alls kommer till synes i denna statistik. Inte heller ingår barn födda inom äktenskap mellan svensk man och utländsk kvinna.

Flertalet utländska barn i Sverige är födda i Sverige. De senaste åren har dock årligen ett par tusen barn i skolpliktig ålder, och som inte har svenska, danska eller norska som modersmål, invandrat till Sverige. Hur stor del av de i Sverige födda barnen som inte kan svenska vid uppnådd skolålder är inte känt, men förmodligen lär sig flertalet sådana barn svenska redan i förskoleåldern.

I IU:s första delbetänkande (SOU 1971:51, avsnitt 5.2.2) anges vissa uppgifter från IU:s kommunenkät om utländska barn i *förskolor*. Där uppges bl. a. att "det allmänna intrycket är . . . att de utländska barnen förekommer i mindre utsträckning i barnstugorna än svenska barn". Några senare rikstäckande undersökningar om detta har inte genomförts. Det är dock troligt att andelen invandrarbarn i förskolan har ökat betydligt under de senaste åren som en följd av den ökade uppmärksamhet som frågan om invandrarbarn i förskoleåldern har fått.

Antalet invandrarbarn i *grundskolan* är ej känt. I de undersökningar som SÖ har utfört om invandrarbarnens situation i skolan har de skolmyndigheter som har besvarat enkäterna själva fått definiera begreppet invandrarbarn. Man har därvid använt en rad olika kriterier, vilket förklarar att antalet invandrarelever enligt SÖ:s enkäter väsentligt understiger antalet utländska medborgare i skolpliktig ålder. Troligen är dock antalet utländska barn i skolpliktig ålder som inte är inskrivna i grundskolan mycket litet.

En fråga som ofta har påtalats i den allmänna debatten är i vad mån invandrarbarn fortsätter sin skolgång i gymnasial skola efter avslutad grundskola. Vanligen antar man att andelen invandrarelever som fortsätter i gymnasial skola är väsentligt lägre än motsvarande andel för infödda svenska barn. De undersökningar som har utförts[1] ger emellertid inte entydigt stöd åt ett sådant antagande. Man har funnit inga eller små skillnader mellan invandrarelever och svenska elever när det gäller fortsatt utbildning efter avslutad grundskola. Även här gäller dock att resultatet delvis är beroende på hur man definierar begreppet "invandrarbarn". I de undersökningar som har utförts har använts mycket växlande definitioner (jfr. avsnitt 8.5.1.1).

8.1.4 *Framförda önskemål*

Önskemål från invandrarorganisationer

I SOU 1971:51 har IU redovisat de önskemål från olika invandrarorganisationer beträffande utbildning för invandrarbarn som framkommit vid IU:s utfrågningar med företrädare för dessa organisationer (avsnitten 5.4,

[1] Se bl. a. Socialmedicinsk tidskrift juni 1973 s. 357.

6.5 och 7.5). Undervisnings- och utbildningsfrågorna har även fortsättningsvis hört till de mest omdiskuterade problemen inom invandrarorganisationerna och ytterligare synpunkter och önskemål har under senare år framförts till IU och statliga myndigheter.

Riksförbundet finska föreningar i Sverige har i sitt kultur- och samhällspolitiska program (antaget i maj 1972) angående undervisning och utbildning bl. a. uttalat:

"Målet för sådana utbildningspolitiska åtgärder som rör invandrare bör enligt riksförbundets uppfattning vara, att var och en enligt sina förutsättningar och önskemål skall kunna tillägna sig allmän och yrkesinriktad utbildning. Åtgärderna bör garantera möjligheten att få och mottaga undervisning samt att såväl psykiska som fysiska egenskaper harmoniskt och utan störningar kan utvecklas. För att uppnå detta måste man med tillräckligt effektiva åtgärder sörja för att kunskaperna i svenska och dess ordförråd utvecklas, att kunskaperna i modersmålet bevaras och stärks samt att modersmålet kommer till användning som undervisningsspråk i alla de fall då inlärningen på grund av otillräckliga kunskaper i svenska kräver detta. I synnerhet på förskolans och den obligatoriska skolans alla stadier bör man för att underlätta inlärningsprocessen utan förutfattade meningar använda sig av de metoder, som i varje enskilt fall visar sig vara mest effektiva. På orter med en betydande finskspråkig befolkning bör man skapa ett nät av finskspråkiga mottagningsklasser (förberedelseklasser) som till sitt förfogande har tvåspråkiga lärarkrafter i tillräcklig omfattning. För inhämtande av gymnasieskolans och olika yrkesskolors lärokurser bör det finnas tillgång till ett mot behovet svarande antal finskspråkiga klasser. Man bör inte heller stå främmande för möjligheten att inrätta olika skolor och internat om behovet av finskspråkig ämnesundervisning visar sig bli stort.

Eftersom samarbetet mellan skolan och föräldrarna ingår som en organisk del av det svenska skolväsendet, måste man tillse, att även de finska föräldrarna har en reell möjlighet att delta i detta arbete. Bristande språkkunskaper får inte bli ett hinder för deltagandet, utan de olägenheter som förorsakas av detta måste undanröjas genom finskspråkig information, finskspråkiga möten och arrangemang, samt med hjälp av tolkar. Det är synnerligen viktigt, att den allmäninformation som rör skolan också når ut till de finska föräldrarna.

För att underlätta invandrarelevernas svårigheter borde man inom skolväsendets olika stadier ha ett tillräckligt antal tvåspråkiga skolpsykologer och kuratorer.

– – – – – – – –

För att man på ett tillfredsställande sätt skulle kunna sköta sverigefinnarnas olikartade utbildningsfrågor borde samarbetet mellan de myndigheter och organisationer som i Sverige och Finland har ansvaret för utbildningspolitiken kraftigt utvecklas."

Vidare har förbundet i en särskild skrivelse år 1973 till chefen för utbildningsdepartementet framfört en rad konkreta önskemål, vilka sammanfattningsvis innebär, att

"–möjlighet till stödundervisning för invandrarelever i gymnasieskolan bör ges enligt samma grunder som i grundskolan

– försöksverksamheten på gymnasienivå för invandrarelever bör fortsätta efter olika modeller och verksamhetens omfattning vidgas

– frågan om finska språket som tillvalsämne på grundskolans högstadium bör prövas i samband med utvärdering av läroplanen

– försöksverksamheten med förskola för invandrarbarn bör fortsätta dels efter en modell där finskspråkiga barn placeras i klasser där flertalet barn är svensktalande varvid träning i finska språket skall ingå i programmet, dels försök med klasser för enbart finsktalande barn där språkträning i svenska ingår i programmet

– stödåtgärderna för finska invandrarbarn i grundskolan bör utformas så att – i kommuner med ett större antal finska barn – eleverna bereds möjligheter att börja sin skolgång i förberedelseklass. Ämnesundervisningen bör ske på elevens modersmål och svenska undervisas som främmande språk. Eleverna bör vistas i sådan klass till dess deras förmåga att läsa och skriva finska har stabiliserats. Äldre skolpliktiga elever som kommer till den svenska skolan bör placeras i särskilda inskolningsklasser där ämnesundervisning förutom i övningsämnen sker på elevernas modersmål. Även stödundervisning i svenska bör kunna ges. I kommuner där antalet finska barn inte är tillräckligt för den skisserade modellen bör antalet veckotimmar per undervisningsgrupp för stödundervisning höjas från sex till tio och större delen av stödundervisningen ges på elevens modersmål

– fortbildningen i finska språket för tvåspråkiga lärare kraftigt bör byggas ut både kvalitativt och kvantitativt. Intagningen av lärarkandidater i finska bör dessutom utökas

– det är angeläget att det inom SÖ finns tvåspråkiga tjänstemän som behärskar finska språket och som har i uppdrag att handlägga de finska invandrarnas frågor."

Utbildningspolitiska uttalanden har även gjorts av ett flertal *estniska organisationer,* men något aktuellt och allmänt omfattat program för hur undervisningen av estniska barn bör anordnas kan inte sägas föreligga. De estniska organisationernas strävan har varit att bygga ut den befintliga undervisningen på estniska. Således har man vid flera tillfällen framfört krav på att de existerande estniska grundskolorna, som f. n. är sexåriga, skall byggas ut med egna högstadier, liksom man har framfört önskemål om statligt stöd till gymnasial utbildning på estniska (stödet till det estniska gymnasiet i Stockholm drogs in hösten 1970). För att stärka de estniska skolornas ställning har man, förutom inrättandet av högstadium, även föreslagit att lärarna vid skolorna skulle anställas kommunalt eller statligt även om skolorna förblev privatskolor (jfr. hur lärarfrågan är löst för de utlandssvenska skolorna) eller att bidragsgivningen till skolorna skulle ske via förslagsanslag. Man hävdar från estniskt håll att esterna som en nationell minoritet i Sverige bör få samhällets stöd för att ge sina barn möjligheter till estniskspråkig undervisning, och har även hävdat att statsmakternas principiellt negativa inställning till särskilda minoritetsskolor strider mot den av Sverige ratificerade UNESCO-konventionen av år 1960 mot diskriminering inom undervisningen.

Önskemål om en väsentlig utvidgning av hemspråksundervisningen har framförts vid kontakter som bl. a. *jugoslaviska och grekiska invandrarorganisationer* har haft med IU och med berörda myndigheter.

Önskemål från lärarorganisationer

I en skrivelse den 17 december 1973 till chefen för utbildningsdepartementet har *Sveriges Lärarförbund*, utöver frågor rörande hemspråks-

lärares tjänsteunderlag och behörighet, uppmärksammat frågan om hemspråkets ställning i grundskolan:

"Språkforskarna har emellertid under de senaste åren i stigande omfattning kommit att uppmärksamma hemspråkets centrala betydelse för individens sociala och intellektuella utveckling.

Denna och andra viktiga omständigheter medför, att hemspråkets ställning i den svenska grundskolan enligt förbundets uppfattning bör omprövas.

Det kan således starkt ifrågasättas om inte hemspråket borde vara obligatoriskt ämne för de invandrarbarn som ej har svenska som hemspråk. Givetvis måste dispensmöjligheter finnas där särskilda motiv föreligger för att invandrarbarnet ej bör deltaga i denna undervisning."

Beträffande hemspråkslärarnas ställning anför förbundet bl. a.:

"Idag saknar alltför många av hemspråkslärarna en adekvat utbildning för uppgiften. Hemspråkslärarnas trygghet i anställningen är praktiskt taget obefintlig och kan knappast förbättras så länge ett bredare underlag för dessa tjänster inte har kunnat skapas och så länge inte en särskild behörighet och fasta tjänster har kunnat inrättas."

I en särskild skrivelse samma dag till SÖ har Sveriges Lärarförbund vidare framfört en rad konkreta önskemål om förbättringar rörande information till föräldrarna om hemspråksundervisningen, om särskilda hjälpmedel för invandrarundervisningen, om hemspråkets ställning, om olika lärarkategorier, om orienteringen om hemlandet och om vissa samordningsfrågor m. m.

Sveriges finska lärarförening, som sedan år 1970 verkar som intresseorganisation för de i Sverige verksamma finska lärarna, har i en proklamation den 7 oktober 1972 bl. a. anfört:

"För närvarande har svenskundervisningen för invandrarbarn ingen klar målsättning om man tänker på skolgången. Målet är ofta endast talspråket, som ingalunda är tillräckligt. Denna brist i undervisningen kommer klart till synes speciellt på högstadiet, där eleverna fortfarande får elementärundervisning i svenska, trots att de redan vistats i Sverige kanske 2–4 år. Sålunda klarar de inte ens de enklaste förekommande uppgifterna på sin årskurs.

Metoderna som används nuförtiden är ej avsedda för invandrarbarn, utan de är baserade på undervisningen i svenska som modersmål. Då svenska dock inte är den finska elevens (invandrarelevens) modersmål, borde dessa barn få undervisning i svenska som ett f r ä m m a n d e s p r å k, med hjälp av moderna metoder för undervisningen i främmande språk.

– – – – – – – – – –

Modersmålets betydelse för barnets språkutveckling är viktig. Modersmålet är det språk barnet först lär sig. Härvid lär det sig s p r å k e t som sådant, som kommunikationsmedel, dvs. konsten att tala. Detta kan aldrig senare upprepas, och all annan inlärning sker på annat sätt.

Ett litet barns psykiska mognad går i takt med språkutvecklingen, och barnets språk, alltså modersmålet, är inte färdigutvecklat när barnet börjar skolan.

Om man tar hänsyn till detta, är det självklart, att barnet måste erbjudas tillfälle att utveckla sitt modersmål under sina första skolår och

att man, om så icke sker, kan inverka negativt, icke blott på barnets språk-, utan även på dess psykiska utveckling. Undersökningar visar även, att ett barn, som väl behärskar sitt modersmål, bättre lär sig ett andra språk.

– – – – – – – – – –

Sveriges finska lärare anser det viktigt att få finskspråkig undervisning även på grundskolans andra stadier. I en speciellt svår situation befinner sig nyinflyttade elever på högstadiet. P. g. a. bristande språkkunskaper kan de inte tillgodogöra sig undervisningen i klassen och därmed är de ej jämställda i tävlan om inträdet till gymnasieskolan."

De *jugoslaviska hemspråkslärarnas förening* har bl. a. krävt utökad hemspråksundervisning på de språk som talas av jugoslaviska invandrare i Sverige med i stort sett samma motiv som anförts av Sveriges finska lärarförening.

8.2 Internationell översikt

8.2.1 *Invandrarbarnens utbildningssituation*

Invandrarbarnens utbildningssituation har under senare år ägnats stor uppmärksamhet i den internationella debatten om migrationsfrågor. Antalet invandrarbarn har ökat kraftigt i invandringsländerna i Europa och kan idag uppgå till drygt två milj., varav minst ca 800 000 i vardera Västtyskland och Frankrike och ca 300 000 i Schweiz. De olika invandringsländerna har inte hunnit anpassa sina utbildningssystem till denna nya situation och det råder i de flesta länder osäkerhet om vilka åtgärder som bör vidtas inom skolväsendet på längre sikt. De system som sedan gammalt finns i vissa länder för undervisning av inhemska språkliga minoriteter kan inte tillämpas för undervisningen av invandrarbarn. Även barnens sociala situation kräver extraordinära insatser; det är troligt att relativt många skolpliktiga invandrarbarn i Europa, främst i Frankrike och Västtyskland, inte går i skolan.

Uppläggningen i de olika invandringsländerna av särskilda introduktionsåtgärder för invandrarbarn i den obligatoriska skolan är likartad. När det däremot gäller hemspråksundervisningen – s. k. bikulturell undervisning – är ländernas inställning och åtgärder mera varierande. Undervisning i särskilda introduktionsklasser förekommer i Belgien (för främst italienska och grekiska barn), Frankrike, Nederländerna (endast i liten omfattning), Schweiz (i hälften av kantonerna) och i Västtyskland. I Frankrike sker undervisningen i introduktionsklasser i 3–12 månader och högst 20 elever får finnas i varje klass. Läsåret 1972/73 fanns upp till 750 sådana klasser. Även i Västtyskland kan undervisningen i introduktionsklass vara i ett år; klasserna består av 15–24 elever med samma modersmål.

Hemspråksundervisning på ordinarie skoltid förekommer i Västtyskland. Undervisningen utförs av lärare som rekryterats från bl. a. Grekland, Italien och Turkiet. I Schweiz omfattar hemspråksundervisningen

minst två timmar per vecka under ordinarie skoltid, men den finansieras av resp. ursprungsland (Italien och Spanien). Därutöver förekommer fritidsundervisning 2–5 timmar per vecka i ursprungslandets regi. I Frankrike och Nederländerna förekommer inte hemspråksundervisning på ordinarie skoltid inom den allmänna obligatoriska skolan; i Frankrike äger dock vissa försök rum med hemspråksundervisning i tre timmar på ordinarie skoltid. Hemspråksundervisning förekommer även i viss utsträckning på fritid i den allmänna skolans lokaler, men är då finansierad av resp. ursprungsland.

Europarådet har sedan slutet av 1960-talet ägnat frågan om utbildning för invandrarbarn särskild uppmärksamhet och Europarådets ministerkommittés ställföreträdare antog år 1970 en resolution i ämnet (70)35. I resolutionen rekommenderas bl. a. inrättandet av introduktionsklasser för invandrade elever (jfr SOU 1971:51 s. 42). Även *UNESCO* har nu tagit upp frågan om invandrarbarnens utbildning på sitt program. En expertgrupp har på UNESCO:s uppdrag hösten 1973 uttalat sig om inriktningen av programmet. I sina rekommendationer uttalade bl. a. expertgruppen att fyra-fem timmars hemspråksundervisning per vecka under ordinarie skoltid är ett minimikrav om barnet skall kunna bibehålla och utveckla hemspråket, vilket är ett viktigt principiellt mål.

8.2.2 *Internationella normer för utbildning för språkliga minoriteter*

I det system för minoritetsskydd som byggdes upp under 1920-talet av Nationernas förbund ingick utbildningsfrågor som en viktig del. Av de nordiska länderna berördes emellertid endast Finland av dessa bestämmelser genom en särskild deklaration som avgavs till Nationernas förbunds råd i samband med Finlands inträde i Nationernas förbund. Efter det andra världskriget har inom FN gjorts försök att skapa allmänna regler för behandling av nationella minoriteter, men dessa ansträngningar har inte lett till någon överenskommelse eller allmänt accepterade riktlinjer på detta område. I detta sammanhang bör dock nämnas de i avsnitt 2.4 redovisade konventionerna på de mänskliga rättigheternas område, vilka ratificerades av Sverige år 1971. I art. 27 i konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter uttalas att – i sådana stater där det finns etniska, religiösa eller språkliga minoriteter – de, som tillhör sådana minoriteter, inte skall förvägras rätten att i gemenskap med andra medlemmar av sin grupp ha sitt eget kulturliv, att bekänna sig till och utöva sin egen religion eller att använda sitt eget språk.

Av direkt intresse ur utbildningssynpunkt är följande internationella överenskommelser som Sverige har anslutit sig till:

Nordiska avtalet om kulturellt samarbete av år 1971 föreskriver i art. 3 bl. a. att samarbetet skall inriktas på att "söka tillgodose önskemål från medborgare i ett nordiskt land som bor i ett annat nordiskt land om undervisning på hans modersmål". Detta stadgande berörs inte särskilt av föredragande departementschefen i prop. 1971:54 som låg till grund för riksdagens godkännande av avtalet.

I *UNESCO:s konvention mot diskriminering inom undervisningen* av år 1960, som ratificerades av Sverige år 1967, lyder art. 5 punkt 1 c):

Fördragsslutande stater är ense om att det är väsentligt att tillerkänna medlemmar av nationella minoriteter rätt att bedriva egen undervisningsverksamhet, innefattande upprätthållande av skolor samt, beroende på varje stats undervisningspolitik, användning av eller undervisning i deras eget språk, förutsatt emellertid:

(i) att denna rätt inte utövas på ett sätt, som hindrar medlemmarna av dessa minoriteter från att förstå kulturen och språket hos samhället som helhet och från att deltaga i dess verksamhet, eller som sätter den nationella suveräniteten i fara;
(ii) att undervisningens nivå inte är lägre än den allmänna nivån som fastställts eller godkänts av vederbörande myndigheter; samt
(iii) att sådan skolgång är frivillig.

I artikelns punkt 2 sägs att fördragsslutande stater förbinder sig att vidtaga alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa tillämpningen av de principer som uppställts i första momentet av artikeln.

I samma konvention art. 3 sägs:

För att avskaffa och förhindra diskriminering som avses i denna konvention förbinder sig fördragsslutande stater att:

– – – – – – – – – –

d) inte, i någon av de stödformer som utgår till läroanstalter från de offentliga myndigheternas sida, tillåta några inskränkningar eller fördelar som enbart grundar sig på att eleverna tillhör en viss grupp.

– – – – – – – – – –

I prop. 1967:36 angående godkännande av konventionen diskuteras inte begreppet "nationell minoritet" och inte heller vad art. 5 kan innebära för den svenska skolpolitiken. I propositionen görs ett allmänt uttalande att de underliggande värderingarna i konventionen "länge varit principiellt vägledande för vårt handlande på detta område" samt att "såvitt avser svenska medborgare uppfyller gällande bestämmelser och rådande praxis på undervisningens område helt konventionens krav". I bl. a. den svenska minoritetsdebatten har ifrågasatts om de beslut som fattades av statsmakterna år 1968 om undervisning av bl. a. vissa minoriteters barn (prop. 1968:67) är i överensstämmelse med konventionen.

I anslutning till *Europarådets konvention om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna* av år 1950 har utarbetats ett tilläggsprotokoll från år 1952, i vilket bl. a. uttalas att staten skall respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn en uppfostran och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse (jfr avsnitt 2.4 och 10.1.2). Sverige har år 1953 ratificerat tilläggsprotokollet med den reservationen att

"Sverige icke kan medgiva föräldrar rätt att under hänvisning till sin filosofiska övertygelse för sina barn erhålla befrielse från skyldigheten att deltaga i delar av de allmänna skolornas undervisning samt att befrielse från skyldigheten att deltaga i samma skolors kristendomsundervisning

endast kan medgivas för barn med annan trosbekännelse än svenska kyrkans, för vilka tillfredsställande religionsundervisning är anordnad."

8.3 Språkutveckling och tvåspråkighet

Forskningen rörande språkinlärning och -utveckling samt tvåspråkighet är mycket omfattande, och har under de senaste decennierna framför allt bedrivits i länder med stora språkliga minoritetsgrupper såsom USA och Sovjetunionen. I Sverige har tvåspråkighetsproblem i ökad omfattning uppmärksammats av forskningen sedan slutet av 1950-talet (bl. a. av Hansegård, Oksaar, Malmberg, Ruke-Dravina, Loman).

I det följande ges en starkt koncentrerad sammanfattning av vissa forskningsresultat om vilka enighet råder mellan flertalet tvåspråkighetsforskare.

Språket är det system av ljud och betydelsebärare som gör det möjligt för människan att tolka och systematisera omvärlden och att förmedla sina iakttagelser och upplevelser till andra. Förutom som kommunikationsmedel mellan olika individer spelar språket en stor roll för människans intellektuella och känslomässiga liv. Alla språk har en gemensam fysiologiskt betingad kärna, men samtidigt är varje enskilt språksystem unikt och anpassat till omgivningen och behoven hos den grupp människor som utnyttjar språket i fråga.

Det första språk som barnet lär sig ger det de första begreppen och formerna för tänkandet och kontakten med yttervärlden. Det första språket kommer därigenom att spela en avgörande roll för barnets senare intellektuella och emotionella utveckling. Med det första språket tillägnar sig barnet även sitt första normsystem och viktiga delar av ett kulturmönster. Detta första språk brukar vanligtvis kallas för *modersmålet.*

Begreppet "modersmål" är tyvärr inte entydigt, utan kan användas för att beteckna dels det första inlärda språket, dels det språk som talas i hemmet, dels det språk individen behärskar bäst eller det språk individen oftast använder. Ibland kan begreppet användas även om ett helt folks eller en hel nations språk. I det följande kommer termen att användas i betydelsen *det först inlärda språket* och termen *hemspråk* om ett modersmål, som avviker från omgivningens språk och som talas i hemmet.

De flesta barn kommer i sin tidigaste barndom i kontakt med endast ett språk, även om det finns exempel på familjer där två eller t. o. m. flera språk används i det dagliga umgänget. Ett barn som växer upp i miljöer där flera språk används blir emellertid först i 3–4 års ålder fullt medveten om detta förhållande. Ett barn som vid tidig ålder lär sig två språk brukar kallas *tvåspråkigt.*

Lika litet som begreppet "modersmål" är begreppet "tvåspråkighet" entydigt definierat. Det kan användas om alla olika grader av behärskning av två språk, från fullständigt likvärdig förmåga i två språk till mycket bristfällig kunskap i ett av språken. I vissa sammanhang används det dessutom för att beteckna samhällen med två eller flera språk.

Hos individer brukar man dessutom särskilja olika former av tvåspråkighet beroende på hur inlärningsprocessen har gått till. Om inlärningen av de två språken har skett ungefär samtidigt, utan en medveten viljeansträngning och inlärning, kan man tala om *samordnad* eller *naturlig tvåspråkighet.* I detta fall har individen tillägnat sig två olika språksystem som, åtminstone teoretiskt, fungerar oberoende av varandra. Om emellertid inlärningen av det andra språket har skett via det första kan man tala om *sammansatt* eller *kulturell tvåspråkighet.* Denna typ av tvåspråkighet skapas genom t. ex. skolornas språkundervisning. Det är endast möjligt att förvärva den först nämnda typen av tvåspråkighet under de tidigaste barnaåren. Om barnet tillägnat sig och befäst det första språksystemet genom exempelvis några års skolgång på detta språk, kommer senare språkinlärning att ske genom förmedling av modersmålet.

Tvåspråkigheten är också ofta funktionellt differentierad, dvs. de båda språken används i olika livssituationer, t. ex. så att det ena språket begagnas i umgänget med den trängre familje- och vänkretsen medan det andra används i kontakterna med det omgivande samhället. Denna funktionella differentiering leder till att graden av behärskning av båda språken sällan är likvärdig. Det språk som reduceras till enbart talspråk i hemmiljön löper allvarlig risk att utarmas om inte barnet får möjlighet att utveckla språket också i andra funktioner. För barnets senare skolframgång spelar även väl befästa kunskaper i modersmålet (hemspråket) en avgörande roll; detta gäller såväl barn i enspråkiga som i tvåspråkiga miljöer. Talrika forskningsresultat pekar även entydigt på att inlärning av ett andra språk i avgörande grad underlättas av en god behärskning av modersmålet.

Ett barn som inte får möjlighet att utveckla sitt modersmål till en nivå där abstrakt tänkande är möjligt och som i skolan konfronteras med undervisning på ett annat språk utsätts för stora påfrestningar intellektuellt och emotionellt och allvarliga störningar i barnets språkliga och intellektuella utveckling kan uppstå. Bristfällig behärskning av modersmålet leder till bristfälliga kunskaper också i det andra språket, s. k. *halvspråkighet.*

Ett fullständigt språkskifte kan naturligtvis äga rum om barnet i tidig ålder konfronteras enbart eller praktiskt taget enbart med det andra språket eller om barnet upplever ett starkt socialt tryck mot användandet av hemspråket. Detta kan i sin tur leda till störningar i kontakterna med föräldrarna eller helt omöjliggöra kommunikationen mellan föräldrar och barn.

Tvåspråkighetens problem behandlas numera relativt utförligt i anvisningarna till grundskolans läroplan (Lgr 69 II Supplement/Undervisning av invandrarbarn m. fl. 2:a reviderade uppl. ss. 93–94).

Undersökningar bland invandrarelever (bl. a. av Pertti Toukomaa i Olofström 1971–72 bland finska invandrarelever) visar att lärare ofta missbedömer elevernas kunskaper och förmåga i svenska. Efter något års vistelse i Sverige har barnet väl tillägnat sig det vardagliga språkbruket, som det kanske även talar snabbt och spontant i den lokala dialektala formen, men saknar ett ordförråd på abstrakt nivå och förståelse för

ordens valör och djupare innebörd. Samma undersökningar visar att ju äldre eleven är vid inflyttningen desto bättre kan han eller hon inom kort tid tillägna sig svenska. Enligt Toukomaa kan man anta att det för en elev som kommit till Sverige i fyraårsåldern normalt tar 4–5 år att hjälpligt tillägna sig ordens djupare innebörd, medan det för en elev som flyttat in i tioårsåldern räcker med endast ett par år. I det senare fallet har eleven hunnit utveckla sitt modersmål till en relativt hög abstraktionsnivå innan inlärningen av det andra språket börjar.

För undvikande av språkliga och intellektuella störningar hos barnet har språkforskarna betonat vikten av att den grundläggande inlärningen (även av läs- och skrivfärdigheten) i två- och flerspråkiga samhällen sker på barnets modersmål och att modersmålet (hemspråket) i skolan tillåts utvecklas parallellt med inlärningen av det andra språket.

8.4 Förskolan

8.4.1 *Allmänt*

För statsmakternas behandling av frågor om förskoleverksamhet för invandrarbarn före år 1971 hänvisas till avsnitt 5.1 i SOU 1971:51.

Genom statsmakternas beslut om allmän förskola för sexåringar, som införs fr. o. m. den 1 januari 1975, åläggs kommunerna att anvisa plats i förskolan för alla barn i kommunen från och med höstterminen det kalenderår barnet fyller sex år. Den allmänna förskolan skall vara avgiftsfri. Genom information och uppsökande verksamhet skall kommunen verka för att alla sexåringar i kommunen deltar i verksamheten, som skall omfatta minst 15 timmar per vecka och totalt minst 525 timmar per år.

I lagen om förskoleverksamhet 5 § (SFS 1973:1205) stadgas "att barn, som av fysiska, psykiska, sociala, språkliga och andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling, skall så långt möjligt beredas plats i förskola" redan före sex års ålder. I motiven för lagen (prop. 1973:136 s. 66) framhålls att invandrarbarn ofta har behov av sådant stöd. Det anses därför viktigt att invandrarbarn med språk- och/eller kontaktsvårigheter får delta i förskoleverksamhet så tidigt som möjligt. För svenska barn är det också berikande att därigenom få kontakt med andra länders språk och kultur. Kommunerna skall genom uppsökande verksamhet få kännedom om barn i behov av särskilt stöd och anvisa dem förskoleplats. Statsbidrag skall utgå till alla kommuner med 1 200 kr. per barn och år för den förskoleverksamhet i deltidsgrupp som anordnas för barn som avses i lagens 5 §, dock för högst 10 procent av antalet fyra- och femåringar i kommunen. Till kommuner som redan har förskoleplats för samtliga sexåringar skall samma bidrag utgå för den del av platsantalet som överstiger 90 procent av antalet sexåringar i kommunen.

8.4.2 *Viss försöksverksamhet*

I avsnitt 5.3 i SOU 1971:51 ges en översikt av förskoleverksamhet för invandrarbarn och barn tillhörande språkliga och konfessionella minoriteter som bedrivits fram till år 1971. Vissa åtgärder som vidtagits därefter redovisas nedan.

SÖ:s uppdrag att anordna försök med läsundervisning på minoritetsspråk

Mot bakgrund av vad 1964 års utlands- och internatskoleutredning anförde om undervisning i minoritetsspråk i sitt betänkande SOU 1966:55 uppdrog Kungl. Maj:t den 25 juli 1968 åt SÖ att bl. a. anordna försöksverksamhet med lärarundervisning på minoritetsspråk för barn i förskole- och grundskoleåldern. Med anledning av detta uppdrag har SÖ år 1972 i samarbete med pedagogiska institutionen vid Lunds universitet initierat ett femårigt projekt i syfte att undersöka de pedagogiska, psykologiska, sociala och lingvistiska förutsättningarna för tvåspråkig inlärning i främst förskolan men även på grundskolans lågstadium. Projektet utförs i samverkan med skolmyndigheterna i Malmö.

Under läsåret 1972/73 prövades inom ramen för projektet två olika modeller. Enligt den ena modellen fick 15 femåriga finska barn 2/3 av sin språkträning på finska av en finsktalande förskollärare och 1/3 av träningen på svenska av en svensktalande lågstadielärare. Enligt den andra modellen indelades 15 finska sexåringar i tre grupper om fem och placerades i vanliga svenska förskoleklasser. De fick 1/3 av sin språkträning på finska av en finskfödd förskollärare och 2/3 på svenska av en svensktalande förskollärare. Preliminära resultat av försöken visar att de barn som vistats i en enhetlig språklig miljö är tryggare; de har bättre disciplin och har lättare att t. ex. sysselsätta sig själva än barnen i den grupp som placerades ut bland svenska barn.

Under läsåret 1973/74 prövades den första modellen både för fem- och sexåringar. Båda grupperna har en finsktalande förskollärare och en svensk lågstadielärare. Samma läsår prövades också tvåspråkig undervisning för två finska grupper i grundskolans åk 1. Båda grupperna ingår i svenska klasser. Den ena gruppen, på tio barn, har fått ett års tvåspråkig förskoleträning, medan den andra, på sju barn, inte har fått det. Barnen läser åtta vtr finska och en vt svenska. Övriga 11 vtr läser man tillsammans med resten av klassen. Läraren i finska hjälper dock till under två av de fyra timmarna i matematik och under två av de fem timmarna i orienteringsämnen.

Socialstyrelsens försöksverksamhet med förskola för invandrarbarn

År 1971 tillsatte socialstyrelsen en arbetsgrupp för att bedriva försöksverksamhet med förskola för invandrarbarn. Syftet var att finna organisatoriska och pedagogiska modeller för att tillgodose invandrarbarns behov inom förskolans ram. Verksamheten omfattade budgetåret 1971/72 18 kommuner varav i fem med Röda Korset som huvudman och 1972/73 tio

kommuner, vartill kommer nio förskolor i Röda Korsets regi. Budgetåret 1973/74 deltog förskolor i nio kommuner: Borlänge, Gustavsberg, Göteborg, Huddinge, Norrköping, Olofström, Trollhättan, Täby och Upplands-Väsby. Medel för verksamheten har anvisats av socialdepartementet och allmänna arvsfonden. Under budgetåret 1971/72 och 1972/73 uppgick de sammanlagda anslagen för verksamheten till ca 500 000 kr. och under budgetåret 1973/74 till ca 170 000 kr.

Under försöksperioden har man arbetat med två typer av förskoleverksamhet för invandrarbarn, dels särskild förskola, dels integrering av invandrarbarn i den reguljära förskolan. Den enskilda kommunens val av modell har berott på faktorer som invandrarbarnens antal, fördelning på nationaliteter och geografisk spridning samt tillgång på platser och personal i förskolan.

Den *särskilda förskolan* vänder sig främst till barn i åldern 4–6 år, vilka inte kunnat beredas plats i den reguljära förskolan, och syftar till att vara en introduktion till den reguljära förskolan. Den särskilda förskolan har formen av språklekskola med tonvikt på inlärning av svenska. Med avseende på nationalitet förekommer såväl homogent som heterogent sammansatta grupper. Några av förskolorna har extra medhjälpare som är tvåspråkiga och som ger hemspråksträning.

Vid *integrering i den reguljära förskolan* ombesörjs språkträningen av ambulerande lärare, som tränar barnen ca 20 min. dagligen. Några kommuner har engagerat tvåspråkiga föräldrar som medhjälpare. Under det första året inriktades språkträningen i huvudsak på att finna lämpliga former för träning i svenska. Man fann emellertid snart att inlärningen av svenska måste baseras på utveckling av barnets modersmål, varför man under den fortsatta försöksverksamheten har sökt utveckla modersmålsträningen. Försöken med ambulerande språklärare visade mindre lyckade

Tabell 8.2 Antal barn som budgetåret 1972/73 deltog i av socialstyrelsen initierad försöksverksamhet med förskola för invandrarbarn efter ålder och kommun

Number of children taking part in experimental pre-school activity initiated by The National Board of Health and Welfare for immigrant children, 1972/73, by age and municipality

Kommun	Lekskola			Daghem					Summa
	6 år	5 år	4 år	6 år	5 år	4 år	3 år	2 år	
Göteborg	9	25	8						42
Olofström	64	–	–			5		1	70
Täby		3	9						12
Trollhättan	50	4		12	6	5			77
Upplands Väsby	48								48
Gustavsberg	29	7		2	7	6	6		57
Norrköping	19	29	14	2	2				66
Lerum	1	7	1						9
Borlänge	8	22			1				31
Huddinge	15	2							17
Summa	243	99	32	16	16	16	6	1	429

resultat eftersom språkläraren ofta upplevdes som ett störande moment för barnen.

Under budgetåret 1972/73 berördes totalt 429 barn av verksamheten fördelade på 40 förskolor, varav 31 reguljära, 4 särskilda och 5 heltidsförskolor. Antalet barn i de olika försökskommunerna framgår av tabell 8.2.

Verksamheten har i huvudsak inriktats på svensk- och hemspråksträning, fortbildning av förskolornas personal, föräldrasamarbete och samarbete mellan förskolan och grundskolans lågstadium. Hemspråksträning har bedrivits i alla kommuner utom två (Täby och Olofström). De aktuella språken har varit finska, turkiska, serbokroatiska och grekiska. Särskilda språkförskolor har förekommit i Göteborg (turkiska barn), Borlänge och Norrköping (finska barn) samt i Täby och Norrköping (blandade nationaliteter). I övriga kommuner har barnen integrerats i den reguljära förskolan. Den fortbildningsverksamhet i form av studiecirklar för förskolepersonal som startades inom försökets ram har mottagits positivt, och önskemål har framförts om fortsättning av verksamheten. Studiecirklarna har omfattat orientering om invandringen till Sverige och invandrarnas situation, förskolans och lågstadiets mål och problem rörande mobbning, språkträning och metodik. Totalt har 10 cirklar arbetat i sex kommuner med 122 deltagare.

Sammanfattningsvis har försöksverksamheten under budgetåret 1972/73 enligt socialstyrelsen gett följande erfarenheter:

- ☐ Utökad information på föräldrarnas modersmål måste ges så att föräldrarna redan innan barnet börjar förskolan känner till förskolans mål och arbetssätt.
- ☐ Samarbetet mellan invandrarföräldrar och personal i förskolan fungerar oftast bäst där det finns tvåspråkig personal.
- ☐ Intresset bland invandrarföräldrarna för förskolans verksamhet visar sig i deras regelbundna deltagande i de sammankomster som ordnas i förskolan.
- ☐ Tvåspråkig personal bidrar till att barnet känner trygghet i den nya miljön. Detta är särskilt viktigt vid inskolningen.
- ☐ Ur språkinlärningssynpunkt bör barngruppens sammansättning bestå av ett färre antal svenska barn tillsammans med barn från en annan språkgrupp/ett land. Kontakten med svenska barn är positiv och underlättar den spontana inlärningen av svenska språket.
- ☐ De resultat som framkommit genom språktest bland invandrarbarn stöder den av barnstugeutredningen rekommenderade åtgärden med särskild förskola åt invandrarbarn före den allmänna förskolan för sexåringar.
- ☐ För att underlätta och övervaka att invandrarbarnens svenskinlärning och modersmålsutveckling hålls intakt är det nödvändigt att det i förskolan finns personal – helst med pedagogisk utbildning – som talar barnets språk.

Experimentdelen av försöksverksamheten avslutades i juni 1974 och en rapport om verksamheten kommer att sammanställas.

TRU:s verksamhet för förskolebarn

På initiativ av barnstugeutredningen bildade TRU-kommittén år 1970 en särskild arbetsgrupp för försöksproduktion av program för förskolebarn. Avsikten var att nå dels barn i hemmiljö som ser programmen ensamma utan handledning, dels barn i hemmiljö med handledare, dels barn i barnstugor eller andra grupper med lärare och handledare. Under de första årens försöksverksamhet har man prioriterat de "ensamma barnen", dvs. den första målgruppen. Sändningarna av TRU:s förskoleprogram började under hösten 1971 med ett program per vecka under tio veckor. Utbudet har sedan successivt ökat och omfattade under hösten 1973 13 program.

De första årens erfarenheter finns redovisade i "TRU:s försöksverksamhet 1967–1972" (SOU 1973:19), där man bl. a. rekommenderar att "ökade insatser bör göras för att svara mot de särskilda behoven hos speciella grupper, t. ex. olika handikappade och invandrare, dels genom inslag i de ordinarie programmen och dels genom separata program". På grund av det förhållandevis begränsade antalet sändningstillfällen har man emellertid hittills inte kunnat producera mera än ett särskilt program för invandrarbarn (hösten 1973 för finska barn). För vissa program har man emellertid utarbetat föräldrahandledningar, som översatts till finska, och som spridits på vissa orter.

Under hösten 1973 gjorde TRU i samarbete med SIV, socialstyrelsen och Rädda Barnen tre program med ljudband på finska, grekiska, serbokroatiska och turkiska samt en tryckt sammanfattning av filmerna på dessa språk. Materialet som bl. a. behandlar barnens skolstart är avsett som diskussionsunderlag vid sammankomster med invandrarföräldrar och/eller att användas i skolornas språkundervisning.

I anslutning till det program som sändes för finska invandrarbarn hösten 1973 gjordes en mindre undersökning (SR/PUB 55/73) som syftade dels till att ge en bild av hur finska invandrarfamiljer med barn i förskoleåldern utnyttjar etermedia, dels till att ge en uppfattning om hur ett antal finska och svenska barn reagerade för programmet. Urvalet av finska barn gjordes utan krav på representativitet. Undersökningens resultat visade att de finska barnen såg på TV i genomsnitt 1,5–2 timmar per dag. Det visade sig även att det var de finska barn som inte kunde tala eller förstå svenska som såg mest på TV. För denna grupp var siffran 3–4 timmar per dag.

Vid sidan av dessa program har det inte förekommit särskilda program för invandrarbarn i TV på andra språk än svenska. Inom ramen för TV:s finskspråkiga sändningar sänds emellertid ibland finskspråkiga barnprogram.

8.4.3 *Utbildning av förskollärare*

Med hänsyn till den pågående utbyggnaden av förskoleverksamheten i Sverige beräknas en ökning ske med 120 intagningsplatser på lärarhögskolornas förskollärarlinjer. För att möta det ökade lärarbehovet pågår dessutom en försöksverksamhet med förkortad förskollärarutbildning för

barnskötare med längre tids erfarenhet från barnstugorna. Under budgetåret 1974/75 avses verksamheten omfatta 144 deltagare. Barnstugeutredningen har vidare genom tilläggsdirektiv fått i uppdrag att utreda vissa utbildningsfrågor för personal i barnstugeverksamhet. Utredningen skall även ytterligare analysera behovet av personal inom detta område.

Den allvarligaste svårigheten för träningen i hemspråk för invandrarbarn är bristen på utbildade tvåspråkiga förskollärare. Några närmare beräkningar av behovet föreligger inte, men inom den av Finlands regering år 1970 tillsatta delegationen för emigrantärenden har vissa beräkningar av behovet i Sverige av finskkunniga lärare och övrig förskolepersonal gjorts.[1] Med utgångspunkt från grundkravet att det i varje förskola där det finns finska barn skall finnas en lärare eller en annan jämförbar vuxen som kan finska har delegationen uppskattat behovet till mellan 750 och 1 000 personer. Delegationen föreslår att skyndsamma åtgärder vidtas för att kartlägga hur i Sverige bosatta invandrare med lämplig utbildningsbakgrund från hemlandet skulle kunna användas i förskoleverksamheten. Man föreslår vidare att reguljär förskollärarutbildning för finsktalande bör anordnas och att möjligheterna att genom förkortad utbildning fylla en del av behovet borde utredas snarast. Samarbete i dessa utbildningsfrågor borde vidare enligt delegationens åsikt etableras mellan Sverige och Finland.

Till en del kan delegationens önskemål anses vara uppfyllda genom det uppdrag som SÖ fick den 19 april 1974 att utreda förutsättningarna för att anordna en särskild förskollärarutbildning för sökande med finska eller annat minoritetsspråk som modersmål.

8.4.4 *IU:s överväganden*

Förskoleåldern är mycket viktig med hänsyn till barnets utveckling eftersom personlighetens grundmönster då utformas i huvuddrag.

Uppväxtmiljön under dessa år kan ha avgörande betydelse för barnets senare utveckling. Ett barn som växer upp i en stimulans- och kontaktfattig miljö riskerar att få allvarliga men i sin fortsatta utveckling, både socialt och intellektuellt. Mot denna bakgrund fyller förskolan ur jämlikhetssynpunkt en mycket viktig funktion genom att den på ett tidigt stadium kan motverka att barn som kommer från en stimulansfattig miljö även får ett sämre utgångsläge för sin senare utveckling.

Den försöksverksamhet med språkträning i förskolan för invandrarbarn som startades för några år sedan av såväl socialstyrelsen som SÖ är ännu inte avslutad. De resultat som hittills framkommit bekräftar den av IU tidigare framförda åsikten att förskolan har en viktig funktion att fylla för att ge barnen möjligheter till en allsidig utveckling och riktig språkträning (jfr. SOU 1971:51 avsnitt 5.5). En fortsatt försöksverksamhet, bl. a. med sikte på att utveckla metodik och undervisningsmaterial för språkträningen, är nödvändig.

En tidig och grundläggande träning i barnets modersmål underlättar en senare harmonisk utveckling, liksom en effektiv inlärning av svenska. Den sociala träningen i förskolan skapar möjligheter till en bättre social

[1] Siirtolaisasiain Neuvottelukunnan Mietintö II, Helsinki 1974.

anpassning och förskolans svenskträning ger en god grund för grundskolans språkundervisning. Svenskträningen i förskolan får emellertid inte utformas på ett sätt som undertrycker barnens kunskaper och känslomässiga engagemang i modersmålet. Målet för språkträningen i förskolan bör således vara att främja aktiv tvåspråkighet hos de berörda barnen.

Denna principiella målsättning ställer mycket stora krav på förskolan, såväl organisatoriskt som ekonomiskt. IU anser att informationen om invandrar- och minoritetsbarnens bakgrund till barnstugornas personal bör förstärkas, liksom även informationen till invandrarbarnens föräldrar om modersmålets betydelse för barnets utveckling och om förskolans roll och betydelse för barnets allmänna personlighetsutveckling. Denna information anser IU bör kunna samordnas med den förstärkta informationsverksamhet som föreslås i avsnitt 8.5.2.7.

Kravet att förskolan skall utveckla barnens kunskaper i sitt modersmål innebär att barn av samma nationalitet bör samlas i tillräckligt stora grupper. Även om så sker är dock i många kommuner antalet barn från mindre invandrargrupper så litet att en effektiv träning i barnens modersmål inte kan anordnas med hänsyn till lärartillgången och kostnaderna. I de fall det är möjligt bör man söka lösningar av detta problem genom interkommunala överenskommelser.

I detta sammanhang bör beaktas den insats som görs av frivilliga organisationer som bedriver förskolor för barn från vissa minoritetsgrupper med träning i hemspråket. Sådana privata förskolor utnyttjas inte sällan av barn från många kommuner som annars, på grund av att antalet barn i dessa kommuner är för litet, inte skulle kunna erhålla träning i hemspråket på förskolenivå.

Ett ytterligare problem som måste uppmärksammas i detta sammanhang är hemspråkslärarnas kompetens. Det är enligt IU:s uppfattning viktigt att träningen i hemspråk handhas av utbildade förskollärare med särskild utbildning i metodik för hemspråksundervisning och med tillgång till adekvat undervisningsmaterial. Detta förutsätter att utbildningen av tvåspråkiga förskollärare prioriteras. Därvid bör möjligheterna till samarbete med invandrarnas ursprungsländer prövas.

8.5 Grundskolan och gymnasieskolan

8.5.1 *Allmänt*

För en beskrivning av den tidigare behandlingen av frågor om utbildning för språkliga minoriteters barn på grund- och gymnasieskolenivå hänvisas till avsnitt 6.1 i SOU 1971:51, i vilket redogörs för förslag från 1964 års utlands- och internatskoleutredning och statsmakternas behandling av dessa förslag.

8.5.1.1 *Begreppet invandrarelev*

F. n. saknas en entydig definition av begreppet invandrarelev. I allmänhet används begreppet om alla barn av utländsk härkomst, oavsett om de är

födda i landet eller inte och oavsett om de är utländska eller svenska medborgare. I utbildningshänseende likställs vidare barn från inhemska språkliga minoritetsgrupper (såsom tornedalingar och samer) i vissa avseenden med och anses vara i behov av samma åtgärder som barn av utländsk härkomst (jfr. avsnitt 8.1.3).

I det följande kommer IU att, om inte annat anges, med *invandrarelev/ invandrarbarn* avse barn från familjer, där båda eller den ena av föräldrarna har annat modersmål än svenska.

8.5.1.2 *Frågor rörande skolplikten*

Enligt 30 § skollagen (1962:319) gäller skolplikt för barn "som är bosatt i riket" med början höstterminen det kalenderår då barnet fyller sju år och upphör med utgången av vårterminen det kalenderår då barnet fyller sexton år. Denna bestämmelse gäller även för sådana invandrarbarn som har fullgjort sin skolplikt enligt bestämmelserna i utflyttningslandet.

I skollagens 43 § d) stadgas vidare att barn som vistas i kommun, även om det inte är kyrkobokfört där, skall tas emot i grundskolan om "eljest med hänsyn till barnets bästa särskilda skäl äro till att barnet under vistelsen mottages för undervisning". Tolkningen av dessa bestämmelser har vållat vissa problem när det gäller inskrivning i skolan av sådana icke-nordiska invandrarbarn, vilkas familjer vistas i landet utan att ha frågan om UT löst, eller som vistas utan UT hos anhöriga i Sverige med de legala vårdnadshavarna bosatta i hemlandet. Beträffande dessa barn har SÖ utfärdat följande anvisning (ASÖ 72/73 nr 16): "Om det – genom hänvändelse till skolan eller på annat sätt – kommer till de kommunala myndigheternas kännedom att ett utomnordiskt barn i skolpliktig ålder vistas i kommunen utan att ha uppehållstillstånd i Sverige är det därför angeläget att omedelbart tillse att frågan om uppehållstillstånd blir prövad för att man skall kunna ta ställning till frågan om inskrivning i grundskola". Huvudregeln för skolmyndigheternas handläggning av dylika fall har emellertid varit att snarast möjligt inplacera eleverna i den svenska skolan med hänvisning till 43 § d) skollagen och till de olägenheter och dröjsmål med undervisningens igångsättande som den ofta långa handläggningstiden av tillståndsärendena skulle medföra för barnen.

I skrivelse den 20 november 1973 till utbildningsdepartementet har SIV hemställt att åtgärder vidtas för att barn som saknar UT inte lagligen skall kunna skrivas in i grundskolan förrän barnet har beviljats UT. I ärendet har IU yttrat sig den 28 februari 1974 och därvid framhållit det angelägna i att berörda myndigheter prioriterar handläggningen av dessa ärenden, så att väntetiderna förkortas, men att avsteg inte bör göras från principen att alla barn mellan 7 och 16 år som vistas i landet är skolpliktiga.

Genom beslut den 26 april 1974 har Kungl. Maj:t lämnat framställningen utan åtgärd, men förutsätter att SÖ utfärdar nya anvisningar i ärendet.

8.5.1.3 *Samarbete mellan hem och skola*

Riksförbundet Hem och Skola, som är samarbetsorganisation för de lokala hem och skolaföreningarna, tillsatte år 1971 en arbetsgrupp för invandrarfrågor. Den fick bl. a. till uppgift att medverka till en ömsesidig förståelse mellan invandrare och svenskar. För detta arbete har gruppen med medel från SIV utarbetat ett diskussionsunderlag ("Gamla och nya svenskar – ömsesidig anpassning").

Under läsåret 1973/74 har arbetsgruppen i en enkät till "invandrarkommuner" i landet frågat om skolmyndigheternas syn på informationen till invandrarelever och -föräldrar. Avsikten var att få en uppfattning om i vilken utsträckning den lokala hem- och skolaföreningen skulle kunna medverka till att skapa kontakt med invandrarföräldrar. Av resultaten framgår att endast 10 procent av de 141 kommuner som besvarade enkäten (totalt tillfrågades 178 kommuner) ger ut all information från skolan till hemmen på det för elever och föräldrar aktuella språket; däremot uppger 70 procent av kommunerna att den information som man anser vara viktig för invandrarföräldrar ges ut på det för dem aktuella språket. Ca 20 procent av "invandrarkommunerna" ger emellertid inte ut någon översatt information alls.

Den arbetsplan som Hem- och Skola-rörelsen utarbetat för perioden 1974–1976 innehåller bl. a. förslag om utökad kontakt med invandrarorganisationerna, förbättrad undervisning i hemspråket och skärpt uppmärksamhet när det gäller invandrarbarn med särskilda behov.

8.5.2 *Hemspråksundervisning*

8.5.2.1 *Bestämmelser och anvisningar för undervisningen*

För undervisningen i hemspråket i *grundskolan* gäller följande bestämmelser (Lgr 69, s. 111):

15. I kommun med även finskspråkig befolkning får skolstyrelsen besluta att ämnet finska i följande ordning kan ingå i undervisningen för elever med finska som modersmål (hemspråk).

Undervisningen i finska får omfatta högst 2 vtr under varje årskurs. Samundervisning skall i möjligaste mån anordnas mellan elever i olika klasser och årskurser.

På låg- och mellanstadiet är finska ett kompletterande obligatoriskt ämne som ersätter undervisningen i andra ämnen som rektor bestämmer efter samråd med elevens föräldrar.

På högstadiet är finska ett kompletterande tillvalsämne som ersätter annat tillvalsämne eller obligatoriskt ämne som rektor bestämmer efter samråd med eleven.

16. I andra minoriteters språk än finska får anordnas undervisning enligt de grunder som anges i punkt 15, om behov och förutsättningar föreligger enligt skolstyrelsens bedömning.

Undervisningen i modersmålet får på högstadiet alternativt förläggas till tid för fritt valt arbete enligt beslut av Kungl. Maj:t den 2 juni 1972 (ändring av skolstadgan 5 kap. 11 §). Enligt beslut av Kungl. Maj:t den 26 april 1974 får finsktalande elever i Norrbottens län från läsåret

1974/75 även läsa finska som tillvalsämne på högstadiet (4 vtr i åk 7, 3 vtr i åk 8 och 4 vtr i åk 9).

Målet för grundskolans undervisning i hemspråket skall enligt läroplanen (Lgr 69 II Supplement/Undervisning av invandrarbarn m. fl., andra rev. uppl. s. 87) inriktas på

"de grundläggande färdigheterna att lyssna, se och tala, läsa och skriva. Varje elev skall utveckla sin förmåga att förstå och ta ställning till vad han hör, ser och läser samt att uttrycka sig enkelt och klart i tal och skrift.

Undervisningen bör stimulera elevernas läslust, väcka deras intresse för hemlandets litteratur och kultur och odla deras sinne för språket. Genom läsning av litteratur, som svarar mot deras utvecklingsnivå, bör eleverna få stifta bekantskap med några betydande författare, huvudsakligen från senare tid. Undervisningen bör vidare uppmuntra dem till självständig och skapande språklig verksamhet och väcka deras intresse för modersmålet och lust att vårda det."

Undervisningen skall normalt vara utformad som undervisning i ett modersmål och inte som nybörjarundervisning i ett främmande språk.

Riktmärket för gruppstorlek bör enligt läroplanen vara fem elever per grupp. Den lokala skolstyrelsen ges emellertid möjlighet att låta ett mindre antal elever bilda grupp.

Rätt att delta i undervisningen – under förutsättning av skolstyrelsens medgivande – har alla elever i grundskolan som kommer från hem där ett annat språk än svenska används som umgängesspråk i familjen. Rätt för svenska elever att välja undervisning i minoritetsspråk medges inte. Inte heller finns läroplan i minoritetsspråk som främmande språk.

Bestämmelserna om hemspråksundervisning i läroplanen gäller i princip alla språk. Lettiska centralrådet har i ett flertal skrivelser under senare år till kommunstyrelsen i Lund, SÖ, länsstyrelsen i Malmöhus län, regeringsrätten och även till IU bl. a. hemställt om att undervisning i lettiska skall kunna ges under ordinarie skoltid inom grundskolan med hänvisning till läroplanens bestämmelser. Regeringsrätten har enligt beslut den 13 maj 1974 inte ansett sig kunna avgöra ärendet utan har hänskjutit frågan till Kungl. Maj:ts prövning.

Viss undervisning på modersmålet ges även inom ramen för stödundervisningen (se avsnitt 8.5.3.1).

Hemspråksundervisningen liksom den i avsnitt 8.5.3 beskrivna stödundervisningen, finansieras genom de 21 milj. kr. för stödundervisning för icke-svenskspråkiga elever som årligen har anvisats ur åttonde huvudtitelns förslagsanslag Bidrag till driften av grundskolor m. m.

I *gymnasieskolan* får enligt ämbetsskrivelse den 7 april 1972 (kommentartext till Ss 8 kap. 1 §) undervisning i hemspråket äga rum enligt följande ordning:

Kungl. Maj:t medger att C-språk som enligt läroplanen för gymnasieskolan ingår i timplanen för viss studieväg får utbytas mot annat främmande språk som är elevens modersmål.

Om i timplanen för viss studieväg i gymnasieskolan ej ingår C-språk avser bestämmelsen i första stycket om C-språk i stället B-språk eller, om ej heller detta ämne förekommer, engelska.

Skolöverstyrelsen bemyndigas fastställa kursplan för språk som elev kan välja enligt första eller andra stycket.

Kursplaner har ännu ej (juni 1974) fastställts.

I gymnasieskolan erbjuds även möjlighet att efter SÖ:s medgivande studera finska och vissa andra minoritetsspråk som C-språk, dvs. nybörjarspråk.

Svårigheten är att få tillräckligt många elever för att man skall kunna ordna en undervisningsgrupp. På gymnasieskolan är i detta fall minsta gruppstorlek åtta elever. Invandrarelever kan dock gå upp i s. k. särskild prövning i sitt modersmål och på detta sätt erhålla betyg i ämnet.

8.5.2.2 *Information om undervisningen*

Informationen såväl till invandrarföräldrarna och -eleverna som till svenska lärare och elever om betydelsen och värdet av hemspråksundervisningen och om de bestämmelser som gäller på området har hittills varit förhållandevis knapp. Centralt utarbetad information utöver den som ges i läroplanen med tillhörande supplement ges i den av SÖ i samarbete med SIV utarbetade broschyren "Skola i Sverige" som finns på 14 språk (se avsnitt 11.2.3.1). Viss information har även getts i invandrartidningens fem olika språkeditioner, bl. a. genom temanummer som gått till samtliga invandrarhushåll inom dessa språkgrupper.

Betydelsefulla informationsåtgärder har vidtagits i en rad kommuner med stort antal invandrare såsom Stockholm, Göteborg och Malmö, där informationsblad med anmälningsblankett till undervisningen sprids till samtliga registrerade "invandrarhem" med barn i skolåldern. För svenska lärare anordnas vidare informationsdagar där i sammanhanget aktuella problem diskuteras och belyses.

I Norrbottens län har länsskolnämnden låtit utarbeta en särskild broschyr om möjligheterna att läsa finska i grundskolan som sprids som gruppkorsband till samtliga hushåll i de tvåspråkiga gränskommunerna. Broschyren har även ställts till andra länsskolnämnders förfogande.

8.5.2.3 *Undervisningens omfattning*

Möjligheten att få undervisning i hemspråket som kompletterande tillvalsämne i grundskolan under två vtr har funnits sedan läsåret 1970/71.

Omfattningen av undervisningen är svår att kartlägga då tillförlitliga uppgifter saknas. En uppfattning om omfånget kan emellertid erhållas av vissa undersökningar. Av en av SÖ år 1971 genomförd undersökning framgick att veckan 19–23 april 1971 deltog sammanlagt 3 854 elever i sådan undervisning. I Gotlands och Jämtlands län förekom denna undervisning inte alls och i mycket liten utsträckning i Kronobergs (6 elever), Västernorrlands (1 elev) och Västerbottens län (5 elever). Högt deltagarantal uppvisade däremot Stockholms län (1 042 elever), Östergötlands län (304 elever), Malmöhus län (398 elever), Göteborgs och Bohus län (509 elever) samt Älvsborgs län (433 elever). Av eleverna gick 36 och

41 procent på låg- resp. mellanstadiet och 23 procent på högstadiet.

Under höstterminen 1972 insamlades åter uppgifter om hemspråksundervisningens omfattning av SÖ, varvid en markant ökning av antalet elever kunde noteras. Sammanlagt deltog 9 099 elever fördelade på 116 kommuner i undervisningen. Fördelningen mellan länen uppvisade i huvudsak samma bild som i den tidigare undersökningen. Sammanlagt gavs undervisning i 23 språk, bland vilka finskan dominerade med 6 272 elever (69 procent av samtliga). Serbokroatiska studerades av 674 elever (jugoslaviska språk lästes av sammanlagt 925 elever, vilket motsvarar 10 procent av samtliga) och grekiska av 593 elever (6,5 procent av samtliga). Undervisningen var tämligen jämnt fördelad på låg-, mellan- och högstadiet med någon övervikt för de lägre stadierna.

Den största språkliga bredden uppvisar storstadsområdena (så t. ex. gavs i Stockholm höstterminen 1973 undervisning i 27 språk). I landet i övrigt dominerar finska (57 kommuner har enbart finska, ytterligare sex har enbart finska och serbokroatiska).

8.5.2.4 *Hemspråksundervisning utanför schematid*

Eftersom hemspråksundervisningen enligt läroplanen ersätter undervisning i annat läroämne har önskemål från både invandrarelever och deras föräldrar framförts om att få till stånd undervisning även på tid utanför det ordinarie skolschemat. Sådan undervisning ges f. n. i Stockholm sedan läsåret 1971/72.

Under höstterminen 1973 deltog sammanlagt 657 elever i verksamheten fördelade på följande språkgrupper:

Arabiska	30 elever (3 grupper)
Finska	114 elever (10 grupper)
Grekiska	60 elever (7 grupper)
Italienska	52 elever (4 grupper)
Koreanska[a]	20 elever (2 grupper)
Makedonska	6 elever (1 grupp)
Serbokroatiska	128 elever (9 grupper)
Slovenska	17 elever (2 grupper)
Spanska	49 elever (5 grupper)
Tjeckiska	13 elever (1 grupp)
Turkiska	108 elever (6 grupper)
Tyska	25 elever (2 grupper)
Ungerska	35 elever (2 grupper)
Summa	657 elever (54 grupper)

[a] Huvudsakligen av svenska familjer adopterade barn.

Verksamheten, som äger rum på lördagar vid tre skolor och anordnas av skoldirektionens fritidsavdelning, är avsedd som en förstärkning och breddning av den modersmålsundervisning som äger rum inom läroplanens ram. Under mer fria former studeras hemlandets språk och kultur. Studierna bedrivs varje termin under två efter varandra följande 10-veckorsperioder med fyra 40-minuterspass per gång. Information om

studierna ges till samtliga invandrarelever vid terminstarten eller i samband med inskrivningen. I undervisningen används samma läromedel som i skolans hemspråksundervisning. Någon betygssättning äger emellertid inte rum eftersom undervisningen är en form av fritidsverksamhet. För verksamheten har organiserats en samarbetsnämnd bestående av företrädare för elever, föräldrar, lärare, skolförvaltningen och skoldirektionen.

Flera språkgrupper, t. ex. ester, letter och ungrare, har anordnat egna *kompletteringsskolor* som i en del fall även har fått kommunala bidrag för sin verksamhet. I skolorna ges efter ordinarie skoltid undervisning i nationella ämnen. Till de estniska kompletteringsskolorna utgår även statsbidrag. Vårterminen 1974 var sådana estniska kompletteringsskolor med tillsammans 309 elever verksamma på 17 orter i Sverige.

Särskild *lägerskoleverksamhet* inriktad på hemspråksundervisning och -träning anordnas under sommaren varje år av Riksförbundet finska föreningar för i Sverige bosatta finska barn. Verksamheten, som har pågått sedan år 1958, bedrivs i enlighet med av SÖ utfärdade anvisningar för lägerskoleverksamhet. Lägerskolorna anordnas i Sverige; tidigare även i samarbete med förbundet Pohjola–Norden (finska föreningen Norden) också i Finland. Under sommaren 1973 anordnades 7 lägerskolor med 271 deltagare. För verksamheten utgår statsbidrag till lärarlöner (under budgetåret 1974/75 med 50 000 kr.) och kommunala bidrag. Finska staten beviljar vidare ett antal stipendier till finsktalande ungdomar från Sverige för studier vid s. k. sommargymnasier i Finland.

8.5.2.5 *Samarbete med invandrarnas ursprungsländer*

Samarbete mellan utbildnings- och skolmyndigheter i Sverige och i utvandringsländer för att lösa problem främst i samband med hemspråksundervisningen förekommer med Finland och Jugoslavien.

Frågan om de finskspråkiga invandrarbarnens skolgång i Sverige och deras möjligheter att studera finska i den svenska skolan har under hela den tid som utvandring i större omfattning har pågått tilldragit sig stor uppmärksamhet i Finland. Under början av 1960-talet togs formella kontakter med de svenska utbildningsmyndigheterna i frågan och under mitten av 1960-talet togs frågan på finskt initiativ upp till behandling i Nordiska rådet, som år 1967 rekommenderade regeringarna i Sverige och Finland "att tillsätta ett permament rådgivande och förslagsställande samarbetsorgan med uppgift att verka för att underlätta den i Sverige bosatta finskspråkiga befolkningens utbildningsproblem" (rekommendation nr 27/1967). Samarbetsorganet, som består av tre finska och tre svenska ledamöter, började sin verksamhet samma år under namnet *finsk-svenska utbildningsrådet*. Utbildningsrådet har formulerat sin uppgift enligt följande:

att överväga och föreslå åtgärder inom främst utbildningsområdet för att underlätta en anpassning till svenska förhållanden,

att överväga och föreslå åtgärder med syfte att bevara kontakten med Finland och underlätta återanpassning till finska förhållanden,

att kartlägga vilka resurser som fordras för förverkligande av nyssnämnda åtgärder och framlägga förslag till hur dessa resurser skall framskaffas och

att som underlag för ovannämnda överväganden och förslag låta verkställa erforderliga undersökningar.

Rådet har under åren 1968 och 1969 i samarbete med SCB gjort en undersökning av finska invandrarbarns och -ungdomars skol- och språksituation, utbildningsönskemål m. m. (SOU 1970:44), vilken IU har redovisat i sitt första delbetänkande (SOU 1971:51, s. 51–52). Rådet har vidare tagit initiativ till förbättringar av läroplanens anvisningar om stöd- och hemspråksundervisningens utformning, i läromedelsfrågor samt i allmänna skol- och elevvårdsfrågor på såväl grundskole- som gymnasiestadiet. Sedan 1968 har rådet även rekryterat tvåspråkiga lärare från Finland och Sverige för tjänstgöring som stöd- och hemspråkslärare i Sverige. För vuxna invandrare påbörjade rådet år 1968 i samarbete med SIV och vissa folkhögskolor internatkurser under sommaren i främst svenska. Verksamheten, som har övertagits av SÖ, omfattar sedan 1969 även andra invandrargrupper än finnar. Utbildningsrådets finska avdelning har även utverkat finska statsmedel till i Sverige verksamma finska lärares fortbildning i Finland.

Samarbetet med Jugoslavien, som inleddes år 1970, är av annorlunda karaktär och äger i huvudsak rum inom den år 1972 tillsatta för de bägge länderna gemensamma arbetsgruppen, som fick till uppgift att behandla frågor om de jugoslaviska barnens utbildningssituation i Sverige. I gruppen ingår företrädare för SÖ och för skolmyndigheter i Jugoslavien. Gruppen skall särskilt ta upp frågor om läroplaner och studieplaner, hemspråksundervisning, lärarfortbildning, diagnostiska prov och läromedel. Gruppen har hittills haft tre sammanträden.

8.5.2.6 *Särskilda minoritetsskolor*

Estniska skolan i Stockholm har drivits sedan år 1945. Läsåret 1973/74 hade skolan tre klasser på grundskolans lågstadium med sammanlagt ca 60 elever och tre klasser på mellanstadiet med sammanlagt ca 50 elever. Undervisningen följer grundskolans läroplan. I samtliga årskurser sker undervisning såväl i som på estniska. Undervisningen i svenska omfattar dock i samtliga sex årskurser flera timmar än undervisningen i estniska. Under de senaste 20 åren har elevantalet varierat mellan 100 och 250 elever. Sedan läsåret 1954/55 erhåller skolan statsbidrag för lönerna för de sju lärare som är verksamma vid skolan. Skolans lokaler ställs till förfogande kostnadsfritt av Stockholms skoldirektion. Skolan har sökt men inte erhållit statsbidrag för undervisning på grundskolans högstadium.

Estniska skolan i Göteborg började sin verksamhet år 1960. F. n. har skolan en lågstadieklass och två mellanstadieklasser med sammanlagt tre lärare, för vilkas löner statsbidrag utgår. Skolan har ca 50 elever. Lokaler för skolan upplåts kostnadsfritt av Göteborgs allmänna skolstyrelse.

Hillelskolan – judisk grundskola i Stockholm – grundades år 1955 på

initiativ av föreningen Chinuch, som är skolans huvudman. Skolan omfattade läsåret 1973/74 en klass av vardera åk 1–6. Det sammanlagda antalet elever vid skolan var ca 115. Skolan är konfessionslös (dvs. den ålägger inte barnen någon religionsutövning) men ämnena hebreiska och judendomskunskap ingår i läroplanen (fyra–sju vtr). I övrigt följer undervisningen grundskolans läroplan. Statsbidrag utgår för en rektorslön, sex lärarlöner och för timlärarlöner.

I prop. 1968:7 anförde föredragande departementschefen att "inflyttade språkliga minoriteters barn bör undervisas tillsammans med övriga barn och inte i särskilda skolor. Det statliga stödet till de estniska grundskolorna bör dock alltjämt tills vidare utgå i oförändrad form, dvs. med ett visst belopp som fastställs varje år med hänsyn till skolornas pedagogiska standard och elevantal. De estniska grundskolorna bör inte byggas ut med gymnasium". Departementschefen anförde vidare att statsbidraget till estniska gymnasiet borde upphöra.

Beträffande skolor för religiösa minoriteter anförde departementschefen följande:

"Ett huvudsyfte med den svenska grundskolan är vidare att den skall vara en skola för alla ungdomar oavsett deras sociala, ekonomiska eller religiösa bakgrund. Jag finner det utomordentligt angeläget att slå vakt härom. Statsbidrag bör med hänsyn till vad jag anfört inte utgå till särskilda skolor för religiösa minoriteter. Frågan om statsbidrag till Hillelskolan har emellertid vidare aspekter. Denna fråga bör bedömas under hänsynstagande till en lång historisk utveckling som innebär att ett folk parallellt med sin anpassning till vårt och andra västerländska samhällen funnit angeläget och lyckats med att bevara en nationell och kulturell identitet. Enligt min uppfattning måste denna strävan respekteras och jag finner häri speciella motiv för att tillstyrka fortsatt statsbidrag till Hillelskolan. Kungl. Maj:t beslutar om storleken av statsbidraget till skolan."

8.5.2.7 *IU:s överväganden*

I centrum för skolans verksamhet står den enskilde eleven. De som verkar inom skolan skall visa aktning för elevens människovärde och söka skaffa sig kännedom om hans individuella egenart och förutsättningar samt söka främja hans personliga mognande till en fri, självständig och harmonisk människa.[1]

Detta allmänna mål för skolan har särskild betydelse när det gäller barn som kommer från hem med ett annat språk eller har en annan kulturell bakgrund än majoriteten av barn. Det är viktigt att skolan respekterar och värnar om barnens och föräldrarnas integritet. Detta måste manifesteras i skolans arbete inte bara genom åtgärder som ger barnen möjligheter att bli aktivt tvåspråkiga utan även genom att man, där så är möjligt, använder hemspråket som undervisningsspråk. Ökade insatser bör även göras för att informera de svenska eleverna om de länder som invandrarbarnen kommer från, med sikte på kulturell växelverkan, så att invandrarnas kulturtraditioner kan berika undervisningen. Skolans totala arbete bör anpassas till den nya situation som har uppstått

[1] Lgr 69, allmän del, s. 10.

genom invandringen, dvs. även utanför den egentliga undervisningen (t. ex. hälsovård, bespisning m. m.) bör hänsyn tas till invandrarelevernas särskilda behov.

Möjligheter för hemspråksundervisning i grundskolan skapades genom statsmakternas beslut år 1968. Det är dock först under de senaste åren som denna undervisning ges i större omfattning. En ökad medvetenhet om dessa problem präglar skolan i dag. Ett exempel på detta är det reviderade supplementet om undervisning av invandrarbarn till läroplanen för grundskolan, vilket innebär ett stort framsteg genom den positiva syn på tvåspråkighet som där framträder.

Alla barn har rätt till sitt modersmål och IU anser att skolan måste göra ökade ansträngningar för att erbjuda alla barn möjlighet att utveckla detta. Nu gällande bestämmelser och rekommendationer om hemspråksundervisningen bör ses över mot bakgrund av de erfarenheter man nu har vunnit av hemspråksundervisningen och den större medvetenhet om dessa problem som nu präglar skolans arbete. IU föreslår att denna översyn sker i särskild ordning och vill i det följande ge principiella synpunkter på hemspråksundervisning främst i grundskolan, men även i gymnasieskolan, utan att framlägga detaljerade förslag.

Bland de frågor som bör uppmärksammas i en sådan översyn är de nuvarande reglerna om för vilka barn hemspråksundervisningen skall anordnas. Från olika håll har föreslagits att denna undervisning, som nu får anordnas om skolstyrelsen finner att behov och förutsättningar föreligger, skall vara obligatorisk för "invandrarbarn". Enligt IU:s åsikt är det inte möjligt att upprätthålla ett sådant krav på obligatorium, eftersom den kategori barn som bestämmelsen skulle avse inte entydigt kan avgränsas. Formella kriterier som att barnet eller föräldrarna är utländska medborgare eller har invandrat från utlandet är inte tillräckliga, eftersom det grundläggande i sammanhanget är barnets språkliga situation. Denna är inte beroende av barnets formella medborgarskap eller något dylikt lätt konstaterbart förhållande. För att så många barn som möjligt med annat hemspråk än svenska skall kunna erbjudas undervisning i hemspråket föreslår IU i stället att det skall föreskrivas att kommunerna, om vissa grundvillkor beträffande antal barn är uppfyllda, skall ha att anordna sådan undervisning. IU anser således att kommunerna bör ges en skyldighet att ordna hemspråksundervisning men att denna undervisning bör vara frivillig för eleven. IU är medveten om att en sådan skyldighet för kommunerna att anordna hemspråksundervisning kommer att medföra problem, särskilt när det gäller mindre språkgrupper och mindre kommuner. I många fall torde dock sådana problem kunna lösas genom interkommunal samverkan.

Hemspråksundervisningen bör vara utformad som undervisning i ett modersmål. De barn som hemspråksundervisningen är avsedd för har dock varierande förkunskaper i hemspråket. IU föreslår att berättigade att delta i hemspråksundervisningen skall vara alla barn – oberoende av deras förkunskaper – vars föräldrar uppger att barnets hemspråk är ett annat språk än svenska och som önskar att barnet får undervisning i detta språk samt barn som själva önskar undervisning i hemspråket. Barnets

medborgarskap, födelseland e. d. får därvid inte tillmätas betydelse. Rätt till hemspråksundervisning måste således föreligga även för barn som tillhör grupper som har funnits i Sverige i flera generationer. I princip bör dock denna undervisning vara förbehållen barn med annat hemspråk än svenska eller barn från hem där både svenska och ett annat språk används jämsides (t. ex. om en av föräldrarna är svensk och den andra invandrare). Rent svenskspråkiga elever som är intresserade av att lära sig ett "invandrarspråk" bör erbjudas sådan undervisning i form av s. k. fritt valt arbete.

Det torde vara vanligt att föräldrar underskattar modersmålets roll i barnets utveckling och utgår från att språkets användning i familjen är en tillräcklig grund för aktiv tvåspråkighet. Eftersom det nuvarande systemet med hemspråksundervisning under schematid innebär att eleven "går miste" om en viss del av den övriga undervisningen vill många föräldrar inte utnyttja möjligheterna till hemspråksundervisning på grund av farhågor för att barnet får ett sämre utgångsläge än andra elever. IU anser därför att en omfattande information om modersmålets betydelse och om möjligheterna att erhålla hemspråksundervisning inom skolan bör ges till såväl berörda skolmyndigheter som till lärare, övrig skolpersonal och föräldrar. Informationen till invandrarbarnens föräldrar bör utformas så att ställningstagandet i frågan kan ske på grundval av en god förståelse för problemet. Sådan information bör utarbetas centralt av SÖ. För särskilda lokala informationsinsatser bör statsbidrag kunna utgå i proportion till antalet undervisningstimmar för modersmålsundervisning inom kommunen.

Nuvarande timtal (2 vtr) för hemspråksundervisningen bedöms allmänt av språkexperter vara för litet för att utveckla en aktiv tvåspråkighet. En väsentlig utökning av timantalet är därför nödvändig. En sådan förstärkning kommer att medföra att schematekniska problem i samband med hemspråksundervisningen kommer att bli svårare att bemästra. Likaså kommer kravet att ett antal timmar av den ordinarie undervisningen måste väljas bort – om den totala undervisningsvolymen skall ges inom ett oförändrat antal timmar per vecka – förmodligen att medföra att flera föräldrar tvekar inför den möjligheten. I samband med den översyn av bestämmelserna och anvisningarna för hemspråksundervisningen som IU förordar bör denna svårighet uppmärksammas. Därvid bör man inte vara främmande för att överväga en viss ökning av det totala antalet undervisningstimmar för dessa elever. För att stärka hemspråkets ställning och ge barnen möjlighet att använda sitt modersmål praktiskt vore det även önskvärt om hemspråket kom till användning som undervisningsspråk; vissa delar av kursen i orienteringsämnen skulle t. ex. kunna ges på modersmålet.

Hemspråksundervisningen medför särskilda problem i kommuner med ett mycket litet antal invandrarbarn. Det bör övervägas om man kan söka en lösning på dessa svårigheter genom olika former av interkommunal samverkan, med hjälp av etermedia och ambulerande lärare.

I samband med den förordade översynen bör möjligheterna också övervägas att förlägga en del av hemspråksundervisningen till icke schemalagd tid. Som framgått av avsnitt 8.5.2.4 förekommer f. n. sådan

undervisning dels i form av s. k. kompletteringsskolor som anordnas av invandrar- och minoritetsgrupperna själva, dels som fritidsverksamhet anordnad av kommunen. Det är realistiskt att räkna med att för vissa språkgrupper och orter undervisning på schemabunden tid inte kan anordnas. IU föreslår att regler för statsbidrag till sådan verksamhet utarbetas (jfr. SOU 1971:51 s. 59).

I kommuner med många elever från samma språkgrupp har dessa elever i lågstadiet samlats i särskilda klasser där undervisning har skett på modersmålet. Först sedan barnen har förvärvat grundläggande kunskaper i såväl modersmålet som svenska har svenska införts som undervisningsspråk. Dessa klasser har visat sig vara framgångsrika och eleverna därifrån har förvärvat bättre kunskaper även i svenska språket än elever som från början undervisats i svenskspråkiga klasser. Detta mönster för undervisning av barn från hem med annat hemspråk än svenska har i första hand organiserats för att få en tillfredsställande inskolning och bättre förmåga i svenska hos eleverna, dvs. med samma motivering som s. k. förberedelseklasser med undervisning på annat språk än svenska för elever som kommer in i det svenska skolväsendet från utländska skolor utan att kunna svenska. Såväl dessa förberedelseklasser som lågstadieundervisning på hemspråk är emellertid värdefull även ur den synpunkten att de tillförsäkrar barnen grundläggande kunskaper i hemspråket. Enligt IU:s åsikt talar bägge dessa motiv för att kommuner med tillräckligt elevunderlag bör rekommenderas att använda denna form av undervisning.

Undervisningen i de estniska skolorna, där modersmålet används som undervisningsspråk tillsammans med svenska, är i princip upplagd på samma sätt som i de av kommunerna anordnade lågstadieklasserna med undervisning på annat språk. Skillnaden är att eleverna i dessa skolor hålls samman under en längre period och att skolorna formellt utgör särskilda enheter. IU har icke haft att överväga minoritetsskolornas ställning i det svenska skolväsendet. IU vill dock i detta sammanhang ansluta sig till de motiv som åberopades av statsmakterna år 1968 (prop. 1968:67) för fortsatt statsbidrag till de estniska skolorna och Hillelskolan och anser att statsbidrag till dessa skolor skall utgå på samma grunder som hittills.

I den översyn som IU förordar bör frågan om utökad modersmålsundervisning i gymnasieskolan övervägas. Att modersmålet i gymnasieskolan numera kan studeras som tillvalsämne är ett betydelsefullt framsteg, men att endast denna möjlighet erbjuds är en nackdel med tanke på de elever som är inriktade på fortsatta studier vid postgymnasiala läroanstalter.

8.5.3 *Stödundervisning och svenskinlärning*

8.5.3.1 *Gällande bestämmelser*

Frågan om statsbidrag till stödundervisning för invandrade elever inom *grundskolan* är reglerad i brev den 16 juni 1966, vari Kungl. Maj:t har medgivit att statsbidrag enligt bestämmelserna i kungörelsen 1958:665 om statsbidrag till det allmänna skolväsendet kan utgå för sådan undervisning under högst sex veckotimmar per undervisningsgrupp. För under-

visningen har SÖ utfärdat särskilda anvisningar (den 8 december 1966). Dessa anvisningar återges i SOU 1971:51, s. 53.

Stödundervisningen består dels av undervisning i svenska som främmande språk, dels av studiehandledning på elevens modersmål. Stödundervisningen i svenska skall enligt läroplanen (Lgr 69, supplement om undervisningen av invandrarbarn m. fl., andra rev. uppl. 1974) ytterst syfta till att ge invandrareleverna med svenska elever jämlika förutsättningar för utbildning inom svenskt skolväsen.

"Den grundläggande undervisningen i svenska för invandrarelever har till uppgift att göra eleverna förtrogna med ett begränsat, för dem väsentligt förråd av ord, fraser och grammatiska strukturer och att grundlägga ett gott uttal så att de kan uppfatta och förstå enkelt vardagsspråk, uttrycka sig i tal i språkligt enkla, vardagliga situationer i skolan och på fritiden, läsa och förstå enkel text och i någon mån uttrycka sig i skrift. Undervisningen skall också ge invandrareleverna orientering i skolan och samhället.

Den fortsatta undervisningen i svenska skall syfta till att befästa och fördjupa de språkliga färdigheter som de tidigare inhämtat. Den har också till uppgift att understödja arbetet i den vanliga klassen genom studietekniska övningar och fortsatt information om samhället."

Undervisningen i svenska bör enligt läroplanen handhas av svenska lärare eller i varje fall av lärare som helt behärskar svenska. Också i de fall undervisningen ges av en lärare som behärskar elevens modersmål bör undervisningen i största möjliga utsträckning ske på svenska. Lärare som saknar kunskaper i elevens modersmål rekommenderas kontrastiva grammatikstudier (dvs. jämförande studier av det främmande språket och svenskan) för att bättre förstå elevernas svårigheter. Undervisningsgrupperna bör enligt anvisningarna vara små (3–5 elever) och i möjligaste mån homogena med hänsyn till ålder och färdighet i svenska.

Stödundervisningen/studiehandledningen på modersmålet syftar till

"– att ge eleven elementär information om skolan och närsamhället under intensivundervisningsperioden (i förberedelseklassen)
– att möjliggöra elevens fortsatta studier i viktiga ämnen och kursmoment under den tid då bristande kunskaper i svenska är ett hinder för aktivt deltagande i klassens arbete
– att med hjälp av hemspråket förklara svårare begrepp och terminologi som förekommer i olika skolämnen."

Stödundervisningen skall handhas av lärare som behärskar elevens modersmål och läggas upp i samverkan mellan denne, klassläraren/ämneslärare, stödläraren i svenska samt eleven och föräldrarna. Rätt att delta i undervisningen har enligt läroplanen alla invandrarbarn som på grund av sin härkomst har otillräckliga kunskaper i svenska språket eller på grund av olikheter beträffande omfattning och innehåll i sin tidigare skolgång saknar förutsättningar att på ett tillfredsställande sätt följa undervisningen i svensk skola.

I *gymnasieskolan* ges fr. o. m. läsåret 1974/75 stödundervisning för invandrarelever. Statsbidraget är beräknat efter två veckotimmar per elev. Närmare anvisningar är ännu ej (juni 1974) färdigställda.

8.5.3.2 *Undervisningens organisation*

I kommuner med förhållandevis många invandrare och större invandring medger timresurserna för stödundervisning möjlighet att anordna den första tidens undervisning i s. k. förberedelseklass. Klasser kan ordnas antingen för elever som tillhör samma språkgrupp eller för elever med olika språklig bakgrund. Likaså kan elever ur olika årskurser undervisas gemensamt.

Förberedelseklassens uppgift är enligt läroplanen att skapa en mjuk övergång till den svenska klassen. Tonvikten på undervisningen är lagd på svenskträning och på stödundervisning på modersmålet. Om föräldrarna så önskar ges även undervisning i modersmålet. I vissa ämnen som kräver ringa språkbehärskning såsom gymnastik, teckning, musik och slöjd undervisas emellertid eleverna tillsammans med svenska kamrater. Övergång till den ordinarie svenska klassen sker successivt med hänsynstagande till individuella förutsättningar.

Antalet elever i en förberedelseklass bör vara litet, dvs. 8–10 elever, så att en effektiv svenskträning kan garanteras. Om gruppen är språkligt och åldersmässigt homogen kan emellertid antalet elever tillåtas stiga till ca 15. Läroplanen anbefaller speciellt undervisning i förberedelseklass för elever i åk 1 och på högstadiet.

I kommuner som saknar underlag för inrättande av förberedelseklasser kan en del av stödundervisningsresursen koncentreras till början av skolgången i den svenska skolan. Fortsatt stödundervisning i svenska och studiehandledning på modersmålet ges oftast efter intensivperiodens slut.

De elever som kommer in i skolan i högstadieålder erbjuder speciella problem. De har mycket kort tid på sig att lära sig svenska och att inhämta läroplanens lärostoff. Undervisningen måste även för dessa elever göras meningsfull. Läroplanen anbefaller individuella studieprogram som i största möjliga mån tar hänsyn till elevens kunskaper och färdigheter och önskan om fortsatt verksamhet efter grundskolans slut. Studieprogrammet koncentreras till intensivundervisning i svenska och omfattande handledning på elevens modersmål, liksom även undervisning i modersmålet. Bland läroämnena prioriteras matematik, samhällsorientering och eventuellt något av de främmande språken (engelska, tyska eller franska).

Elever med fullgjord skolplikt i hemlandet, men som är skolpliktiga enligt svensk lag, kan i åk 9 erbjudas möjlighet till s. k. jämkad studiegång, som tar hänsyn till individuella förutsättningar och behov.

Inom gymnasieskolans ram pågår sedan läsåret 1971/72 försöksverksamhet med särskild invandrarklass på tvåårig social linje i Västerås och sedan läsåret 1973/74 i Södertälje. För utbildningen gäller den timplan som fastställts för linjen med den förändringen att ämnet svenska i åk. 1 har ökats med en veckotimme till fem veckotimmar samt att s. k. timme till förfogande har utgått.

Erfarenheterna från Västerås visar att den största stötestenen för eleverna är svenska språket. Alla elever har haft vissa grundkunskaper i svenska när de började utbildningen. De behärskade svenska så att de kunde föra en enkel konversation, men de kunde däremot inte tillgodo-

göra sig undervisningen i orienteringsämnen i vanliga klasser. Medelbetyget i den första försöksklassen i svenska blev emellertid efter två år 2,5. Språksvårigheterna avspeglade sig även i deras tidigare grundskolebetyg. Vid intagningen till linjen låg genomsnittsbetygen mellan 1,5 och 2,6 men redan efter ett år i försöksklassen hade betygen stigit betydligt.

Försöksverksamhet med specialkurser inriktade på att förbereda eleverna för övergång till ren yrkesundervisning har påbörjats läsåret 1970/71 vid Västberga gymnasium i Stockholm. Läsåret 1973/74 var sex klasser i Stockholm, fyra i Uppsala och två i Malmö anslutna till försöket. Kursen innehåller uteslutande allmänna ämnen med tonvikt på svenska och samhällskunskap.

8.5.3.3 *Undervisningens omfattning*

I likhet med vad som gäller undervisningen i hemspråket är stödundervisningens omfattning svår att kartlägga. Enligt den år 1971 av SÖ genomförda undersökningen fick veckan 19–23 april 1971 ca 10 300 invandrarelever stödundervisning i grundskolan. Eleverna fördelade sig med 40 procent på lågstadiet, 34 procent på mellanstadiet och 26 procent på högstadiet. Av landets kommuner hade 51 mer än 50 elever i stödundervisning under undersökningsveckan. I samtliga län anordnades stödundervisning, i vissa glesbygdslän dock endast för små elevgrupper.

Antalet invandrarbarn med stödundervisning i förhållande till antalet utländska medborgare i åldern 7–17 år varierade kraftigt. I Olofström, Trollhättan och Flen uppgick andelen till ca 40 procent medan den i Huddinge, Nacka och Västerås understeg 10 procent. Vissa andra kommuner gav under undersökningsveckan stödundervisning till endast ett fåtal barn, men hade samtidigt ett förhållandevis stort antal utländska medborgare i de aktuella åldersgrupperna. Som exempel kan nämnas Gävle, Ludvika, Sundbyberg, Sundsvall och Upplands Väsby, där mindre än 5 procent av barnen med utländskt medborgarskap återfanns i stödundervisning.

8.5.3.4 *IU:s överväganden*

I avsnitt 3.2 om målen för den svenska invandringspolitiken har IU betonat att det svenska samhällets förhållande till invandrarna bör syfta till att tillförsäkra invandrarna och de språkliga minoriteterna en med majoritetsbefolkningen jämlik ställning i samhället, liksom även till att skapa förutsättningar för en kulturell växelverkan mellan majoritetsbefolkningen och de språkliga minoritetsgrupperna.

Detta mål äger självfallet i lika mån giltighet för utbildningsområdet som för övriga samhällssektorer, och den svenska utbildningspolitiken beträffande invandrarna bör följaktligen sträva efter att ge invandrareleverna med svenska elever jämlika möjligheter att tillgodogöra sig det undervisnings- och utbildningsutbud som samhället kan erbjuda.

Härvid är det inte tillräckligt att garantera invandrarna *rätten* till utbildning, utan förutsättningar måste även skapas för *utnyttjande* av

utbildningsresurserna. Detta innebär att skolan bör vidta särskilda åtgärder för att överbrygga de svårigheter som invandrarbarn kan ha – språkligt, kunskapsmässigt eller socialt – för att tillgodogöra sig undervisningen. Sådana svårigheter drabbar särskilt elever som kommer in i den svenska skolan från skolor i utlandet, men även i Sverige födda och uppvuxna elever med bristande kunskaper i svenska när de uppnår skolåldern.

Ett av skolans centrala mål bör följaktligen vara att bibringa invandrareleverna goda kunskaper i svenska. Denna undervisning bör vara utformad som undervisning i ett *främmande* språk. Den omhänderhas bäst av svenska lärare eller andra lärare som behärskar svenska. Det är emellertid viktigt att undervisningen är upplagd så att den tar hänsyn till elevens modersmål, eftersom skillnaderna i ljud-, form- och satslära mellan svenskan och olika främmande språk starkt varierar. Det är därför angeläget att den lärare som handhar svenskundervisningen antingen kan elevens modersmål eller har getts en grundlig orientering om de viktigaste avvikelserna mellan svenskan och det främmande språket i fråga.

För att överbrygga kunskapsluckorna i läroämnen mellan invandrarelever och övriga elever i klassen ges f. n. stödundervisning åt invandrarelever på modersmålet. Denna undervisning bör enligt IU:s mening ges så länge som eleven inte med behållning kan följa undervisning på svenska.

Stödundervisning behövs ofta även för att utjämna skillnader mellan den svenska läroplanen och läroplanen i den utländska skola som eleven tidigare gått i. Även efter det att eleven har tillägnat sig svenska språket kan stödundervisning vara nödvändig för att fylla kunskapsluckor. Denna undervisning kan emellertid då ske i samma ordning som gäller svenska elever och på svenska språket. Den särskilda timresursen för stödundervisning åt invandrarelever bör emellertid kunna bibehållas om dessa kunskapsluckor beror på tidigare bristfälliga kunskaper i svenska.

Flertalet kommuner med ett större antal invandrarbarn bedriver f. n. stödundervisning för dessa barn i någon form. Det finns emellertid många kommuner som inte alls eller endast i begränsad omfattning utnyttjar de möjligheter att anordna stödundervisning som de nuvarande bestämmelserna medger. Behovet av stödundervisning bedöms olika i olika skolor och invandrarbarn i de kommuner som endast i ringa grad eller inte alls har anordnat stödundervisning får en sämre utgångspunkt i sin skolgång än elever i andra kommuner. Med tanke på stödundervisningens stora betydelse för invandrarelevens möjligheter att utnyttja det svenska samhällets utbildningsutbud är det IU:s uppfattning att stora ansträngningar bör göras för att alla barn i behov av stödundervisning skall få sådan. Det bör åligga SÖ att utfärda närmare regler för bedömningen av behovet av stödundervisning och följa utvecklingen på detta område. För bedömning av elevens stödundervisningsbehov och språkkunskaper (i såväl svenska som modersmålet) bör vidare arbetet med utarbetande av tillförlitliga diagnostiska prov fortsättas. I kommuner med ett litet antal elever i behov av stödundervisning bör vidare möjligheter till samarbete med andra kommuner övervägas.

Timresurserna för stödundervisning i svenska och på modersmålet har i

många fall visat sig vara otillräckliga, speciellt i kommuner med invandrarbarn av många olika nationaliteter. En utökning av det nuvarande timantalet (6 vtr) torde därför vara påkallad. Frågan om omfattningen bör enligt IU:s uppfattning ingå i den av IU föreslagna allmänna översynen av invandrarbarnens utbildningsförhållanden.

Administrationen av stödundervisningen, liksom av hemspråksundervisningen, har visat sig vara en för många skolor mycket betungande uppgift. För att göra det möjligt för skolmyndigheterna att bygga ut denna administration föreslår IU att stödundervisningen för invandrarbarn och hemspråksundervisningen skall få inräknas i rektorernas tjänstgöringsunderlag.

Försöken med särskilda s. k. förberedelseklasser där undervisningen till stor del ges på modersmålet så länge eleven inte behärskar svenska har gett positiva resultat. IU föreslår mot denna bakgrund att undervisningen i kommuner med tillräckligt elevunderlag organiseras efter detta mönster. Vidare bör försöken med läs- och skrivinlärning på modersmålet, liksom även försöken med lågstadieundervisning på modersmålet fortsätta i utökad omfattning.[1]

Invandrarelevernas situation i gymnasieskolan har enligt IU:s uppfattning hittills inte ägnats tillräcklig uppmärksamhet. En allmän översyn av invandrarelevernas situation i denna skolform och av invandrarelevers möjligheter att fortsätta sina studier på gymnasieskolans olika linjer bör därför enligt IU:s uppfattning snarast komma till stånd. Ett värdefullt framsteg är emellertid de möjligheter till stödundervisning under två veckotimmar som fr. o. m. läsåret 1974/75 kommer att ges invandrarelever i gymnasieskolan. Om det i samband med en sådan översyn skulle visa sig att invandrarelever av språkliga, kunskapsmässiga eller sociala skäl söker sig till eller fullföljer undervisning i gymnasieskola i mindre utsträckning än andra elever bör åtgärder i form av ökad stödundervisning, ökade kurativa insatser o. d. vidtas.

Försöken med särskild invandrarlinje på den tvååriga sociala linjen i Västerås och senare även i Södertälje bör enligt IU:s uppfattning utvecklas och fortsätta i ökad omfattning, liksom även försöken med yrkesundervisning på modersmålet. Det är emellertid angeläget att liknande försöksverksamhet kommer till stånd även på andra av gymnasieskolans linjer.

8.5.4 *Lärare och läromedel*

8.5.4.1 *Antal lärare*

Möjligheterna att ordna hemspråksundervisning och stödundervisning på elevens modersmål är helt avhängiga av tillgången på lärare som behärskar elevens modersmål. Behovet av dessa s. k. tvåspråkiga lärare har tillgodosetts främst genom rekrytering av lärare från invandrarnas hemländer (gäller Finland) och genom rekrytering bland i Sverige bosatta invandrare med lämplig utbildningsbakgrund.

Rekryteringen av *finskspråkiga* lärare skedde under slutet av 1960-talet

[1] Jfr IU:s överväganden om s. k. förberedelseklasser i avsnitt 8.5.2.7.

och början av 1970-talet i stor utsträckning genom direkt annonsering från kommunernas sida i Finland och genom rekrytering bland tvåspråkiga tornedalingar med lärarutbildning. Finsk-svenska utbildningsrådet tog emellertid omedelbart efter sin tillkomst en rad betydelsefulla initiativ för att reglera rekryteringsförfarandet i Finland så att det numera i huvudsak sker i samråd mellan SÖ, AMS, arbetskraftsministeriet och skolstyrelsen i Finland samt finsk-svenska utbildningsrådet. På rådets initiativ har även en reglering av de i Sverige verksamma finska lärarnas anställningsvillkor ägt rum. Finsktalande lärare med finsk lärarutbildning kan under vissa förutsättningar erhålla tjänst som e. o. folkskollärare i grundskolan i Sverige enligt beslut av Kungl. Maj:t den 17 juni 1970. Beslutet kompletteras av bestämmelser meddelade av statens avtalsverk om tillgodoräknande av lärartjänstgöring i Finland för uppflyttning i vederbörlig befordringsgång och regler för löneklassplacering.

Uppgifterna om antalet finskspråkiga lärare varierar något. Enligt en rapport från SÖ den 19 mars 1974 tjänstgör sammanlagt 455 finskspråkiga lärare i Sverige, av vilka 293 är heltidsanställda och 162 deltidsanställda. Lärarna fördelar sig på 136 kommuner och 22 län. Största antalet lärare finns i Botkyrka (36), Göteborg (43), Stockholm (27), Borås (14), Norrköping (13), Nacka (13), Köping (11), Luleå (11) och Pajala (10). Minst fem finskspråkiga lärare finns i sammanlagt 23 kommuner.

Enligt rapporten varierar lärarnas utbildningsbakgrund starkt. Materialet innehåller emellertid felkällor; det framgår t. ex. inte alltid om personer med akademisk examen också har en formell lärarutbildning. Majoriteten synes emellertid ha lärarexamen eller akademisk slutexamen från Sverige och Finland (för Finlands del är även hum. kand.examen registrerad i denna grupp). Utbildningsbakgrunden framgår av tabell 8.3.

IU anser slutligen det vara av stor vikt att invandrarelevernas föräldrar i högre grad än f. n. deltar i skolans arbete. Det är därför viktigt att skolan i ökad utsträckning informerar invandrarbarnens föräldrar på deras eget språk. Föräldramöten där föräldrar från flera språkgrupper samlas vid ett och samma tillfälle har ofta visat sig mindre lämpligt, åtminstone i ett initialskede. Enspråkiga föräldramöten torde därför vara att förorda.

Tabell 8.3 I Sverige vårterminen 1974 anställda finskspråkiga lärare efter utbildning
Finnish speaking teachers employed in Sweden Spring Term 1974, by education

Lärarens utbildning	Heltidsanställda		Deltidsanställda	
	Antal	Procent	Antal	Procent
Lärarexamen eller akademisk slutexamen	213	73	86	53
Varierande postgymnasial utbildning	58	20	29	18
Högre utbildning saknas eller uppgift om utbildning saknas	22	7	47	29
Summa	293	100	162	100

Det framstår för IU som angeläget att invandrarföräldrarna i större utsträckning än f. n. kommer med i arbetet i de lokala hem- och skolaföreningarna. En lämplig form vore att föreningarna vid skolor med ett större inslag av invandrarbarn i sina styrelser tar med representanter för invandrarföräldrarna. Särskilda "råd" bestående av representanter för skolan, hem- och skolaföreningen och invandrarföräldrarna kan även diskuteras.

Av rapporten framgår vidare att ca 12 procent av lärarna enbart meddelar hemspråksundervisning och att ca 33 procent enbart ger stödundervisning. I övrigt handhar lärarna bägge dessa uppgifter. Ett tiotal lärare uppges undervisa även i gymnasieskola, två i förskola och en i specialundervisning.

Enligt preliminära uppgifter från kommunerna till SÖ uppgick nyrekryteringsbehovet av finskspråkiga lärare inför läsåret 1974/75 till totalt ca 75 heltidsanställda lärare och 68 deltidsanställda. Av dessa behövdes fem för tjänstgöring i gymnasieskola.

Övriga tvåspråkiga lärare fördelar sig på ca 25 olika språk. Deras utbildningsbakgrund är mer varierad än vad som gäller för de finskspråkiga lärarna och inslaget av lärare som saknar högre utbildning är större.

Bestämmelser om anställningsvillkor, tillgodoräknande av lärartjänstgöring i annat land m. m. liknande dem som gäller de finskspråkiga lärarna saknas för de övriga tvåspråkiga lärarna. Lärare som saknar svensk lärarutbildning anställs därför som timlärare eller extra lärare, dvs. lärarna anställs endast för en termin eller ett läsår i sänder. För dem som har lärarutbildning eller annan högre utbildning finns möjlighet att av SÖ få särskild behörighetsförklaring. Hittills har detta skett endast i undantagsfall. Lön utgår enligt gällande avtal.

8.5.4.2 *Lärarutbildning*

Klasslärarutbildningen

För att tillgodose behovet av klasslärare med utbildning för undervisning i svenska som främmande språk anordnas sedan höstterminen 1972 varje termin vid två lärarhögskolor (Linköping och Malmö) tillvalskurser i "Undervisning av invandrarbarn med särskild inriktning på svenska som främmande språk". Kursen omfattar på lågstadielärarlinjen 80 undervisningstimmar och ca 130 självstudietimmar, på mellanstadielärarlinjen 160 undervisningstimmar och ca 300 självstudietimmar. Undervisningens mål är att ge kunskap om och förståelse för de speciella sociala, psykologiska och språkliga problem som elever med svenska som främmande språk kan ha samt att ge sådana kunskaper och färdigheter som krävs för att ta hand om och undervisa elever med svenska som främmande språk.

Utbildningen i invandrarfrågor inom ramen för den allmänna klasslärarutbildningen är f. n. av otillräcklig omfattning. Inom ramen för klasslärarutbildningen förekommer f. n. inte heller utbildning som syftar till att ge kandidaterna kunskaper i invandrarspråk. Tidigare förekom utbildning i finska vid folkskoleseminariet i Haparanda. Efter det att verksamheten

vid Haparandaseminariet upphört förekom under åren 1970–1972 särskild fortbildning i finska för tvåspråkiga blivande lärare på förskole-, låg- och mellanstadierna. Utbildningen gavs som komplettering till den vanliga utbildningen i form av två sommarkurser på vardera 70 timmar med mellanliggande självstudieperiod. Den första kursen ägde rum i Sverige och den andra i Finland. För förskolelärare gavs endast en sommarkurs. Sammanlagt ca 100 lärare genomgick utbildningen.

I skrivelse den 28 september 1973 till utbildningsdepartementet har finsk-svenska utbildningsrådet föreslagit dels att ett visst antal intagningsplatser på klasslärarlinjerna vid lärarhögskolorna reserveras för behöriga sökande med finska språket som modersmål, dels att särskild intagning av blivande finskspråkiga lärare motsvarande två intagningsklasser prövas (en klass på lågstadielärarlinjen och en klass på mellanstadielärarlinjen). Enligt skrivelsen bör vidare SÖ få i uppdrag att bl. a. utarbeta förslag till förläggning, organisation och innehåll av utbildningen.

Enligt beslut av Kungl. Maj:t den 7 juni 1974 har SÖ fått i uppdrag att utarbeta förslag till timplaner m. m. för den av utbildningsrådet föreslagna utbildningen så att den kan starta under läsåret 1974/75 med en intagning av 50 såväl finsk- som svensktalande kandidater med lämplig grundutbildning. Platserna fördelas med hälften till vardera lågstadie- och mellanstadielärarutbildningen. Utbildningen skall ske inom en oförändrad kostnadsram. Enligt samma beslut har SÖ även fått i uppdrag att utreda förutsättningarna för en förstärkt fortbildning av lärare som undervisar barn till invandrare samt förutsättningarna för en till ferietid förlagd särskild utbildning av de obehöriga lärare som inom det obligatoriska skolväsendet f. n. undervisar barn till invandrare.

Ämneslärarutbildningen

Den ämnesteoretiska utbildningen av ämneslärare (lärare på grundskolans högstadium och gymnasieskolan) ges på universiteten. Efter avslutad universitetsutbildning ges den praktiska, pedagogiska och metodiska utbildningen vid lärarhögskola.

Utbildning i *invandrarfrågor* inom ramen för den ämnesteoretiska utbildningen förekommer f. n. praktiskt taget inte alls. Inom vissa universitetsämnen, t. ex. samhällskunskap, sociologi och vissa språkämnen, förekommer emellertid vissa kursmoment som ger blivande lärare en viss beröring med invandrarfrågor och tvåspråkighetsproblem. Vad lärarhögskolorna beträffar skall enligt gällande utbildningsplan alla blivande ämneslärare oavsett ämneskombination ges en allmän orientering om invandringsfrågor. Utformningen av denna orientering varierar emellertid mellan olika lärarhögskolor.

Grundutbildningen för studerande som önskar utbilda sig till ämneslärare och hemspråkslärare i *invandrarspråk* äger rum vid universitetens språkinstitutioner. Undervisning på lärarhögskola meddelas emellertid f. n. i finska (lärarhögskolan i Stockholm).

IU har i sitt andra delbetänkande (SOU 1972:83, s. 41–43 och s. 91–93) gett en översikt över nuvarande utbildningsmöjligheter i främ-

mande språk vid universiteten och de problem som är förknippade med invandrarspråkens ställning inom ramen för den nu gällande ordningen för utbildning vid filosofisk fakultet. Det finns emellertid anledning att rikta uppmärksamhet på det förhållandet att undervisningen vid universiteten i språk som talas av invandrare och inhemska minoriteter i Sverige är utformad som undervisning i ett främmande språk och att inga förkunskapskrav i språket i fråga krävs för tillträde till studier i t. ex. finska, estniska, samiska, serbokroatiska, turkiska och arabiska. För finska språket gäller att två terminers studier (40 poäng) ger behörighet att undervisa i finska.

Fortbildning

Sedan år 1970 anordnar SÖ årligen en veckolång fortbildningskurs under sommaren (i Båstad) för tvåspråkiga lärare i grundskolan. Kursen, där ca hälften av deltagarna utgörs av finskspråkiga lärare, syftar till att ge information och orientering om det svenska skolväsendet samt fortbildning i undervisningsmetodik. Som en integrerad del av kursen sommaren 1974 ges en femdagars kurs för svenska klass- och ämneslärare som undervisar invandrarelever.

För tvåspråkiga lärare från Finland anordnades vid sommaruniversitetet i Hangö och Vasa på initiativ av finsk-svenska utbildningsrådet sommaren 1974 en fortbildningskurs, som syftade till att öka lärarnas ämnesteoretiska kunskaper i finska och om tvåspråkighetens problem m. m. Till kurserna har stipendiemedel ställts till förfogande av undervisningsministeriet i Finland.

För att öka de svenska lärarnas kunskaper och förståelse för de finska invandrarnas kulturella och sociala bakgrund anordnar svenska föreningen Norden med understöd av SÖ sedan sommaren 1972 veckokurser i Finland. Sammanlagt har ca 225 lärare genomgått kurserna. Vidare anordnar Norrbottensdistriktet av föreningen Norden med särskilt statsanslag (f. n. 130 000 kr.) och anslag från Kulturfonden för Sverige och Finland kurser i finska språket för bl. a. lärare. Verksamheten som har pågått sedan år 1961 omfattar nu tre tvåveckorskurser.

För annan skolpersonal än lärare påbörjades på SÖ:s initiativ läsåret 1973/74 särskild informations- och fortbildningsverksamhet i invandrarfrågor. Under läsåret 1974/75 avses utbildningsverksamheten bedrivas i ett hundratal invandrartäta kommuner. Utbildningsdagar som berör invandrarfrågor anordnas vidare årligen såväl regionalt som lokalt.

8.5.4.3 *Läromedel*

För undervisningen i svenska som främmande språk och i hemspråket samt för stödundervisningen på hemspråket spelar tillgången på adekvata läromedel en avgörande roll. Tillgången på läromedel synes f. n. vara bäst för undervisningen i svenska, för vilken ett stort antal läroböcker, audivisuella hjälpmedel och pedagogiska spel har utgivits av svenska förlag. I betydande omfattning används även läromedel i svenska som

producerats för finska skolor.

Tillgången på läromedel för stödundervisningen på modersmålet och för undervisningen i hemspråket är däremot mycket ojämn och varierar dessutom starkt mellan olika språk. För de finska eleverna har det varit relativt enkelt att anskaffa läromedel från Finland, medan svårigheterna att etablera samarbete med ursprungsländerna har varit betydande för andra språkgrupper, främst beroende på att många länders läroböcker inte fyller den svenska skolans objektivitetskrav. På grund av skillnader i skolorganisation och läroplaner är det svårt att för en rad kursmoment finna läromedel producerade i utlandet. Självfallet gäller detta även sådana delar av lärokursen som direkt anknyter till svenska förhållanden.

Våren 1970 påbörjade SÖ ett utvecklingsarbete som syftar till att förse invandrarelever i grundskolan med läromedel. Projektet (LIG - läromedel för invandrare, grundskolan) syftar till att utveckla läromedelsmodeller, att göra behovsanalyser som underlag för läromedelsproducenter och för utnyttjande av produktionsstödjande insatser, att medverka vid anpassning och översättning av svenska läromedel, att anpassa vissa läromedel från utvandrarländer, att utarbeta informationsmaterial, läromedelsförteckningar m. m. Inom projektet har utarbetats försöksupplagor av introduktionsmaterial för elever om den svenska skolan på finska, serbokroatiska, grekiska, turkiska och tjeckiska.

För att skaffa underlag för läromedelsmodeller anpassas och översätts svenska läromedel framför allt inom orienteringsämnen. De största insatserna har gjorts för finska elever på högstadiet i samarbete med Sveriges Radio. Eterburet material från den finska skolradion har vidare bearbetats och kompletterats med arbetsmaterial.

På finska, grekiska, serbokroatiska och turkiska har vidare på ett antal förlag utkommit texthäften till diaserier för användning i undervisningen i orienteringsämnen.

SÖ har tilldelats särskilda medel för stöd till produktion av läromedel. Syftet med produktionsstödet är att det skall användas för att förbättra tillgången på läromedel inom bristområden. Under budgetåret 1972/73 avsattes 128 000 kr. av dessa medel för att förbättra läromedelssituationen för invandrarelever. Under budgetåret 1973/74 har 50 000 kr. anvisats för utgivning av läromedel på minoritetsspråk. Samma belopp står till förfogande under budgetåret 1974/75.

För undervisningen i hemspråket har huvudsakligen läroböcker utgivna i utlandet kommit till användning. Vissa svårigheter uppträder emellertid vid användningen av dessa när det gäller elever som vuxit upp i Sverige och som saknar den språkliga färdighet som läromedlet förutsätter. För vissa mindre språkgrupper har det också visat sig svårt att anskaffa lämpligt studiematerial. Vid sidan av centralt vidtagna åtgärder har därför lokalt i en rad kommuner och skolor betydande insatser gjorts av enskilda lärare för att i form av stenciler och annat egenproducerat material temporärt söka lösa akuta bristsituationer. Användningen av sådana läromedel har emellertid ibland inneburit svårigheter, då eleverna uppfattat läromedlens enkla utformning som en nedvärdering av deras språk.

Vid sidan av de egentliga läromedlen spelar dessutom tillgången på bredvidläsningsböcker och på underhållningslitteratur på det egna språket en stor roll. Detta har först på senare tid ägnats större uppmärksamhet, varför flertalet skolor med även stora grupper invandrarelever ännu torde ha ett jämförelsevis ringa urval bredvidläsningsböcker och annan litteratur på elevernas hemspråk. I vissa kommuner har emellertid samarbete i dessa frågor upprättats mellan skolan och det lokala folkbiblioteket.

8.5.4.4 *IU:s överväganden*

Tillgången på lärare för stödundervisning på hemspråket och för undervisning i hemspråket är f. n. otillräcklig. I många kommuner kan sådan undervisning inte komma till stånd i behövlig omfattning på grund av att lärare saknas. De förslag som IU lägger fram beträffande undervisningens omfattning innebär vidare – om de förverkligas – att behovet av sådana lärare ytterligare kommer att öka.

Lärarbehovet för i synnerhet de finsktalande eleverna har hittills i stor utsträckning tillgodosetts genom rekrytering av lärare från utlandet. Det är emellertid enligt IU:s uppfattning inte realistiskt att för framtiden lösa denna fråga enbart eller huvudsakligen genom rekrytering av lärare från invandrarnas ursprungsländer. Det är vidare endast i Finland man kan finna lärare som även behärskar svenska. Den pågående skolreformen i detta land har emellertid medfört att det överskott av för ändamålet lämpliga lärare som tidigare fanns numera är på väg att förbytas i en brist.

En grundläggande förutsättning för att förverkliga IU:s förslag rörande hemspråksundervisning och stödundervisning är således att utbildning förlagd till Sverige av lärare för denna undervisning snarast igångsätts i fasta former. Där så är möjligt bör denna utbildning ske i samarbete med invandrarnas ursprungsländer (i första hand Finland) och kan även till vissa delar förläggas till lärarutbildningsanstalter i dessa länder, eftersom det är av stor betydelse att kandidaterna får möjlighet att vistas i en språkmiljö där det kommande undervisningsspråket allmänt brukas. Utbildningen bör emellertid även vad beträffar de till utlandet förlagda delarna ske efter svenska kursplaner. Rekryteringen till denna utbildning bör i första hand ske i Sverige. SÖ bör få i uppdrag att planera och genomföra denna utbildning.

Det är vidare enligt IU:s uppfattning angeläget att de svenska lärare som undervisar invandrarelever i svenska som främmande språk har för ändamålet särskild utbildning. De nu verksamma lärare, som saknar sådan utbildning, bör ges tillfälle att genomgå lämplig fortbildning i svenska som främmande språk. Vidare bör en fortlöpande översyn av den utbildning i svenska som främmande språk som ges vid lärarhögskolorna i Linköping och Malmö komma till stånd.

Av väsentlig betydelse för invandrarelevernas anpassning till och trivsel i den svenska skolan är de svenska lärarnas och den övriga skolpersonalens inställning till och förståelse av de problem som möter eleven. För att öka förståelsen och skapa en positiv attityd till invandrareleverna är det angeläget att invandrarfrågorna och problemen rörande språkinlärning

och tvåspråkighet behandlas utförligt i såväl klass- som ämneslärarutbildningen vid lärarhögskolorna. Av speciell betydelse är det att invandrarfrågorna behandlas i utbildningen av speciallärare, eftersom tillgången på sådana lärare som behärskar invandrarspråk i dag är mycket knapp, och följaktligen invandrarelever i behov av specialundervisning är hänvisade till svenskspråkig undervisning. För sådana lärare, som under sin utbildningstid inte fått undervisning i dessa frågor, och för skolans övriga personal bör fortbildning anordnas i form av studiedagar, konferenser m. m.

Under senare år har även i ökad omfattning uppmärksammats de sociala och psykiska besvär som kan drabba invandrarelever i skolan (jfr. avsnitt 6.4.1). För att möta dessa svårigheter bör skolan ha tillgång till tvåspråkiga kuratorer och skolpsykologer i större omfattning än f. n. Detta förutsätter att sökande som själva är invandrare och kan i sammanhanget aktuella språk bereds möjlighet att utbilda sig i dessa yrken.

Tillgången på läromedel för såväl stödundervisningen i läroämnen som hemspråksundervisningen är alltjämt otillräcklig. I synnerhet gäller detta material på språk som talas av mindre invandrargrupper. SÖ bör därför ägna denna fråga fortsatt uppmärksamhet. I de fall samarbete på detta område kan etableras med invandrarnas ursprungsländer bör detta ske. Läromedlen bör emellertid alltid motsvara de krav på objektivitet och opartiskhet som den svenska läroplanen föreskriver.

Läromedelsbehovet kan endast till en del tillfredsställas genom nu omnämnda samarbetsåtgärder, som dessutom endast kan komma ifråga vad gäller ett begränsat antal länder, varför en utökad produktion av läromedel på andra språk än svenska i Sverige är nödvändig. Eftersom dessa läromedel dels ofta är dyra i framställning, dels – vad gäller flertalet språk – kan utgå i endast små upplagor, är läromedelsförlagen obenägna att sätta igång produktion i större omfattning. Det torde därför vara nödvändigt att genom olika former av produktionsstöd stimulera en ökad utgivning av läromedel på invandrarspråk. Sådant produktionsstöd utgår redan f. n. Resursen är emellertid otillräcklig, varför IU föreslår att anslaget väsentligt ökas. Vidare är det viktigt att informationen om redan existerande läromedel förbättras och ges ökad spridning.

Förutom egentliga läromedel är skolan i behov av bredvidläsningslitteratur, uppslagsverk m. m. på elevernas modersmål. Det är av vikt att i skolor där det finns ett större antal invandrarbarn skolbiblioteket tillhandahåller sådan litteratur i viss omfattning. Samverkan bör även kunna etableras med ortens allmänna bibliotek.

8.6 Viss övrig utbildning m. m.

8.6.1 *Folkhögskolan*

I SOU 1971:51 har IU redovisat utbildning för invandrare vid folkhögskolor (avsnitt 8.7 och 12.1.2) och även anlagt vissa synpunkter på denna form av utbildning för invandrare. Här skall ges vissa ytterligare uppgifter.

Sedan IU avgav sitt första delbetänkande har Dalarö folkhögskola vid filialen i Handen inrättat en särskild invandrarklass i två avdelningar om sammanlagt ca 24 elever, av vilka ett mindre antal är finskspråkiga. Den försöksverksamhet med gymnasieinriktade kurser för finskspråkiga invandrarungdomar i form av folkhögskoleutbildning som under åren 1970–1973 bedrivits vid folkhögskolan i Malung är emellertid numera avvecklad (se SOU 1971:51 avsnitt 7.4.1).

Av särskilt intresse är den folkhögskola för finska invandrare i Sverige (Ruotsinsuomalaisten kansankorkeakoulu) som inrättades den 1 juli 1973 i Haparanda, och som påbörjade sin verksamhet den 14 oktober samma år. Skolan, som är inrymd i det tidigare seminariets lokaler, har som huvudman Riksförbundet finska föreningar i Sverige. I skolans styrelse ingår även en representant för Suomi-samfundet i Helsingfors. Skolan har under sin första vinterkurs haft 42 elever. Statsbidrag till skolan har för budgetåret 1973/74 utgått från Sverige, med hänsyn till att skolan icke kommer att erhålla landstingsbidrag, med 150 000 kr. (utöver sedvanliga folkhögskolebidrag) och från Finland med 70 000 fmk. För budgetåret 1974/75 beräknas det extra statsbidraget från Sverige till 300 000 kr. Vid skolan anordnas vid sidan av vanliga folkhögskolekurser även kortare specialinriktade kurser. Undervisningsspråk är finska och svenska.

8.6.2 *Högre utbildning och forskning i invandrarspråk*

Den högre utbildningen i språk som talas av invandrare och språkliga minoriteter i Sverige äger rum vid universiteten. I SOU 1972:83 (s. 41–43 och 91–93) har IU gett en översikt över nuvarande möjligheter till studier av dessa språk.

Inom universitetsorganisationen kan f. n. ett trettiotal språk studeras. Utbildningens mål och innehåll varierar emellertid starkt mellan de olika språken, beroende bl. a. på de förkunskapskrav som uppställs för tillträde till studierna och de resurser som står till undervisningens förfogande. Förkunskaper i ett visst språk krävs om detta språk förekommer på gymnasiets läroplan (engelska, tyska, franska, italienska, portugisiska, spanska, ryska) med undantag för finska språket. Detta innebär att universitetsundervisningen i finska och övriga språk har karaktär av nybörjarundervisning. Slutmålet för den fullständiga utbildningen, som normalt omfattar tre eller fyra terminer (60–80 poäng), kan följaktligen heller inte ställas lika högt som i de språk där undervisningen bygger på tidigare grundkunskaper.

Invandrarspråkens ställning inom universitetsorganisationen är f. n. osäker. För flertalet ämnesområden gäller det att studerandeantalet är ringa och att därigenom även de ekonomiska och personella resurserna för anordnande av grundutbildningen är knappa. Tilldelningen av lärartimmar är nämligen baserad på antalet studerande. Studierna får därför ofta karaktär av självstudier, vilket i många fall leder till mindre tillfredsställande studieresultat. Förslag till en omorganisation av utbildningen av småämnen vid humanistisk fakultet lades fram våren 1974 av

en arbetsgrupp inom UKÄ. IU har i tillämpliga delar tillstyrkt arbetsgruppens förslag.

Huvuddelen av dem som studerar sådana språk som finska, estniska, samiska och serbokroatiska utgörs av studerande som har dessa språk som modersmål. Detta har medfört vissa svårigheter för utbildningen, eftersom kursplanerna är utformade för nybörjare som saknar tidigare kontakt med språken.

Enligt nuvarande kompetensregler ger 40 poäng i ett främmande språk formell ämneskompetens för tjänstgöring som ämneslärare.

8.6.3 *IU:s överväganden*

För invandrarelever som avslutat grundskoleutbildningen och som önskar fortsätta sin utbildning, men som av språkliga eller andra skäl inte kunnat fortsätta sina studier vid en gymnasieskola, kan *folkhögskolan* som undervisningsform erbjuda många fördelar. Studier vid folkhögskola kan dessutom ge kompetens för en rad postgymnasiala utbildningsvägar och även ge möjlighet till inträde till gymnasieskolans olika linjer. Som IU har framhållit i sitt första delbetänkande (s. 107) kan folkhögskolekurser vara mycket lämpliga för invandrare som under en längre tid vill fördjupa sin utbildning och knyta nya kontakter. Genom den nyinrättade folkhögskolan i Haparanda för finska invandrare i Sverige har ett betydelsefullt initiativ tagits för att ge finskspråkiga i Sverige möjligheter till folkhögskoleundervisning på sitt eget modersmål.

För IU framstår det som angeläget att *utbildning på universitetsnivå* kan erbjudas och anordnas i Sverige *i språk som talas av i landet bosatta invandrare och språkliga minoritetsgrupper.* Sådan utbildning är viktig med tanke bl. a. på samhällets behov av tolkar, översättare och ämneslärare samt på invandrarnas och minoritetsgruppernas möjligheter att här i landet bedriva kulturell verksamhet på det egna språket. Enligt IU:s uppfattning är en resursförstärkning därför önskvärd för de små språkämnena.

Om den nödvändiga resursförstärkningen inte skulle kunna åstadkommas på annat sätt föreslår IU i likhet med UKÄ:s tidigare omnämnda arbetsgrupp att undervisningen i sådana ämnen koncentreras till ett universitet och läggs ned vid de övriga där den nu förekommer. På så sätt kan garantier skapas för att effektiv undervisning kan erbjudas åtminstone vid något av landets universitet.

Med hänsyn till det ökade behovet av ämneslärare i invandrarspråk som blir en följd av IU:s förslag i avsnitt 8.5 anser IU det vara nödvändigt att se över de kompetensregler som gäller f. n. En två terminer lång utbildning i ett språkämne där inga förkunskaper krävs vid tillträdet kan inte ge de praktiska och teoretiska grunder som är nödvändiga vid undervisning av barn som talar språket som modersmål. Av samma skäl framstår det för IU som önskvärt att det vid universiteten införs en särskild utbildningsväg i åtminstone sådana språk som talas av stora språkliga minoritetsgrupper i landet (i första hand finska, estniska,

samiska och serbokroatiska) för sådana som talar dessa språk som modersmål.

IU vill dessutom i detta sammanhang framhålla det angelägna i att den universitetsinstitution eller en av de institutioner som ansvarar för undervisning och forskning i de största invandrarspråken tilldelas speciella resurser för att följa språkutvecklingen i Sverige inom det egna språkområdet (jfr. avsnitt 7.3.4 i SOU 1972:83).

9 Föreningarna och trossamfunden

9.1 Invandrarna i föreningslivet

9.1.1 *Allmänt*

I avsnitt 4.2.4 tas frågan upp om de fackliga organisationerna och invandrarna och i avsnitt 10.2.2 berörs invandrarnas deltagande i de svenska politiska partiernas verksamhet. I detta kapitel behandlas invandrarnas och vissa minoritetsgruppers aktiviteter i övriga ideella föreningars verksamhet och i egna föreningar, liksom även särskilda aktiviteter som ideella föreningar genomför med sikte på invandrare. I kapitlet berörs även trossamfundens roll.

Av invandrar- och minoritetsgrupper har bildats ett stort antal föreningar med varierande verksamhet och syfte. Det är inte möjligt att dra någon skarp gräns mellan sådana invandrar- och minoritetsorganisationer och övriga organisationer, och invandrar- och minoritetsorganisationerna bör i princip betraktas som en del av det svenska organisationsväsendet. I allmänhet bedriver dock de speciella invandrar- och minoritetsföreningarna sin verksamhet på andra språk än svenska, även om det förekommer internationellt präglade invandrarföreningar där verksamheten sker på svenska, på samma sätt som det förekommer att svenska föreningar har speciella avdelningar eller speciell verksamhet på ett annat språk. De speciella invandrar- och minoritetsföreningarna fyller en viktig funktion för medlemmarnas identitetsupplevelse och för möjligheterna till kontakt med ursprungslandets kultur. I avsnitt 9.2 finns en närmare redogörelse för sådana organisationer och förslag om speciellt stöd till dem.

Det är en allmän erfarenhet att invandraren åren närmast efter invandringen engagerar sig i föreningsverksamhet i liten utsträckning. Detta gäller såväl svenskspråkiga föreningar som icke svenskspråkiga invandrar- och minoritetsföreningar. Ett undantag utgör de föreningar som på sitt program har åtgärder som direkt syftar till att underlätta den omedelbara anpassningen i Sverige. I de flesta fall har dock invandrarföreningarna inte resurser för ett sådant arbete utan den hjälp de nyinflyttade ofta får av landsmän som har bott i Sverige längre ges vanligen informellt och vid sidan av föreningarnas verksamhet.

Deltagande i den allmänna föreningsverksamheten i Sverige förutsätter vanligen åtminstone någon kunskap i svenska. Nyinvandrade utlänningar

måste således i praktiken komma över en språkbarriär för att aktivt delta i de svenskspråkiga föreningarnas verksamhet. Men även när de språkliga hindren för ett deltagande i det svenska föreningslivet reducerats är det inte särskilt vanligt att invandrare söker sig till och aktivt deltar i det svenska föreningslivet i stort. Detta framgår bl. a. av avsnitt 4.2.4 där det antyds att invandrarnas delaktighet i det fackliga arbetet inte motsvarar deras anslutningsprocent. Detsamma gäller invandrarnas delaktighet i de politiska partiernas verksamhet. En rad enskilda invandrare har emellertid tillfört det svenska organisationslivet nya impulser och värdefulla insatser. I en del organisationer inom t. ex. kultursektorn och idrottsrörelsen spelar invandrare en betydelsefull och aktiv roll.

Formella hinder för invandrare att bli medlemmar i svenska föreningar i form av krav på svenskt medborgarskap torde förekomma endast undantagsvis. Ett område med sådana hinder som har observerats i den allmänna debatten är stjärnidrotten, där resp. specialförbund kan uppställa krav på svenskt medborgarskap för deltagande i elitserier eller i landslagssammanhang. Detta beror inte på en negativ inställning till invandrare utan på internationella regler. Som villkor för deltagande i mästerskapstävlingar hade sålunda år 1972 40 av riksidrottsförbundets specialförbund en klausul om ett års vistelse i Sverige, tre specialförbund om två års vistelse, ett specialförbund om tre års vistelse och ett specialförbund om tre månaders vistelse i Sverige, medan sex specialförbund inte alls tillät utländska medborgare att delta i mästerskapstävlingar.

Medlemskap i en förening bygger på ett gemensamt intresse och rekryteringen av nya medlemmar torde ofta ske genom personliga och informella kontakter. Avsaknaden av sådana kontakter kan för invandraren försvåra möjligheterna att få kunskap om föreningslivet på den ort där han bor, liksom även att komma i kontakt med föreningen. Det torde endast undantagsvis förekomma att svenskspråkiga föreningar vidtar särskilda åtgärder för att rekrytera invandrare till sin verksamhet.

Eftersom medlemmarnas nationalitet eller ursprung i de flesta föreningar är utan betydelse sker normalt ingen registrering av sådana uppgifter. Det finns därför inte heller centralt hos riksförbunden uppgifter om i vad mån invandrare eller utlänningar är engagerade i föreningarnas verksamhet. Denna fråga kan emellertid något belysas genom lokala undersökningar som har gjorts. En sådan undersökning avseende deltagande i främst idrottsföreningarnas verksamhet genomfördes i Olofström år 1971 av sociologiska institutionen i Lund på uppdrag av statens ungdomsråd.

I denna undersökning tillfrågades 240 ungdomar och föreningsledare i Olofström om sin fritidssysselsättning och om sin inställning till politik, religion och den äldre generationen. Man fann att även om svenska och utländska ungdomars fritidssysselsättning i allmänhet inte var likartad i någon större utsträckning så var ändå invandrarnas delaktighet i de lokala idrottsföreningarnas verksamhet relativt stor.

Olofström hade år 1971 17 000 invånare varav 3 190 eller 18,4 procent var utländska medborgare, representerande 23 nationer. I januari

Tabell 9.1 Invandrarnas andel av svenska idrottsföreningar i Olofström
Immigrants belonging to Swedish sports clubs in Olofström

Föreningens namn	Antal medlemmar totalt	Antal invandrare
Bordtennisklubben Boken	83	ca 30
Brottarklubben Holje	235	ca 70
Hemsjö AIK	140	3
Jämshög Bowlingklubb	25	3
Kyrkhults Sportklubb	283	–
OK Halen	60	4
Olofströms Fritidsklubb	280	22
Olofströms Korporationsidrotts-förbund	700	35
Ungdoms- och Friidrottsföreningen Contact	380	60
Olofströms Scoutkår	40	8
Olofströms Skyttegille	150	ca 10
Olofströms Sportdykarklubb	50	10
Logen 5566 Stålviljan	44	10
Olofströms Idrottsförening	160	16
Olofströms Simklubb	85	10
	2 715	271

Källa: Ungdomsundersökningen 1971, statens ungdomsråd och sociologiska insitutionen vid Lunds universitet

1972 bodde 2 121 finländare och 697 jugoslaver i kommunen och av de finska invandrarna var 660 medlemmar i finska föreningen. Antalet invandrare som var medlemmar i de svenska lokala idrottsföreningarna uppgick till 271 personer (se tabell 9.1).

9.1.2 *IU:s överväganden*

IU anser att de ideella organisationerna – såväl de speciella invandrarföreningarna som de allmänna organisationerna – har en viktig uppgift att fylla för att skapa kontakt mellan människor av olika ursprung och olika erfarenheter. Detta gäller såväl den verksamhet som olika organisationer kan utveckla i direkt kontaktskapande syfte (se vidare avsnitt 9.4) som organisationernas vanliga verksamhet. IU anser det således vara mycket värdefullt att invandrare i föreningarna kan komma i kontakt med den inhemska befolkningen liksom invandrarna genom sina erfarenheter kan bidra till en internationalisering och ett berikande av de svenska föreningarnas verksamhet. Det är därför angeläget att organisationerna medvetet försöker få med nyinflyttade personer i sin verksamhet i större utsträckning än vad som nu sker. Det gäller inte minst idrottsorganisationerna.

9.2 Invandrar- och minoritetsorganisationerna

9.2.1 *Beskrivning av organisationerna*

IU genomförde sommaren 1973 en enkät till invandrar- och minoritetsorganisationer i Sverige. En utförlig redogörelse för enkäten presenteras i bilaga 2. I det följande ges en översiktlig bild av invandrar- och minoritetsorganisationerna i huvudsak enligt de resultat som IU:s enkät gav.

Antal

Något register över "invandrar- och minoritetsorganisationer" finns inte och begreppet är inte entydigt. IU kunde dock för sin enkät genom olika

Tabell 9.2 Invandrar- och minoritetsorganisationer enligt IU:s enkät sommaren 1973 efter nationalitet

Immigrant and minority organizations, by nationality, 1973

Nationalitet (motsvarande)	Utsända formulär	Bearbetade formulär (svarsfrekvens)					
	antal	antal	%	Därav från			
				profana org.		religiösa org.	
				antal	%	antal	%
Från Afrika[a]	15	8		8	2	–	–
Ester	204	132	65	113	27	19	13
Finnar	249	169	68	113	27	56	37
Finlandssvenskar	16	14		14	3	–	–
Greker	25	13	52	13	3	–	–
Ingermanländare	8	8		7	2	1	1
Italienare	18	15		13	3	2	1
Judar	70	38	54	20	5	18	12
Jugoslaver[b]	41	34	83	31	7	3	2
Letter	6	5		4	1	1	1
Portugiser	5	3		3	1	–	–
Spanjorer	7	5		4	1	1	1
"Skandinaver"[c]	12	8		5	1	3	2
"Östeuropéer"[d]	36	26	72	20	5	6	4
Övriga nationaliteter[e]	60	33	55	28	7	5	3
Ej nationalitetsbundna[f]	74	53	72	18	4	35	23
Totalt	846	564	67	414	100	150	100

[a]organisationer med anknytning till den afrikanska kontinenten
[b]organisationer vilka betecknar sina medlemmar som jugoslaver (28), kroater (3), makedoner (1), serber (1) eller slovener (1)
[c]danska (3), norska (3) och isländska (2) organisationer
[d]polska (9), ungerska (9), tjeckiska (4), rumänska (1) organisationer samt föreningar vilka själva betecknar sig som "östeuropeiska" (3)
[e]följande nationaliteter (eller motsvarande): araber (3), assyrier (1), britter (5), fransmän (3), holländare (1), indier (3), irländare (1), japaner (3), kelter (1), kurder (1), schweizare (1), tunisier (1), turkar (1), tyskar (5), österrikare (2) och ukrainare (1)
[f]organisationer som ej representerar någon speciell nationalitet utan verkar på ett internationellt plan (bl.a många religiösa organisationer)

källor få fram adresser till 846 organisationer som bedömdes kunna vara invandrar- eller minoritetsorganisationer. Av dessa svarade 564 på enkäten.

En uppdelning av föreningarna efter nationalitet finns i tabell 9.2. I flertalet fall framgår av föreningens namn till vilken nationalitet som den kan hänföras. I vissa fall har uppdelningen skett efter uppgifter i enkäten.

Även om viss nationalitetstillhörighet i allmänhet inte är ett formellt krav för medlemskap, framkommer det att de flesta organisationer bildats på enhetlig etnisk grund. Föreningar med direkt syfte att "blanda" olika nationaliteter förekommer sällan, men svenskar är medlemmar eller deltar i verksamheten i 75 procent av organisationerna. Denna procentandel ger dock inte någon entydig bild av förhållandena eftersom många invandrare har blivit svenska medborgare – eller kanske t. o. m. är andra eller tredje generationens invandrare – och begreppet "svenskar" således förorsakar tolkningssvårigheter.

Flera föreningar som ursprungligen tillställdes enkäten besvarade den inte med hänvisning till att frågorna inte var relevanta för deras del. Det gällde framför allt föreningar där majoriteten av medlemmarna är infödda svenskar och föreningens syfte är att främja förbindelser med ett annat land. Flera sådana föreningar ingår dock även bland dem som har besvarar enkäten. Det är således osäkert om alla i enkäten ingående organisationer kan karakteriseras som "invandrar- eller minoritetsorganisationer".

Underlag saknas också för att bedöma hur många sådana organisationer man inte kunnat erhålla uppgifter om. Ett stort antal organisationer hade upphört med sin verksamhet, varför det är troligt att i motsvarande grad nybildade organisationer nu existerar. Det är t. ex. också känt att ett stort antal gruppbildningar och föreningar för invandrare och etniska/språkliga minoriteter är verksamma inom de politiska partierna. Dessa gruppbildningar och föreningar har inte tagits med i enkäten. I detta sammanhang kan också nämnas att det finns minst ett åttiotal kulturellt aktiva gruppbildningar av invandrare i Sverige utan egentlig föreningsstruktur, som är verksamma med t.ex. amatörteater, dans etc., men som inte heller ingår i undersökningsmaterialet.

Det existerar således ett mycket livligt föreningsväsende i olika invandrar- och minoritetsgrupper. Det bör dock observeras att dessa föreningar naturligtvis inte når alla medlemmar i resp. invandrar- eller minoritetsgrupp. Det torde i många grupper vara så att flertalet personer som kan anses tillhöra gruppen står utanför de etablerade föreningarna. Antalet finska medborgare bosatta i Sverige är ca 200 000 och antalet finskspråkiga i Sverige kan uppskattas till 230 000, medan de föreningar som ingår i Riksförbundet finska föreningar i Sverige tillsammans har ca 46 000 medlemmar. Även om de finska föreningarna i sin verksamhet säkerligen når ett större antal personer än de formella medlemmarna är det förmodligen så att många i gruppen inte har kontakt med dem. Inom andra stora invandrargrupper – t.ex. tyskar, danskar och norrmän – är föreningarna fåtaliga.

I den fortsatta redovisningen behandlas enbart de profana organisatio-

Tabell 9.3 Profana invandrar- och minoritetsorganisationer som besvarade IU:s enkät efter nationalitet och år när organisationen grundades
Non-religious immigrant and minority organizations, by nationality and year of foundation

Nationalitet	–1940		1940–		1951–		1961–		1971–		Ej svar		Totalt	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%	Antal	%
Från Afrika							4		4				8	2
Ester			69	61	34	30	9	8	1	1			113	27
Finnar	1	1			28	25	61	54	20	18	3	2	113	27
Finlandssvenskar			2		5		5		2				14	3
Greker							5		7		1		13	3
Ingermanländare			4		3								7	2
Italienare	2		4		3		2		1		1		13	3
Judar	7	35	7	35	2	10	4	20					20	5
Jugoslaver					1	3	17	55	13	42			31	7
Letter			2		1		1						4	1
Portugiser									3				3	1
Spanjorer					1		3						4	1
"Skandinaver"	1		1		1		1				1		5	1
"Östeuropéer"	2	10	5	25	5	25	5	25	2	10	1	5	20	5
Övriga nationaliteter	5	18	6	21	3	11	7	25	7	25			28	7
Ej nationalitetsbundna	1	5	1	5	3	17	5	28	7	39	1	5	18	4
Totalt	19	5	101	24	90	22	129	31	67	16	8	2	414	100

ner som ingick i enkäten. Deras antal och fördelning på nationalitetsgrupper framgår av tabell 9.3.

Ålder

Tidpunkten för organisationernas bildande följer de olika flykting- och invandringsströmmarna. Under krigsåren grundades många judiska, estniska och östeuropeiska föreningar. På 1950-talet började även de finska invandrarna att organisera sig för att på 1960-talet dominera bland nybildade föreningar tillsammans med den nya invandrargruppen jugoslaverna.

Verksamhet och geografisk spridning

50 procent av organisationerna kan betecknas som "allmänna", dvs. de bedriver en mångsidig verksamhet, t. ex. sällskaplig samvaro, sport, kurser, olika sociala aktiviteter etc. Till denna kategori hör framförallt en stor del av finnarnas och jugoslavernas organisationer, medan exempelvis esternas och judarnas organisationer bedriver en mer specialiserad verksamhet i olika vänskaps- och intresseföreningar. Skillnaderna i organisationsstruktur ter sig ganska naturliga med tanke på de olika invandrargruppernas bakgrund. De finska och jugoslaviska invandrargrupperna består till största delen av arbetare som kom till Sverige under 1960-talet. Den estniska gruppen och en stor del av den judiska minoriteten kom till Sverige av politiska skäl i samband med andra världskriget. Det är mot denna bakgrund inte heller förvånande att

förhållandevis många föreningar bildade under 1940- och 1950-talen säger sig vara rikstäckande och/eller internationella (dvs. organisationer med förgreningar i flera länder) medan de senare bildade organisationerna till största delen är lokala och verksamma på en ort.

22 procent av de finska och jugoslaviska föreningarna är således belägna i Stockholmsområdet mot 46 procent av de estniska och majoriteten av de judiska och österuropeiska organisationerna. Totalt ligger 55 procent av organisationerna i Stockholm, Göteborg och Malmöregionerna, fem procent i Uppsala och tre procent i vardera Borås, Eskilstuna och Norrköpingsområdena.

I flera grupper finns föreningar som syftar till att samordna olika aktiviteter inom gruppen och företräda gruppens intressen gentemot myndigheter och allmänheten. Sådana föreningar är vanligen förbund av lokalföreningar (t. ex. Riksförbundet finska föreningar i Sverige som samlar 132 lokalföreningar – dvs. 85 procent av de finska föreningar som har svarat – med tillsammans ca 46 000 medlemmar). I två grupper – ester och letter – har man bildat organisationer genom val i grupperna där alla personer som har ansett sig tillhöra gruppen har fått rösta; i vissa fall kan en lokalförening eller annan medlemsförening ha tagit på sig uppgiften att verka som en riksorganisation för gruppen.

Medlemsantal

Skillnaderna mellan allmänna och speciella föreningar framträder också vid en jämförelse av medlemsantal, där esterna dominerar bland de organisationer som har mindre än 50 medlemmar medan det vanligaste antalet bland de finska föreningarna ligger på 100–200 medlemmar. Finnarna redovisar sex föreningar vilkas medlemsantal överstiger 3 000.

Antal personer som nås av verksamheten

60 procent av alla organisationer i enkäten når med sin verksamhet fler personer än medlemmarna, varav en dryg tredjedel uppger en räckvidd på mer än dubbla antalet medlemmar. Förhållandet mellan antal medlemmar och antal personer som nås av verksamheten håller sig tämligen konstant oberoende av nationalitet. Det kan möjligen nämnas att förhållandevis många estniska organisationer på grund av sina specifika aktiviteter befinner sig bland dem vars verksamhet inte når fler än resp. medlemsantal.

Lokalsituationen

Tillgången till egna lokaler och möjligheterna att bedriva en meningsfull verksamhet hänger nära samman. Många organisationer har också uppgivit att de önskar utöka sin verksamhet men tvingats avstå från detta på grund av brist på lämpliga lokaler. Mycket av den verksamhet som organisationerna bedriver, framförallt med inriktning på att bevara och fördjupa den egna kulturen, förutsätter oftast att organisationerna kan

själva disponera egna lokaler utan att behöva dela dem med andra organisationer.

En tredjedel av föreningarna säger sig ha lokalproblem och anser att samhället bör hjälpa till att skaffa lämpliga lokaler. Även de lokaler som finns tillgängliga är många gånger otillfredsställande.

Kommunerna är de främsta bidragsgivarna när det gäller lokaler. Man kan emellertid konstatera att majoriteten (61 procent av organisationerna) inte får något bidrag till lokalhyra, medan de övriga (39 procent) i ungefär lika stor utsträckning erhåller bidrag till hela (inkl. gratis lokal) som till del av hyran. I allmänhet har organisationerna inte heller några egna lokaler utan hyr tillfälliga sådana eller använder medlemmarnas bostäder.

Lokalsituationen för de finska och de jugoslaviska grupperna är ganska likartad; ca en tredjedel av organisationerna har egna, medan de övriga hyr tillfälliga lokaler. Hälften av de finska och något färre än hälften av de jugoslaviska organisationerna får bidrag till hyran.

De judiska föreningarna har det relativt sett bäst ställt med lokaler: 55 procent har egna lokaler och 15 procent delar med annan organisation. Hälften av dessa organisationer får också bidrag till hyran. Bland de estniska organisationerna däremot saknar 62 procent lokaler, 18 procent delar lokaler med annan organisation och en förhållandevis stor andel håller sammankomster i medlemmarnas bostäder. De estniska organisationerna får inte heller bidrag till lokalhyra i någon nämnvärd utsträckning.

Organisationernas synpunkter

Att lokalhyran kan vara ett problem framkommer av de synpunkter som organisationerna har fogat till enkätsvaren. Ungefär 90 procent anser sig ha ekonomiska problem och lokalproblem och vill att samhället skall bistå vid lösningen av dessa problem. Ca en fjärdedel, speciellt jugoslaviska föreningar, efterlyser intresse, förståelse och information från myndigheternas sida. Framförallt jugoslaverna anser också att invandrar- och minoritetsgrupperna bör få mer inflytande i det svenska samhället.

Bland organisationernas mer interna problem kan nämnas aktivering och rekrytering av medlemmar, det senare bl. a. beroende på viss "förgubbning" som råder bland de tidigare invandrargrupperna (ester, judar och östeuropéer). Aktiveringsproblemen uppstår bl. a. genom kontaktsvårigheter då medlemmarna många gånger bor mycket spridda.

9.2.2 *Organisationernas ekonomiska situation*

IU:s enkät

Organisationerna brottas med stora ekonomiska problem, vilket bl. a. framgår av att över hälften av organisationerna i IU:s enkät spontant angett ekonomiska problem som största svårighet samt även andra av

ekonomin betingade svårigheter såsom lokalproblem och personalbrist. Som en lösning på denna situation önskar man att samhället skall bistå med ekonomiska bidrag.

Drygt hälften av de organisationer som ingick i enkäten får ekonomiska bidrag antingen från svenska samhällsorgan, annat land, annan organisation, företag eller enskilda personer. Dessa bidrag uppgår vanligtvis till en sammanlagd summa av 1 000–2 000 kr. per år och organisation. Framförallt erhåller en stor andel finska och jugoslaviska föreningar någon form av bidrag (82 procent resp. 71 procent). Även bland de "ej nationalitetsbundna" samt de judiska, italienska och spanska organisationerna får majoriteten något bidrag.

Stöd från samhället, dvs. statligt, kommunalt eller landstingsbidrag, erhåller knappt hälften av organisationerna, och även då oftast 1 000–2 000 kr. per år. De som får stora bidragsbelopp (över 50 000 kr.) bedriver i allmänhet skol- eller ungdomsverksamhet. En del av det samhälleliga stödet ges också i form av personal och materiel.

Över tre fjärdedelar av de finska och drygt hälften av de jugoslaviska organisationerna får ekonomiskt stöd från samhället, vanligtvis i storleksordningen 500–1 000 kr. resp. 1 000–2 000 kr. per år. Många finska föreningar får dessutom indirekt ekonomiskt stöd genom arkivarbetartjänster. (Se bilaga 2 i SOU 1974:70).

Däremot erhåller förhållandevis få estniska organisationer något bidrag från samhället (19 procent), vilket bl. a. förklaras av att nästan tre fjärdedelar av dem över huvud taget aldrig sökt något bidrag. Bland den estniska gruppen finns som tidigare nämnts många små föreningar med mycket specialiserad verksamhet som på grund av sin karaktär helt enkelt inte tror sig kunna få eller anser sig vara i behov av bidrag.

Vid en uppdelning av samhällsstödet på statliga och kommunala organ finner man att 37 procent av organisationerna får kommunala bidrag, de flesta i 1 000–2 000 kronorsklassen, medan endast 12 procent av organisationerna får statligt stöd. De statliga bidragen är i allmänhet mindre än de kommunala och de stora beloppen tillfaller främst riksförbunden. Det är emellertid naturligt att det samhälleliga stödet till lokalt verkande organisationer i första hand kommer från kommunala organ.

16 procent av organisationerna får bidrag från "annan organisation" i Sverige. Dessa bidrag kommer till största delen från någon huvudorganisation inom resp. nationalitet, dvs. de "interndebiteras". Främst är det de judiska och finska organisationerna som på detta sätt erhåller bidrag från "annan organisation", men medan samtliga bidrag till de judiska organisationerna överstiger 1 000 kr. ligger majoriteten av de finska under 500 kr. De större bidragen till de judiska organisationerna går framför allt till skolverksamhet.

Företagen ger oftast sina bidrag till invandrar- och minoritetsorganisationer i form av materiel eller belopp på upp till 500 kr. 10 procent av organisationerna erhåller bidrag från företag.

En mycket liten del av bidragen (tre procent) uppges komma från resp. utvandrarland och till mycket varierande belopp. Riksförbundet finska

föreningar i Sverige får upp till 500 000 kr. från den finska staten. Det jugoslaviska stödet består främst av materiel (jugoslaviska långfilmer).

Statliga bidrag

Några reguljära statliga bidrag till invandrar- och minoritetsorganisationernas administration utgår inte f.n. Ett par organisationer får dock bidrag till sin centrala verksamhet enligt bestämmelserna om stödet till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet. Vidare har flera organisationer fått bidrag i form av arkiv- och beredskapsarbeten och för viss utbildningsverksamhet.

Av medel ur en delpost i anslagsposten Försöksverksamhet i anslaget Anpassningsåtgärder för invandrare, benämnd "bidrag till organisationer och institutioner för anpassningsåtgärder" kan SIV ge bidrag även till invandrarorganisationer. En närmare beskrivning av dessa bidrag och de regler som SIV tillämpar vid bidragsgivningen återfinns i avsnitt 9.4. I huvudsak har SIV:s bidrag förbehållits olika klart avgränsade projekt och bidrag har därvid getts oberoende av om mottagaren har invandraranknytning eller är en "svensk" organisation eller institution.

Bland sådana projekt som invandrarorganisationer har fått bidrag till kan nämnas tidningar och tidskrifter (bl. a. till Riksförbundet finska föreningar i Sverige med sammanlagt 50 000 kr. under budgetåren 1967/68–1972/73 och till föreningen Prisma med sammanlagt 24 500 kr. under budgetåren 1971/72–1972/73), kursverksamhet (bl.a. till Riksförbundet finska föreningar med 250 000 kr. under budgetåren 1968/69–1972/73, till Grekiska riksförbundet 10 000 kr. budgetåret 1972/73 m.fl.).

Enligt de av SIV:s styrelse i samråd med IU antagna riktlinjerna för bidragsgivningen kan bidrag utgå till invandrarorganisation "till täckande av kostnader som uppkommit i samband med organisationens bildande". Sådant startbidrag har utgått till bl. a. Jugoslaviska riksförbundet, Grekiska riksförbundet och Italienska riksförbundet. Administrationsbidrag i övrigt har enligt SIV:s riktlinjer endast kunnat utgå i samband med sådana projekt som har fått stöd. En sådan gränsdragning har inneburit svåra avväganden och det är ett allmänt framfört önskemål från invandrar- och minoritetsorganisationer att direkta bidrag till organisationernas centrala verksamhet skall ges.

Till SIV inkom under år 1970 ansökningar om bidrag från 14 baltiska organisationer (jfr. avsnitt 1.2). Dessa ansökningar överlämnades i december 1970 av SIV till Kungl. Maj:t för avgörande. Verket framförde därvid bl. a. följande:

De baltiska organisationer som nu ansöker om bidrag från invandrarverket bör enligt verket numera betraktas som sammanslutningar för etniska minoriteter i Sverige som önskar samhällsstöd för att bevara de egna språken och den kulturella egenarten.

Av verkets instruktion, av benämningen på de medel verket förfogar över för bidrag till organisationer m. fl. (*anpassningsåtgärder* för *invandrare*) och av de riktlinjer för verkets arbete som återfinns i proposition nr

142 år 1968 om utlänningspolitiken framgår att uppgiften att vara kontaktorgan för etablerade språkliga, etniska och religiösa minoriteter inte ligger inom verkets kompetensområde.

Verket vill i detta sammanhang framhålla vikten av att möjligheterna vidgas för etablerade språkliga, etniska och religiösa minoriteter att få samhällsstöd för verksamhet som har till syfte att bevara den språkliga, kulturella och religiösa egenarten. I invandrarutredningens uppdrag ingår bl. a. att kartlägga etablerade etniska och religiösa minoriteters problem. Enligt utredningens direktiv ankommer det på utredningen att pröva vilka minoritetsproblem som bör tas upp i sammanhanget. Invandrarverket menar att frågan om de etablerade språkliga, etniska och religiösa minoriteterna i Sverige bör göras till föremål för en bred prövning som syftar till ett klart erkännande av minoritetsgruppernas strävan till språklig, kulturell och religiös egenverksamhet.

Kungl. Maj:t överlämnade sedermera genom beslut den 28 januari 1972 dessa ansökningar till IU att tas under övervägande vid fullgörandet av utredningsuppdraget. Därefter har ytterligare ansökningar från baltiska organisationer överlämnats till IU vid två tillfällen år 1973 från sex organisationer. Innebörden av Kungl. Maj:ts beslut kan tolkas på så sätt att IU bör överväga och – om så befinns lämpligt – föreslå stödåtgärder även för etablerade minoritetsgrupper. Det förslag som IU lägger fram i avsnitt 9.2.3 om stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer avser även organisationer inom sådana etablerade grupper.

Kommunala bidrag

Genom IU:s kommunenkät år 1970 insamlades bl. a. material som gav en bild av de kommunala stödåtgärderna till invandrar- och minoritetsorganisationer. Enkäten skickades ut till 52 kommuner. Samhällsstödet till och kännedomen om de lokala invandrarorganisationerna varierade kraftigt från kommun till kommun. I ett tjugotal kommuner hade invandrarorganisationerna tillgång till särskilda eller egna lokaler (upplåtna av kommun, företag eller organisation). Särskilt nyetablerade föreningar uppgavs kämpa med stora lokalsvårigheter. Det var relativt vanligt att kommunerna ställde lokaler till gratis disposition. Föreningsstödet i övrigt uppvisade en brokig provkarta: alltifrån bidrag till bocciabana till konsulentstöd. Ingen kommun redovisade normer för särskilt föreningsstöd till invandrarorganisationer vid sidan om det generella lokala föreningsstödet.

Kommunernas engagemang för invandrarfrågor har emellertid blivit större under senare år och bidragen till organisationerna har ökat sedan enkäten gjordes. Av IU:s enkät till invandrar- och minoritetsorganisationer år 1973 framgick sålunda att 37 procent av organisationerna fick primärkommunalt stöd. Endast två procent fick landstingskommunalt stöd. De kommunala bidragen tillfaller i första hand de lokalt verkande föreningarna och organisationerna.

IU har även tagit kontakt med ett antal kommuner för att få en bild av bidragsgivningen till invandrarorganisationerna. *Stockholms invandrarnämnd,* som bildades i maj 1970, har bl.a. till uppgift att fördela

kommunens bidrag till invandrarorganisationer. Under år 1972 fördelade invandrarnämnden ca 245 000 kr. Bidragen beviljas föreningar som har sin verksamhet förlagd till Stockholms kommun och vilkas verksamhet främst syftar till att underlätta invandrarnas situation och anpassning i Stockholm. Bidragen utgår i tre former: startbidrag, hyresbidrag och verksamhetsbidrag. Andra invandrarföreningar, vilkas verksamhet på ett naturligt sätt hör hemma under annan kommunal förvaltnings område, bör ansöka om bidrag hos denna, t. ex. ungdomsföreningar hos barnavårdsnämnden och idrottsföreningar hos park- och idrottsnämnden. Då dessa nämnder i sin bidragsgivning inte skiljer på invandrarföreningar och andra föreningar framgår det inte av tillgängliga översikter i hur stor utsträckning bidrag har utgått till invandrar- och minoritetsorganisationer. Nämnas kan dock t. ex. att Invandrarnas kulturcentrum från kulturnämnden fick ett bidrag för invandrarnas kulturfestival i Stockholm år 1972.

I *Uppsala* finns det liksom i Stockholm en speciellt inrättad nämnd som handlägger bl. a. invandrarfrågor, Internationella nämnden. Den har till sitt förfogande ett anslag som den skall fördela mellan olika internationella och nationella föreningar. Under år 1973 fördelades på detta sätt 12 000 kr. till åtta föreningar. Vidare kan bidrag sökas hos fritidsnämnden och kulturnämnden. Under år 1973 bidrog kulturnämnden bl.a. med 27 000 kr. till en internationell kulturfestival. I *Göteborg* har från fritidsnämnden utgått bidrag med 17 500 kr. fördelade på 12 invandrarföreningar, där den övervägande delen är idrottsföreningar. Göteborgs kommun har i socialförvaltningens stat, förutom de vanliga föreningsbidragen, upptagit ett särskilt anslag om 200 000 kr. under år 1973 att användas för "uppsökande verksamhet i kombination med fritidssysselsättning bland invandrare". Anslaget har främst utnyttjats för lokalkostnader, löner och arvoden för samordning och kursverksamhet, olika arrangemang som kulturaftnar m. m.

I *Malmö* finns inga särskilda anslag för bidrag till invandrarorganisationer utan alla föreningar erhåller bidrag på lika villkor från fritidsnämnden. Medlemmarna skall vara under 25 år och föreningen skall tillhöra något erkänt riksförbund eller vara ansluten till någon riksorganisation. Bidrag utgår då med ett grundbidrag på 18 kr/medlem och år och ett utbildningsbidrag på 4 kr/medlem och år. I *Borås* är de kommunala bidragsbestämmelserna från ungdomsstyrelsen utformade på liknande sätt. En sammanställning från år 1972 visar att fem invandrarföreningar erhållit totalt ca 30 500 kr., varav Borås finska förening erhållit nästan hälften. I *Trollhättan* erhåller finska föreningen ett grundbidrag på 3 000 kr., ett lokalstöd på 4–5 000 kr. och ett instruktörsbidrag på 32 000 kr. I *Västerås* utgår generella kommunala bidrag till ungdomsverksamhet. Tre finska föreningar erhöll under år 1973 tillsammans ca 58 500 kr., varav en förening 54 000 kr.

9.2.3 *IU:s överväganden*

Inledande synpunkter

IU:s enkät till invandrar- och minoritetsorganisationer visar att de flesta sådana organisationer i huvudsak värvar medlemmar från endast en etnisk eller språklig grupp, även om principiella hinder för personer tillhörande andra etniska grupper att delta i föreningarnas verksamhet förekommer endast i undantagsfall. Antalet föreningar som i sin målsättning har att samla personer ur olika etniska grupper är tämligen begränsat. Detta är logiskt i den meningen att en förening vars verksamhet sker på ett annat språk än svenska naturligen måste värva sina medlemmar bland de personer som kan språket, medan de personer som vill få föreningskontakter oberoende av språk lättast kan uppnå detta i svenska organisationer.

IU finner det naturligt att olika invandrar- och minoritetsgrupper har organiserat sig och anser dessa organisationer vara ett värdefullt inslag i det svenska samhället. IU anser att samhället i princip bör stödja föreningar som bygger på etnisk eller språklig grupptillhörighet såväl på grund av att dessa organisationer tillfredsställer ett behov av etnisk identitetsbildning hos sina medlemmar som att de kan utgöra värdefulla hjälpmedel för nyligen invandrade landsmän vid anpassningen i Sverige. IU anser det också vara till gagn för det svenska samhället att olika kulturella traditioner får existera och utvecklas här och därmed även bidra till den allmänna samhällsutvecklingen och debatten.

De argument IU finner relevanta för samhällsstöd till invandrar- och minoritetsorganisationer och som IU vill åberopa har stor likhet med de argument som har anförts för att samhället skall stödja t. ex. religiös verksamhet. Enligt IU:s sätt att se är en sådan jämförelse naturlig. De organisationer som IU:s förslag i det följande avser bygger på en nationell eller språklig identitetsupplevelse, på samma sätt som religiösa samfund bygger på en religiös identitetsupplevelse. Det torde med rätta kunna hävdas att just individens upplevelse av sin religiösa resp. nationella eller språkliga tillhörighet ofta är av likvärdig och mycket mera djupgående och grundläggande art än andra möjliga identifikationsgrunder, t.ex. tillhörighet till en yrkesgrupp.

Detta illustreras av att nationella och religiösa minoriteter för det mesta har behandlats som likvärdiga och att gränserna mellan dessa två begrepp är flytande. Judarna i Sverige utgör således en grupp som kan betraktas såväl som en religiös som en nationell minoritet.

Det finns en stark tradition i Sverige att betrakta folkrörelser som en viktig del av samhällslivet och samhället söker att på olika sätt stödja folkrörelser. Ekonomiska bidrag till folkrörelser har ibland motiverats med att samhället mer eller mindre uttalat uppdragit åt olika folkrörelser att bedriva vissa aktiviteter som betraktats som samhällsnyttiga. Ett allmännare skäl för samhällets stödåtgärder är att man ansett folkrörelsernas verksamhet värdefull för den svenska demokratin. IU anser att ett direkt statligt stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer som bygger på en etnisk eller språklig grupptillhörighet är en naturlig

utbyggnad av samhällets stöd till folkrörelserna.

IU anser således att invandrar- och minoritetsorganisationer är värdefulla både ur anpassnings- och allmänna synpunkter, bl. a. som språkrör och medinflytandeorgan för de invandrar- och minoritetsgrupper som genom invandringen under efterkrigstiden har vuxit fram i Sverige. Det är ett intresse för samhället både att ge etablerade sådana organisationer en viss trygghet i deras verksamhet genom bidrag som organisationerna kan räkna med att få år efter år, och att genom bidrag hjälpa till att bygga upp sådana organisationer för de grupper som ännu saknar dem. Det måste dock erinras om att samhällets hjälp därvidlag inte får bli av sådan art att organisationernas och i sista hand gruppmedlemmarnas eget ekonomiska ansvar försvinner. Det samhällsstöd till invandrar- och minoritetsorganisationer som IU här diskuterar är, liksom beträffande organisationslivet i övrigt, av kompletterande karaktär, dvs. det primära ekonomiska ansvaret måste ligga hos organisationerna själva. När IU således finner invandrar- och minoritetsorganisationers verksamhet värdefull och vill medverka till att starka sådana organisationer byggs upp i Sverige, så är syftet naturligtvis inte att isolera dessa grupper från majoritetsbefolkningen och från varandra. Föreningsväsendet i stort är tvärtom en naturlig kontakt mellan invandrare och infödda. IU anser det värdefullt att man underlättar invandrarnas deltagande i svenskt föreningsväsende men anser inte att dessa båda ambitioner – att bygga upp starka invandrar- och minoritetsorganisationer och att få med invandrarna i större utsträckning i svenskt föreningsväsende – står i något motsatsförhållande till varandra.

Som framgår av IU:s enkät till minoritets- och invandrarorganisationer existerar ett stort antal sådana organisationer med mycket växlande verksamhet och medlemsantal. Flertalet av de organisationer som har besvarat enkäten är lokala föreningar vars verksamhet i allmänna termer kan beskrivas som sällskaplig samvaro. Ett mindre antal organisationer är riksomfattande. Många föreningar får redan idag bidrag, antingen från samhället eller andra organisationer. Inom vissa grupper är bidrag som kommer från annan organisation inom samma etniska eller språkliga grupp vanliga.

Det är naturligt att samhällets bidrag till lokalt verkande föreningar i första hand kommer från kommunala organ. Ett system med statliga bidrag till de olika lokalföreningarnas aktiviteter skulle medföra en alltför tungrodd administration. IU:s diskussioner om statliga bidrag har därför avsett sådana bidrag till riksorganisationer, dvs. organisationer vars verksamhet täcker hela landet eller de orter där invandrare från den aktuella gruppen är bosatta. Samtidigt anser IU att lokalt verkande invandrar- och minoritetsföreningar naturligtvis bör få del av det kommunala föreningsstöd som kan utgå och att kommunerna och landstingen bör ge bidrag till lokala invandrar- och minoritetsorganisationer på generösa grunder.

De riksorganisationer som det här är fråga om är ibland förbund av lokalföreningar eller har annars en central verksamhet som i huvudsak inte är inriktad på aktiviteter där de enskilda medlemmarna direkt

engageras. De kan t. ex. verka som remissorgan inför myndigheter, hjälpa lokalorganisationerna i deras arbete genom att t. ex. förmedla filmer, föredragshållare e.d., lämna lokalföreningarna hjälp och råd i kontakter med kommunala myndigheter osv. Genom att stödja riksorganisationer med stark förankring i den aktuella gruppen kan man enligt IU:s uppfattning även effektivt hjälpa lokalorganisationer. Riksorganisation som erhåller stöd bör naturligtvis även vara oförhindrad att helt eller delvis fördela detta stöd bland lokalorganisationer eller organisationer som sysslar med speciell verksamhet inom motsvarande grupp, t. ex. en teatergrupp, folkdanslag etc.

Samhället har utformat speciella stödregler för olika aktiviteter såsom t. ex. bidrag till ungdomsorganisationernas centrala och lokala verksamhet, bidrag till tidningar och tidskrifter etc. IU anser att sådana bidrag skall utgå även till verksamhet inom invandrar- och minoritetsgrupper, om de allmänna bestämmelserna är uppfyllda, och dessa redan befintliga generella bidragsmöjligheter bör naturligtvis stå öppna för invandrar- och minoritetsorganisationer jämsides med det stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer som IU föreslår i det följande.

Förslag om statliga bidrag till invandrar- och minoritetsorganisationer

IU föreslår att direkta statliga bidrag utgår till invandrar- och minoritetsorganisationer. Bidrag bör utgå till organisation vars verksamhet omfattar hela landet eller, om gruppen i fråga har en koncentrerad bosättning, de regioner där flertalet medlemmar i gruppen finns. Vidare bör organisationens syfte vara att vidmakthålla och utveckla en på nationell eller etnisk identitet grundad kulturell och social verksamhet i vidaste mening.

Det stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer som IU föreslår motiveras främst av dessa organisationers roll för de enskilda medlemmarnas möjligheter till identitetsupplevelse. Organisationerna måste således, för att kunna nå sitt syfte, vara väl förankrade i motsvarande invandrar- eller minoritetsgrupp. Detta innebär bl. a. ett krav på att dessa organisationer skall vara demokratiskt uppbyggda, dvs. att de enskilda medlemmarna antingen direkt eller – när det gäller förbund av lokalorganisationer – indirekt har det avgörande inflytandet över organisationens verksamhet, genom att utse styrelse etc.

Detta aktualiserar ett annat spörsmål, nämligen i vad mån de organisationer som vill ha stöd som invandrar- eller minoritetsorganisationer får vara beroende av eller bedriva en aktiv politisk verksamhet gentemot det land från vilket motsvarande grupp kommer eller känner en samhörighet med. Det är enligt IU:s uppfattning naturligt att invandrarorganisationer bevarar nära kontakter med organisationer och myndigheter i ursprungslandet och att de får och tar emot stöd därifrån. Det är lika självklart att ursprungsländerna kan ha väsentligt intresse av att stödja de organisationer som har skapats bland utvandrarna från dessa länder och att de aktivt vill hjälpa och utveckla organisationerna. Sådana strävanden bör enligt IU:s mening uppmuntras så länge de inte strider mot de principer vårt samhälle bygger på eller de berörda invandrar-

gruppernas egna önskemål. I de fall organisationer har bildats eller består av personer som kommit till vårt land av politiska skäl, är det lika självklart att deras avståndstagande från regimen i hemlandet i och för sig inte får innebära att organisationernas möjlighet till stöd för sin kulturella och sociala verksamhet i Sverige skall bli mindre. Däremot bör stöd enligt IU:s förslag inte utgå till verksamhet vars syfte är att bekämpa en viss regim i ett annat land.

Stödet till organisationerna bör, med hänsyn till de olika organisations- och verksamhetsformer som finns i olika grupper, inte förbindas med närmare villkor beträffande användningen för olika ändamål. IU räknar emellertid med att stödet framförallt kommer att användas för att bygga upp organisationernas centrala administration, t. ex. att göra det möjligt för organisationen att hålla ett centralt kansli och avlöna anställd personal. För att en organisation skall kunna bygga upp en sådan verksamhet måste den ha en viss säkerhet beträffande framtiden. Ett stödsystem bör således vara uppbyggt så att berörda organisationer kan beräkna sina inkomster och utgifter flera år framåt och anpassa sin verksamhet efter detta.

I princip bör bidrag kunna utgå till organisationer inom alla invandrar- och minoritetsgrupper som nu har eller i framtiden kommer att utveckla ett organisationsväsende som kan sägas motsvara beskrivningen ovan. Emellertid måste vissa begränsningar ske av praktiska skäl, bl. a. med hänsyn till gruppens storlek, verksamhetens omfattning osv.

IU föreslår därför att stödet till större och väl etablerade invandrar- och minoritetsorganisationer skall utgå efter bestämda regler medan organisationer som inte uppfyller sålunda uppställda regler skall kunna få bidrag efter särskild prövning i varje enskilt fall. IU har utarbetat ett förslag till kungörelse om statsbidrag till invandrar- och minoritetsorganisationer som bygger på de här angivna förutsättningarna. Förslaget återfinns i bilaga B.

Förslaget innebär att invandrar- och minoritetsorganisationer som av regeringen förklarats berättigade därtill skall erhålla bidrag som består av ett grundbidrag och ett rörligt bidrag, som fördelas med hänsyn till antalet registrerade medlemmar i de organisationer som får del av bidraget. En förutsättning för att organisation skall förklaras berättigad till bidrag efter dessa regler föreslås vara att organisationen har minst 3 000 medlemmar. IU:s förslag till bidragssystem har likhet med de regler efter vilka bidrag utgår till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet. I det följande diskuteras några frågor i anslutning till det föreslagna stödsystemet.

Medlemsbegreppet

De organisationer som IU avser med förslaget använder mycket varierande medlemsbegrepp. Man kan dela in dem i förbund av lokalorganisationer, organ utsedda genom val i gruppen och medlemsorganisationer.

Riksförbunden, t.ex. Riksförbundet finska föreningar i Sverige, har i

princip inga individuella medlemmar utan de formella medlemmarna är lokalorganisationer. I dessa bör lämpligen medlemmarna i de anslutna organisationerna räknas som medlemmar i riksorganisationen. Flera av riksförbunden saknar helt medlemsavgifter (Jugoslaviska, Italienska och Finlandssvenska riksförbunden), men sådana avgifter av varierande storlek förekommer i lokalavdelningarna.

Exempel på andra slaget av organisationer är Esternas representation i Sverige och Lettiska centralrådet (se resp. gruppbeskrivningar, bilaga 1) organiserande på ett sätt som gör det svårt att f. n. tala om formella medlemmar. Av organisationernas vallängder framgår vilka personer som har deltagit i valen och de kan sägas motsvara en formell medlemskader. Om man inför villkor om registrerade medlemmar för stöd, skulle organisationerna förmodligen ganska lätt utforma systemet så att de personer som deltar i valet därigenom även förklarar sig ingå som medlemmar i en förening. Ett eventuellt krav på årliga medlemsavgifter skulle vara besvärligt att uppfylla. Även om det nu är samma personer som bekostar organisationernas verksamhet strider en formell avgift mot den av organisationerna hävdade principen att samtliga ester (resp. letter) som vill skall få delta i valet. Om man med kravet på medlemsavgift endast vill formulera ett krav på att de aktuella personerna själva aktivt har förklarat sig vara medlemmar uppfyller f. ö. valhandlingen detta krav på ett troligen bättre sätt än om man registrerar vissa medlemsavgifter.

Beträffande den tredje gruppen av organisationer, medlemsorganisationerna, har de organisationer som är aktuella i sammanhanget (bl. a. Estniska kommittén), en verksamhet som säkerligen kan sägas omfatta betydligt fler personer än de formella medlemmarna. Eftersom medlemsbegreppet är så varierande bör det i huvudsak ankomma på den administrerande myndigheten att bedöma vilka krav man skall ställa på medlemskap och hur redovisningen i det enskilda fallet skall ske.

Bidraget bör grundas på antal *registrerade medlemmar*. Som grund för registreringen måste ligga en frivillig akt från vederbörande medlem själv. Man bör således inte ta hänsyn till önskemål från olika organisationer att företräda och räkna in i sin medlemskader t. ex. alla medborgare i ett visst land, alla personer med ett visst modersmål etc.

Som IU tidigare framhävt måste av praktiska skäl vissa gränser sättas för de organisationer som kan komma i fråga för stöd enligt olika regler. F. n. tillämpas sådana regler om antalet medlemmar i en organisation för att bidrag skall utgå beträffande ungdomsorganisationer samt trossamfund som ingår i eller samverkar med frikyrkorådet. En sådan gränsdragning av praktiska skäl föreslogs även av 1968 års beredning om stat och kyrka. I samtliga dessa fall har man valt gränsen 3 000 medlemmar (eller personer som verksamheten omfattar i de fall man har funnit att något enhetligt medlemsbegrepp inte går att tillämpa); i fråga om ungdomsorganisationer har man dock infört vissa möjligheter för den administrerande myndigheten att ge bidrag även till mindre organisationer i den mån omfattningen och inriktningen av dessa organisationers verksamhet motiverar det.

IU har övervägt olika möjliga gränser för antalet medlemmar i de

invandrar- och minoritetsorganisationer som enligt förslaget skall kunna förklaras vara bidragsberättigade av regeringen. Frågan har bl.a. diskuterats med företrädare för olika berörda organisationer. Därvid har framkommit önskemål om en lägre gräns än 3 000 personer.

Ett stöd enligt de riktlinjer som har diskuterats ovan måste emellertid enligt IU:s bedömning för att uppnå sitt syfte – att göra det möjligt för organisationen att hålla ett centralt kansli med lokal och anställd personal – vara av betydande storlek. En organisation måste ha en tämligen omfattande verksamhet för att en sådan satsning dels skall kunna anses vara praktiskt motiverad, dels framstå som rimlig i förhållande till annat stöd som utgår till frivilliga organisationer.

Det är endast ca 5–10 invandrar- och minoritetsgrupper som i nuläget dels är så stora, dels har ett så utvecklat organisationsväsende att bidrag till deras organisationer kan komma i fråga enligt de riktlinjer IU har förordat. IU anser det vara positivt om fler sådana grupper utvecklar starka organisationer, men man bör undvika att genom en låg gräns för antalet medlemmar locka till bildning av ett antal organisationer i hopp om att få det – i förhållande till vad som i andra sammanhang utgår till föreningsväsende – rätt stora bidrag det här är fråga om. En tämligen hög gräns medför å andra sidan att kravet på att organisationerna skall vara väl etablerade uppfylls på ett naturligt sätt. Mot denna bakgrund föreslår IU att invandrar- och minoritetsorganisationer med minst 3 000 registrerade medlemmar efter beslut av regeringen skall kunna förklaras som berättigade till bidrag.

Inom vissa flyktinggrupper kan frågan om registrering av medlemskap vara mycket känslig och även flyktingar som är mycket aktiva i föreningarna vill inte återfinnas i något register av rädsla för att registret skall användas på ett otillbörligt sätt som kan skada dem. Detta förhållande torde emellertid inte behöva påverka bedömningen av huruvida en organisation av här aktuellt slag uppfyller villkoret att ha minst 3 000 registrerade medlemmar, utan bedömningen får i dessa fall göras på grundval av andra uppgifter om organisationens omslutning. Bidragsmyndigheten bör således ta hänsyn till sådana eller liknande omständigheter.

Tröskelorganisationer, dvs. organisationer som inte uppnår den stipulerade gränsen beträffande antalet medlemmar men vars verksamhet och syfte i övrigt uppfyller villkoren för bidrag, bör av den administrerande myndigheten kunna få bidrag till sin verksamhet. Detta bidrag bör bestämmas efter vad som är rimligt med hänsyn till antalet medlemmar och organisationens verksamhet. Principiella hinder bör inte finnas mot att kunna utbetala bidrag till sådana organisationer motsvarande det som utgår till de av regeringen bidragsberättigade. Den principiella skillnaden mellan dessa två föreslagna stödformer är således att bidraget till större och väl etablerade organisationer avser att ge dessa organisationer en viss garanti för att bidraget skall utgå kontinuerligt från år till år med belopp som organisationen kan bedöma i förväg, medan bidrag till mindre organisationer bestäms efter särskild ansökan varje år, även om kontinuitet i bidragsgivningen bör eftersträvas även i dessa fall.

Ytterligare en fråga måste beröras i anslutning till medlemsbegreppet, nämligen det förhållandet att flera organisationer med samma syfte kan vara verksamma i samma invandrar- eller minoritetsgrupp. Det torde inte vara möjligt att i förväg ställa upp regler för hur man bör handla i de enskilda fall som kan uppkomma. I princip bör man eftersträva att bidrag enligt IU:s förslag inte utgår till två organisationer vars medlemmar helt eller till stor del består av samma personer.

Bidrag kan f. n. utgå till ungdomsorganisationer, varvid medlemmar i åldern 12–25 räknas som bidragsgrundande. Sådant bidrag utgår även till invandrar- och minoritetsorganisationer. Detta innebär således att ett antal medlemmar i åldern 12–25 som räknas in i underlaget för bidrag till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet även räknas in i underlaget för stöd enligt IU:s förslag. Motsvarande förhållande gäller för de samfund som får stöd från anslaget Bidrag till trossamfund och som har ungdomsorganisationer och som får stöd för sin centrala verksamhet.

Kostnadsansvaret

Det stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer som föreslås skall i princip vara av kompletterande karaktär, dvs. organisationerna själva måste stå för en betydande del av kostnaderna. Att organisationerna själva svarar för en stor del av kostnaderna är för övrigt en förutsättning för att de skall kunna anses vara etablerade och ha en sådan verksamhet att de kan vara berättigade till bidrag enligt IU:s förslag.

Detta måste emellertid förtydligas med hänsyn till två omständigheter, nämligen dels vilka kostnader som skall räknas in när man bedömer organisationens egen satsning, dels om en viss gräns skall sättas för hur stor del av kostnaderna som får bekostas med statsbidrag. De flesta riksorganisationer som är aktuella i detta sammanhang är förbund av lokalorganisationer. Dessa får sina inkomster dels från lokalföreningarna, dels som bidrag från olika håll. De medlemsavgifter lokalföreningarna betalar är i flera fall tämligen låga, vilket kan vara naturligt med hänsyn till att dessa föreningar själva ofta brottas med ekonomiska svårigheter. När man diskuterar kostnadsansvaret för en sådan organisation kan det vara befogat att beakta de kostnader som lokalföreningarna har för sin verksamhet och de summor medlemmarna i lokalföreningarna betalar i medlemsavgifter och således bedöma statsbidragets storlek i förhållande till hela omslutningen i berörda organisationer.

Mot denna bakgrund bör en eventuell gräns för statsbidragets storlek i förhållande till organisationens hela omkostnad inte sättas för lågt. IU föreslår att stöd till invandrar- och minoritetsorganisation skall kunna utgå med högst 75 procent av styrkta kostnader för riksorganisationens verksamhet, inkl. dess ev. stöd till lokalorganisationer. Det kan nämnas att i det förslag som en arbetsgrupp inom statens ungdomsråd har lagt fram beträffande statligt stöd till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet föreslås en gräns för bidragets storlek på så sätt att ingen enskild organisation skall kunna erhålla mer än 75 procent av sina godkända redovisade kostnader (statens ungdomsråd dnr 170/73).

Samverkansorganisationer

Bland de organisationer som kan sägas vara invandrar- och minoritetsorganisationer i Sverige finns ett flertal som är samverkansorganisationer mellan olika nationella organisationer. Exempel på sådana organisationer är FIOS (Förenade invandrarorganisationer i Sverige) som består av företrädare för Grekiska och Italienska riksförbunden, Turkiska klubben i Stockholm, Arabiska klubben i Stockholm m. fl., Baltiska samarbetskommittén som består av företrädare för Esternas representation, Lettiska centralrådet och Litauiska föreningen samt Fria östeuropeiska flyktingars samarbetskommitté som består av företrädare för ett antal ungerska, tjeckiska, polska och baltiska organisationer. Dessa organisationers främsta syfte har varit att samordna medlemsorganisationernas handlande och att vara föreningarnas språkrör inför myndigheter. Dessa organisationer har vanligen inte någon verksamhet som riktar sig till de enskilda medlemmarna i resp. organisation eller grupp, även om en del arrangemang har skett med en sådan samverkansorganisation som formell anordnare.

Dessa organisationer kan verksamt bidra till att förbättra de berörda invandrargruppernas situation i Sverige, men de kan inte anses som bärare av en på nationell eller etnisk identitet grundad kulturell eller social verksamhet. Det finns ingen identitet som "invandrare" och organisationerna saknar i stort sett direkt medlemsinriktad verksamhet, även om man naturligtvis kan hävda att detta syfte uppnås indirekt genom de medverkande organisationerna.

Eftersom de organisationer som bildar sådana samverkansorganisationer själva kan erhålla och förmodligen kommer att söka bidrag för sin verksamhet bör här avsedda bidrag ej utgå till samverkansorganisationerna direkt. Däremot är naturligtvis de medverkande organisationerna oförhindrade att använda en del av det stöd de får för arbete i samverkansorganisation. Samverkansorganisationen bör även kunna erhålla bidrag från SIV för projektverksamhet enligt avsnitt 9.4.

Administrerande myndighet

Den verksamhet som IU vill stödja med sitt förslag om stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer kan karakteriseras som kulturell och social i vid mening. I en del grupper vars organisationer kan komma i fråga för stöd enligt IU:s förslag försiggår en aktuell invandring, och gruppen kan således karakteriseras som invandrargrupp i egentlig mening. Andra av de nu aktuella organisationerna har som medlemmar personer som sedan länge är bosatta i Sverige och kan betraktas som etablerade här. Bland en tredje grupp av aktuella organisationer är en stor del av medlemmarna födda i Sverige och någon aktuell invandring pågår inte.

Som IU framhåller i kap. 7 bör frågan om samhällsstöd till invandrares och språkliga minoriteters egenverksamhet betraktas som en kulturpolitisk angelägenhet. IU har också i sitt yttrande över kulturrådets betänkande (SOU 1972:66) anfört att "om ett centralt organ för

kulturfrågor inrättas under det departement som svarar för kulturpolitiken bör detta organ enligt IU:s mening även ha ett väsentligt ansvar för särskilda åtgärder till förmån för de språkliga och etniska minoriteternas egenverksamhet". Det nu anförda talar för att en myndighet under utbildningsdepartementet, som normalt handlägger frågor om kulturstöd, skall administrera det stöd som IU föreslår. Utbildningsdepartementet svarar för frågor om bidrag till ungdoms- och nykterhetsorganisationer och till trossamfunden, dvs. bidragsformer som till sin inriktning har stora likheter med det av IU föreslagna stödet till invandrar- och minoritetsorganisationer. Å andra sidan kräver den nu aktuella bidragsgivningen en betydande insats av experter på invandrarnas och minoriteternas situation. En stor kunskap om invandrarorganisationer har samlats hos SIV. IU föreslår därför att SIV skall administrera stödet till invandrar- och minoritetsorganisationer. Det i avsnitt 12.2.4 föreslagna invandrarrådet förutsätts få en viktig roll när det gäller utformningen av riktlinjer för bidragsgivningen. IU förutsätter även att ett nära samråd sker mellan SIV och statens kulturråd i frågor om bidrag till kulturell verksamhet bland invandrare och språkliga minoriteter.

Kostnader för stödet till invandrar- och minoritetsorganisationer

Kostnaderna för det stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer som IU föreslår blir beroende av vilka organisationer som av regeringen blir förklarade som bidragsberättigade. Genom IU:s enkät har delvis förutsättningarna undersökts för att en del av de aktuella organisationerna skall kunna bli förklarade som bidragsberättigade. IU har emellertid inte ansett det vara IU:s uppgift att närmare kartlägga olika organisationers verksamhet så att en mera fullständig bedömning av dem med hänsyn till verksamhetens syfte, om organisationen uppfyller villkoret om demokratisk uppbyggnad, om den ekonomiska omsättningen etc. kan ske. Vidare är det troligt att ett förverkligande av IU:s förslag kommer att påverka organisationsstrukturen bland invandrar- och minoritetsgrupper i Sverige.

Det bör därför åvila SIV att föreslå regeringen vilka organisationer som skall förklaras bidragsberättigade, hur stort grundbidraget resp. anslaget för det rörliga bidraget skall vara och hur stora anslag som bör anslås för bidrag till mindre organisationer. En sådan bedömning måste ske med utgångspunkt från de då aktuella förhållandena.

IU har ur principiella aspekter diskuterat storleken på de bidrag som bör utgå. I de kostnadsberäkningar som återfinns i bilaga A har som ett exempel räknats med att fem organisationer med tillsammans ca 60 000 medlemmar skulle bli förklarade berättigade till bidrag. IU har därvid räknat med att bidraget totalt skulle ligga i storleksordningen 25 kr. per registrerad medlem, vilket i det aktuella exemplet skulle utgöra 1,5 milj. kr. totalt för de fem organisationerna. Vidare har IU räknat med att grundbidraget skulle utgöra 75 000 kr. per organisation medan resten av anslaget skulle fördelas mellan organisationerna med hänsyn till antalet registerade medlemmar över 3 000. Antalet medlemmar i olika mindre

invandrar- och minoritetsorganisationer som i övrigt skulle uppfylla villkoren för erhållande av stöd för egenverksamhet, kan grovt uppskattas till minst 12 000 personer. För stöd till dessa organisationer skulle krävas ett belopp av 1 milj. kr. För bidrag till invandrar- och minoritetsorganisationer föreslår IU därför att sammanlagt 2,5 milj. kr. anvisas budgetåret 1975/76.

Bidrag för annan verksamhet

Det stöd av projektkaraktär som SIV har gett olika organisationer har även kommit invandrarorganisationer till godo (se avsnitt 9.4). Stöd har utgått dels till olika projekt avseende t. ex. information, uppsökande verksamhet, religiös service etc. för nyligen invandrade personer, dels startbidrag för organisationer inom några invandrargrupper.

Som IU har framhävt tidigare torde ett stort antal personer verksamma i invandrar- och minoritetsorganisationer själva vara väl etablerade i Sverige. Även om flera organisationer på sitt program har åtgärder för att hjälpa nyligen invandrade landsmän med information etc., kan man inte förvänta sig att dessa organisationer skall inrikta sin verksamhet på sådana områden. Samtidigt torde invandrarorganisationer vara ett utmärkt forum för att närma sig nyligen invandrade personer i behov av kontakt och information. I allmänhet torde förutsättningen för större sådana satsningar vara att organisationen i fråga får ekonomiskt bidrag för att täcka kostnader i samband med projektets genomförande. Bidrag för sådana ändamål bör därför kunna utgå till invandrar- och minoritetsorganisation på samma grunder som för övriga organisationer. Det tillgängliga anslaget för sådant stöd bör räknas upp med ca 2 milj. kr i förhållande till nuvarande 925 000 kr till 3 milj. kr.

Invandrar- och minoritetsorganisationernas lokalsituation

Invandrar- och minoritetsorganisationernas behov av lokaler för verksamheten bestäms i de flesta fall av samma faktorer som gäller för föreningslivet i övrigt, nämligen sammanslutningens storlek, verksamhetens innehåll samt organisationens ekonomiska situation.

Som framgår av avsnitt 9.2.1 saknar majoriteten av organisationerna egna lokaler. De löser sin lokalsituation genom att hyra tillfälliga lokaler (77 procent), använda sig av medlemmars bostäder (20 procent) eller genom att låna någon lokal (17 procent). 61 procent av organisationerna får inte heller något bidrag till lokalhyran, medan de övriga (39 procent) i ungefär lika stor utsträckning erhåller bidrag till hela (inkl. gratis lokal) som till del av hyran. De flesta bidragen kommer från kommunerna.

Tillgången på egna lokaler och möjligheterna att bedriva en meningsfull verksamhet hänger nära samman. Många organisationer har angivit att de önskar utöka sin verksamhet men tvingats avstå från detta på grund av brist på lämpliga lokaler. Det kan mot denna bakgrund i och för sig anföras att samma regler gäller beträffande upplåtelse av samhällsägda eller av samhället stödda samlingslokaler för invandrar- och minoritets-

organisationer som för organisationer i övrigt. Det finns emellertid skäl som talar för att kommunerna aktivt skall stödja invandrares och minoriteters strävanden att få egna lokaler, som de får disponera utan sambruk med andra organisationer. IU avser här i första hand sådan verksamhet som har till syfte att bevara och fördjupa den egna kulturen. Sådan verksamhet har visat sig bäst kunna utvecklas då organisationen har möjlighet att disponera egna lokaler. IU anser det inte nödvändigt att konstruera särskilda bidragsformer för detta stöd. IU vill emellertid understryka vikten av att kommunerna kartlägger lokalbehoven för invandrarorganisationerna och vid behov hjälper dem med bidragsansökningar till kommunala, statliga och andra bidragsbeviljande instanser för att lösa lokalfrågan. På de orter där det finns invandrarbyråer bör denna verksamhet vara en naturlig arbetsuppgift för dem.

9.3 Trossamfunden

9.3.1 *Invandrarnas religionstillhörighet*

I statistiken över kyrkobokförda finns vad gäller uppgifter om religionstillhörighet sedan år 1951 endast anteckning om vilka som tillhör Svenska kyrkan resp. står utanför. Den sista folkräkning i vilken religionstillhörighet efterfrågades ägde rum år 1930. Någon enhetlig statistik över invandrarnas religionstillhörighet existerar alltså inte, utan källor av mycket skiftande slag måste utnyttjas för att få en överblick.

I IU:s intervjuundersökning tillfrågades finländare och jugoslaver om sin religionstillhörighet. Vissa av resultaten redovisas nedan. Beträffande utländska medborgares medlemskap i Svenska kyrkan finns uppgifter för år 1972, även för de enskilda stiften. En viktig källa i sammanhanget är vidare den inventering av invandrarnas religionstillhörighet och ifrågavarande samfunds verksamhet som på uppdrag av SIV utfördes av Religionssociologiska institutet år 1971.

Vissa uppgifter av intresse i detta sammanhang har även redovisats av 1968 års beredning om stat och kyrka i bilaga 20 (SOU 1972:38) till betänkandet "Samhälle och Trossamfund" (SOU 1972:36). I bilagan, som heter "Andra trossamfunds ekonomi", finns främst uppgifter om ekonomi och organisationsstruktur.

Svenska kyrkan och de lutherska invandrarna

Som ofta framhållits är Svenska kyrkan den största "invandrarkyrkan" och 45 procent av de ca 400 000 utländska medborgarna i Sverige hör till dess medlemmar. Det totala antalet svenska medborgare som står utanför Svenska kyrkan tyder vidare på att en majoritet av de ca 240 000 naturaliserade svenskarna tillhör Svenska kyrkan. Av de finska, norska och danska invandrarna i Sverige är ungefär två tredjedelar medlemmar i Svenska kyrkan. I IU:s intervjuundersökning uppgav sig 87 procent av finländarna vara lutheraner, men andelen som blivit medlemmar i

Svenska kyrkan är sannolikt 20 procent lägre. Bland tyska, ungerska, nederländska och amerikanska medborgare i landet finns ungefär 20 000 "lutheraner".

Andelen utlänningar som är medlemmar i Svenska kyrkan varierar geografiskt på ett sätt som nära ansluter till de nordiska invandrarnas bosättning i landet. Störst är andelen medlemmar i Karlstad stift och i de två nordligaste stiften. I Västerås stift är andelen 60 procent och i Uppsala ärkestift drygt 50 procent medan Stockholms stift har några procent färre medlemmar än rikets genomsnitt. I södra Sverige är andelen tillhörande Svenska kyrkan lägre.

Finländarna är den helt dominerande gruppen invandrare inom Svenska kyrkan. Sedan gammalt har Svenska kyrkan tillgodosett behovet av särskild service för den finska språkgruppen i Tornedalen. I de nordligaste delarna av Sverige finns också några tusen finska invandrare som även omfattas av denna service. Den finska församlingen i Stockholm, vilken är en s. k. icke-territoriell församling i Svenska kyrkan, verkar för finländarna i Storstockholms-området. Mindre än hälften av finländarna i Stockholms kommun är dock formellt medlemmar i församlingen.

Genom ett samarbete mellan Svenska kyrkan och Finlands kyrka är numera 23 präster från Finland verksamma inom Svenska kyrkan som stiftsadjunkter eller på andra tjänster för arbete bland finskspråkiga invandrare. Dessa tjänster betalas av kyrkofondsmedel. Som ett komplement till denna verksamhet har Riksförbundet för finskspråkigt församlingsarbete i Sverige skapat en frivillig verksamhet med inriktning på socialt-kurativt arbete och utbildning. År 1972 förrättade de finska prästerna i Svenska kyrkan nästan 1 500 dop och över 400 vigslar. Drygt 1 000 gudstjänster på finska besöktes under året av 40 000 personer.

Den estniska lutherska kyrkan har brutit med kyrkoledningen i Sovjetrepubliken Estland och upprättat ett biskopssäte i Stockholm. De flesta av denna kyrkas medlemmar finns dock i Tyskland, USA, Canada och Australien. Merparten av esterna i Sverige (ca 20 000 personer) är lutheraner och ungefär hälften torde utnyttja den estniska kyrkans tjänster. Med flyktingströmmen till Sverige åren 1944–45 kom ett trettiotal estniska och sex lettiska lutherska präster. Av dessa är numera endast en med hjälp av Svenska kyrkan verksam på heltid bland ester och en på halvtid för regelbunden gudstjänst på lettiska i Stockholm.

Tyska församlingar finns sedan länge inom Svenska kyrkan i Stockholm och Göteborg, där gudstjänstspråk är både tyska och svenska. Dessutom förekommer på ytterligare några platser i landet regelbundet tyska gudstjänster i Svenska kyrkans lokaler, med ekonomiskt stöd av vederbörande kyrkoförsamling. Bland ungerska reformerta och lutherska flyktingar och invandrare verkar en ungersk protestantisk församling som betjänas av en luthersk ungersk präst. Dess medlemsantal är ca 3 600. Från 1700-talet härrör den franska reformerta församlingen i Stockholm. Antalet medlemmar är endast drygt 100, och den har knappast berörts av efterkrigsinvandringen.

Givetvis finns ett stort antal invandrare också i de svenska frikyrkorna.

Verksamheten med ren evangelisation från samfundens sida bland invandrare har emellertid hittills varit av blygsam omfattning. Det är främst inom pingströrelsen, som man arbetar med invandrargrupper (främst finska) inom församlingarna.

Romerska katoliker

Av de ca 400 000 utländska medborgarna i Sverige torde minst ca 50 000 vara katolskt döpta. Jugoslaviska medborgare (kroater och slovener) torde utgöra en tredjedel av dessa. De därnäst största katolska grupperna bland invandrarna är från Tyskland, Italien, Polen, Spanien, Österrike, Ungern och Tjeckoslovakien. Bland de naturaliserade svenska medborgarna torde finnas ca 30 000 katolskt döpta personer (främst från Tyskland, Ungern och Polen). Antalet svenskfödda katoliker är minst ca 15 000. Det totala antalet katoliker i Sverige är alltså knappt 100 000, varav något mer än hälften är utländska medborgare. Katolska kyrkan i Sverige omfattar 65 000 registrerade församlingsmedlemmar.

Antalet katolska församlingar i Sverige är 27, vartill kommer några "rektorat" eller kapell med bofast präst, vilka fyller ungefär samma funktioner som en församling. Ytterligare lika många kapell finns där gudstjänst firas regelbundet, men inte varje vecka. Dessutom har på senare år, främst i Stockholms nya förorter, kyrkliga eller offentliga lokaler upplåtits till regelbundet katolskt gudstjänstfirande. Storstadsförsamlingarna i Stockholm, Göteborg och Malmö omfattar drygt hälften av landets katoliker. Den största församlingen utanför storstäderna är Västerås. Antalet katolska präster är knappt 100, av vilka 60 är i direkt församlingstjänst. Inom den speciella själavården i de skilda etniska grupperna verkar 12 präster: italienska (3), kroatiska (2), polska (2), tjeckiska (2), ungerska (2) och spanska (1). Ca 230 katolska ordenssystrar verkar bl. a. inom den katolska vårdsektorn, vid de katolska grundskolorna i Stockholm och Göteborg och vid katolska barndaghem och lekskolor (ca 10 st.). Av de katolska prästerna och ordenssystrarna är ungefär en tiondel svenskfödda. Ca en fjärdedel av prästerna och hälften av systrarna är tyskar. Under senare år har den polska andelen av präster och främst systrar ökat snabbt.

Svenska är det enda gudstjänstspråk som förekommer vid ordinarie katolska gudstjänster i Sverige, liksom det även i regel är det språk som används i barnens religionsundervisning. Prästerna i den speciella själavården läser dock mässa och tar emot bikt på modersmålet. Antalet katolska dop har under de senaste åren årligen uppgått till ca 1 000 och antalet vigslar till ca 300. Antalet katoliker som uppfyller den katolska förpliktelsen att vid påsktiden gå till bikt och kommunion är ca 10 000. Till gudstjänst, söndagar (ibland lördagar), infinner sig genomsnittligt drygt 12 000 personer inkl. barn, varav knappt 4 000 går till kommunion.

Grekisk-ortodoxa

Ortodoxa landsflyktiga och invandrare har i mottagarlandet i allmänhet inte kunnat organisera sig på regional bas, utan är anknutna till kyrkor

eller församlingar underställda antingen moderkyrkan eller patriarken i Konstantinopel. En betydande del av de ortodoxa i Västeuropa, Amerika eller Australien tar avstånd från regimen i stater som de kommit från och har därför ofta skapat nya kyrkobildningar. De ortodoxt döpta i Sverige torde idag uppgå till totalt ca 45 000 personer men antalet inskrivna ortodoxa församlingsmedlemmar torde uppgå till ca 18 000. De flesta ortodoxa invandrare är relativt nykomna och organisationsstrukturen är outvecklad och splittrad. Antalet ortodoxa präster i Sverige uppgår till ett tiotal.

Den äldsta ortodoxa församlingen i landet, grundad år 1617, är Kristi Förklarings församling i Stockholm. Den har väsentligen varit rysk, och står via det ryska ärkestiftet i Paris under Konstantinopel. Efter att ha levt upp genom den ryska exilen efter revolutionen, minskades och åldrades församlingen. Under det senaste decenniet har dess medlemsantal varit ca 1 200. Församlingens kyrkoherde är sedan några år biskopsvigd.

Bland esterna som flydde till Sverige fanns ca 3 000 ortodoxa, däribland en biskop och sex präster. Numera verkar två ortodoxa estniska präster i Sverige och antalet aktiva estniska ortodoxa torde uppgå till ca 500 personer. De estniska ortodoxa i Sverige har brutit med kyrkan i Sovjetrepubliken Estland och sedan biskopen avlidit har man sökt föra kyrkan vidare som självständig. De stora ortodoxa kyrkorna har dock motsatt sig en vigning av en ny estnisk ortodox biskop i exil. I den situationen har en splittring inträffat så att en större grupp, med centrum i Stockholm, anslutit sig till det nedan omnämnda metropolitdömet medan en grupp i Göteborg söker föra exilkyrkan vidare.

Med de finska invandrarna har ett betydande antal ortodoxa kommit till Sverige. Enligt IU:s intervjuundersökning skulle två procent av 1960-talets invandrare från Finland varit ortodoxa. Det skulle innebära att ca 5 000 av de invandrare som är födda i Finland där tillhörde den ortodoxa kyrkan. Många av dessa hade en gång flyttat från Karelen till andra delar av Finland, där de ortodoxa var fåtaliga och isolerade. I Sverige hamnade de i en andra och än mer utpräglad diaspora. Detta är en del av bakgrunden till att en så relativt liten del av de finska ortodoxa invandrarna har kontakt med den landsomspännande finska ortodoxa församlingen. Till den estniska exilbiskopens död var församlingen underställd denne. Nyligen har den finska ortodoxa församlingen accepterat metropolitdömets jurisdiktion. Huvudorter för verksamheten är Stockholm och Borås.

I stort sett samtliga i Sverige bosatta ca 17 000 grekiska medborgare och ca 500 f. d. grekiska medborgare som erhållit svenskt medborgarskap är ortodoxt döpta. År 1970 upprättades ett metropolitdöme för Skandinavien med säte i Stockholm. Metropoliten är direkt underställd patriarken i Konstantinopel. I tre rent grekiska församlingar i Stockholm, Göteborg och Kalmar ingår ca 9 000 medlemmar och i den metropolitdömet underställda mångnationella församlingen i Kristianstad totalt 4 000 medlemmar. En del av grekerna i Sverige torde uppfatta kyrkan som alltför nära beroende av den grekiska regimen, och står därför

utanför församlingslivet. Dop och ortodox vigsel iakttas dock troligen av de allra flesta, då ett underlåtande att göra detta kunde försvåra ett eventuellt återvändande till hemlandet.

Antalet ortodoxt döpta jugoslaver i Sverige kan uppskattas till högst 18 000 personer. Det stora flertalet av dessa är serber, vilka under de senaste åren fått en präst och en församling i Västerås samt början till en församlingsbildning i Malmö. En mindre grupp av de ortodoxt döpta jugoslaverna i Sverige utgörs av makedoner. Antalet inskrivna i den ortodoxa serbiska församlingen i Sverige uppgår till ca 2 000 personer. Antalet rumänska ortodoxa i Sverige uppges uppgå till ca 1 500 personer, huvudsakligen bosatta i Stockholm och Jönköping. År 1971 grundades en rumänsk ortodox församling i Sverige under patriarken av Bukarest. Nära den ortodoxa kyrkan står de orientaliska kyrkorna. Ca 600 "assyrier" finns huvudsakligen i Södertälje, överförda från flyktingläger i Främre Orienten. Dessa tillhör en s. k. monofysitisk kyrka.

Judar

Antalet judar i Sverige är nu ca 16 000, vilket är ungefär dubbelt så många som omedelbart före andra världskriget. På senare år har ett relativt stort antal polska judar kommit hit. Mindre än ca 20 procent av judarna i Sverige bor utanför storstadsområdena. Det är också endast i Stockholm, Göteborg och Malmö som ett mera omfattande judiskt gemenskapsliv blomstrar och där fungerande synagogor finns. Antalet personer som är organiserade i mosaiska församlingar eller judiska föreningar uppgår till ca 9 000, varav den största, synagogan i Stockholm, har 5 000 medlemmar. I Stockholm och i Göteborg finns några mindre ortodoxa judiska synagogor med sammanlagt 400 medlemmar. I de mosaiska församlingarna finns även många judar som inte är religiösa, men som uppfattar medlemskapet som en identitets- eller solidaritetsförklaring. Det judiska organisationslivet är väl utvecklat i de större städerna med lekskolor, ungdomsgårdar, pensionärshem etc.

Muslimer

Antalet muslimer i Sverige kan uppskattas till mellan 7 000 och 10 000. Den största gruppen bland muslimerna i Sverige utgörs av turkar. Vidare bor ca 2 000 medborgare från arabstater i Sverige (av vilka dock en del torde vara kristna) samt 600 iranier och lika många personer från avlägsnare delar av Asien där islam dominerar. Antalet muslimer bland de jugoslaviska invandrarna (bosnier och albaner) kan uppgå till mellan 1 000 och 2 000 personer. Bland de ugandiska invandrarna finns ett starkt inslag av ismailiter, en islamisk sekt. Efter stora svårigheter synes den muslimska gruppen i Sverige ha lyckats etablera ett fast gemenskapsliv, med utsikter att få hit en utbildad imam (gudstjänstledare) och att starta religionsundervisning på vissa orter.

9.3.2 *Nuvarande bidrag*

IU:s enkät

Som framgår av tabell 9.2 ingick 150 religiösa organisationer bland de 564 invandrar- och minoritetsorganisationer som svarade på IU:s enkät (27 procent). De protestantiska organisationerna dominerar (62) följda av katolska organisationer, fria kristna, ortodoxa, mosaiska och övriga icke kristna.

Enkäten visar att 71 procent av organisationerna inom de två största grupperna (protestanter och katoliker) får någon form av bidrag. Den högsta bidragsfrekvensen uppvisar de ortodoxa och den lägsta de fria kristna (83 procent resp. 40 procent). De protestantiska organisationernas stora andel av de kommunala bidragen förklaras av att församlingsbidrag ingår under beteckningen "kommunala bidrag". Bidragen till katolikerna från "annan organisation i Sverige" kommer till största delen från Katolska Biskopsämbetet och bidragen från "organisation i annat land" utdelas främst av Katolska kyrkan. Inga bidrag förekommer från landsting. I ett fall har ett företag gett bidrag. För en mera detaljerad redovisning av "samhällsbidragen", se bilaga 2 i SOU 1974:70.

66 procent av organisationerna har egna lokaler och 45 procent av organisationerna får bidrag till hyran varav 34 procent får bidrag till hela hyran och 11 procent till del av hyran. Vid en jämförelse mellan protestanter och katoliker framkommer det att av katolikerna har 89 procent egna lokaler medan 26 procent får bidrag till lokal: 9 procent till hela och 17 procent till del av hyran. Av protestanterna har 52 procent egna lokaler, medan 61 procent får bidrag till lokal: 53 procent till hela och 8 procent till del av hyran. Procentskillnaden mellan lokalinnehav och bidrag förklaras av att svenska kyrkan ofta upplåter sina lokaler, dvs. de protestantiska organisationerna får tillgång till gratis lokal.

SIV:s bidragsgivning

Vårriksdagen 1971 beslöt efter motioner (se bilaga 5 i SOU 1974:70) om statligt stöd till s. k. invandrarkyrkor, att SIV:s anslag för bidrag till organisationer och institutioner skulle höjas med 325 000 kr. så att SIV under budgetåret 1971/72 skulle disponera 725 000 kr. för organisationsstöd. Däremot fattades inget beslut om fördelningen av bidrag mellan å ena sidan religiösa och å andra sidan profana organisationer och institutioner. Anslaget "öronmärktes" till ingen del, utan fördelningen åvilar SIV.

Antalet religiösa samfund och organisationer som sökt bidrag hos SIV uppgick budgetåret 1971/72 till 25 varav 15 erhöll bidrag och 1972/73 till 33 varav 20 erhöll bidrag. Ur anslaget Anpassningsåtgärder för invandrare har bidrag för religiös verksamhet utgått med totalt ca 600 000 kr. budgetåren 1967/68–1972/73 (se tabell 9.4).

Tabell 9.4 Bidrag ur anslaget Anpassningsåtgärder för invandrare till trossamfund och religiösa organisationer budgetåren 1967/68–1972/73

Grants from the National Immigration and Naturalization Board to denominations and religious organizations during the budget years 1967/68–1972/73

Trossamfund/organisation	Kr	Ändamål
Div. frikyrkliga	18 500	Allm. verksamhetsbidrag
Islamska	3 015	Lokalbidrag
Luthersk-protestantiska	28 000	Allm. verksamhetsbidrag
”	23 500	Informationsverksamhet
Mosaiska	20 000	Allm. verksamhetsbidrag
Ortodoxa	100 000	”
”	250 445	Prästlöner
”	7 500	Informationsverksamhet
Romersk-katolska	135 000	Allm. verksamhetsbidrag
”	5 000	Informationsverksamhet
Totalt	590 960	

1968 års beredning om stat och kyrka

Beredningen föreslog i sitt betänkande (SOU 1972:36) att efter år 1983 när Svenska kyrkans speciella ställning skulle upphöra, skulle ett statligt stöd utgå till samfund som betjänar minst 3 000 personer i Sverige. Stödet skulle i princip vara av ungefär samma storlek som de bidrag som nu utgår till församlingarna i Svenska kyrkan, framförallt som skatteutjämningsbidrag. Beloppet beräknades av beredningen till drygt 100 milj. kr. Stödet skulle enligt förslaget fördelas av ett organ, vars ledamöter formellt skulle utses av regeringen, kallat Trossamfundens samarbetsråd. I detta skulle alla trossamfund som kunde bedömas komma ifråga förstöd vara representerade. Gränsdragningen vid 3 000 personer motiverades av beredningen med praktiska skäl.

Flertalet av de trossamfund med stort inslag av invandrare som har erhållit bidrag från SIV uppfyller inte villkoret om att betjäna minst 3 000 personer i Sverige. De skulle således inte enligt beredningens förslag kunna komma i fråga som medlemmar i det föreslagna Trossamfundens samarbetsråd och få del av det statliga stödet. Beredningen föreslog därför att SIV, liksom f. n., även framöver skulle kunna stödja mindre s. k. invandrarkyrkor.

Med hänvisning till regeringens beslut att tills vidare inte ta upp stat-kyrka beredningens ovan beskrivna förslag till behandling ingav i augusti 1973 Sveriges frikyrkoråds samarbetsnämnd en framställning till regeringen, i vilken föreslogs att katolska kyrkan, estniska kyrkan och de mosaiska församlingarna i Sverige knyts till Sveriges frikyrkoråds samarbetsnämnd och blir delaktiga av det statliga stödet till frikyrkorna. I prop. 1974:1 bilaga 10 gavs bifall åt framställningen, vilket innebär att såväl kristna som icke kristna trossamfund nu bör kunna få bidrag och att för bidrag till nytillkommande samfund i tillämpliga delar bör gälla samma regler som för bidrag till de fria kristna samfunden. För

budgetåret 1974/75 har 12 milj. kr. anvisats för bidrag till trossamfund. Därutöver har anvisats 3 milj. kr. som bidrag för anskaffande av lokaler för trossamfund.

9.3.3 *IU:s överväganden*

Enligt sina direktiv skall IU även överväga samhällsåtgärder för s. k. etablerade religiösa minoriteter. Denna del av utredningsuppdraget kan emellertid sägas ha begränsats i väsentlig grad i och med tillsättandet av 1968 års beredning om stat och kyrka och de förslag som beredningen lade fram år 1972. IU har emellertid ändå funnit det naturligt att från de aspekter som IU har att beakta något ta upp frågan om invandrarnas religionsutövning.

Vid de kontakter som IU har haft med företrädare för aktuella trossamfund har en rad problem aktualiserats. Utöver den grundläggande frågan om statliga bidrag till trossamfund utanför Svenska kyrkan har frågor om anteckning om religionstillhörighet, storleken på skatten till svenska kyrkan för icke-medlemmar, kyrklig rösträtt för utländska medborgare som är medlemmar i Svenska kyrkan samt frågor om finskspråkig service inom Svenska kyrkan tagits upp som särskilda problem.

Invandringen under efterkrigstiden har i många väsentliga avseenden förändrat den religiösa situationen i Sverige. Bilden av Sverige som ett i stort sett religiöst enhetligt land stämmer inte längre och detta förhållande måste självklart återspeglas i samhällets förhållande till de olika religionerna. Ett mål bör vara att ge invandrare samma möjligheter till religiös service – inbegripet möjligheter till vigsel, barndop, begravning, etc. enligt sina religiösa ritualer – som andra medborgargrupper.

Även om det i början av en invandringsvåg kan anföras motiv för en särbehandling av ett trossamfund som invandrare för med sig kan dessa motiv enligt IU:s uppfattning inte åberopas när gruppen i fråga har blivit etablerad i Sverige och när medlemmarna t. ex. har blivit svenska medborgare. IU anser således att det principiellt är mycket svårt och dessutom olämpligt att skilja mellan "invandrartrossamfund" och andra trossamfund när det gäller frågor om samhällsstöd till trossamfund eller trossamfundens ställning i samhället.

Denna åsikt överensstämmer med grundsynen i stat-kyrka beredningens betänkande "Samhälle och trossamfund" (SOU 1972:36), och IU anslöt sig i sitt remissyttrande över betänkandet till beredningens argumentering för att samhällsstöd skall utgå till religiösa samfund oavsett vilken religion dessa företräder. Även om en samlande lösning inte kunnat uppnås på grundval av beredningens förslag angående de framtida relationerna mellan staten och Svenska kyrkan utgår dock fr. o. m. budgetåret 1974–75 bidrag till vissa i detta sammanhang aktuella samfund genom att det år 1971 införda statsbidraget till fria kristna samfund vidgats till att omfatta även andra såväl kristna som icke kristna samfund. IU anser att denna utveckling är mycket positiv och förutsätter att kretsen av bidragsberättigade trossamfund successivt

vidgas.

Flertalet av de trossamfund med stort inslag av invandrare som har erhållit bidrag från SIV uppfyller inte villkoret om att betjäna minst 3 000 personer i Sverige vilket är en förutsättning för stöd från anslaget Bidrag till trossamfund. Som framhållits ovan anser inte IU att det är möjligt att göra någon principiell skillnad mellan "invandrartrossamfund" och andra trossamfund. Av denna anledning är det mindre lämpligt att skapa särskilda bidragsregler för "invandrarkyrkor" som betjänar mindre än 3 000 personer. Samtidigt är det uppenbart att det i vissa fall finns starka skäl för särskilt stöd för religiös service till invandrare. IU föreslår därför att SIV även i fortsättningen skall ha möjlighet att stödja religiös verksamhet för invandrare. Enligt IU:s uppfattning behöver inte stödet begränsas till att avse endast trossamfund som betjänar mindre än 3 000 personer; likaså bör bidrag kunna utgå för att bilda nya trossamfund som senare eventuellt kan komma i fråga för bidrag genom anslaget Bidrag till trossamfund. SIV:s bidrag till trossamfund bör utgå ur det anslag för särskild projektverksamhet som föreslås i avsnitt 9.4.

I den diskussion som har förts om registrering av samfundstillhörighet i folkbokföringen har motiveringen varit att olika trossamfund på detta sätt skulle kunna få kontakt med personer som kan vara intresserade av samfundets verksamhet. Resonemanget har gällt framför allt invandrare. IU avvisar förslag om sådan registrering av samfundstillhörighet med samma motiv som 1968 års beredning om stat och kyrka anförde i sitt betänkande. Det är emellertid uppenbart att de nuvarande kontaktmöjligheterna mellan nyinvandrade och samfunden är bristfälliga. Enligt IU:s uppfattning måste lösningen sökas genom att man erbjuder invandraren så goda möjligheter som möjligt att själv kontakta samfundet i fråga. Detta kan lämpligen ske genom att folkbokföringsorganet där invandraren anmäler sig tillhandahåller blanketter för anmälan om medlemskap i olika samfund och genom utökad information om aktuella samfund via bl. a. SIV och invandrarbyråerna.

När det gäller frågan om församlingsskatt för den som inte är medlem i Svenska kyrkan torde statsmakternas beslut att fr. o. m. den 1 juli 1974 sänka församlingsskatten för den som inte är medlem i Svenska kyrkan från nuvarande 60 procent till 30 procent av vad som utgår för medlemmarna tillfredsställa framförda önskemål (prop. 1973:184).

Framförallt Svenska kyrkan, men i viss mån även en del frikyrkor, har utvecklat möjligheter till religiös service på andra språk än svenska inom sin organisation. För Svenska kyrkan gäller detta till stor del sådan finskspråkig verksamhet som bedrivs genom Riksförbundet för finskspråkigt församlingsarbete i Sverige, som tillskapats i samråd med den Finska kyrkan. Även för frikyrkornas del är det framförallt fråga om verksamhet på finska. IU anser denna verksamhet vara värdefull och att den bör utvecklas ytterligare. En förbättring av de finskspråkiga prästernas anställningssituationen är bl. a. önskvärd.

Frågan om utländska medborgares rätt att delta i val i kyrklig kommun ingår i utredningsuppdraget för utredningen om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare (se avsnitt 10.2.3).

9.4 Särskild projektverksamhet

9.4.1 *Nuvarande bidrag*

Från en delpost i anslaget Anpassningsåtgärder för invandrare, benämnd "bidrag till organisationer och institutioner för anpassningsåtgärder" utgår bidrag till organisationer för särskilda åtgärder för invandrare. Motsvarande bidrag utgick redan före SIV:s tillkomst från arbetsgruppen för invandrarfrågor. I tabell 9.5 redovisas under åren 1966/67–1972/73 utgivna bidrag med uppdelning på bidrag till invandrarorganisationer, "svenska" organisationer och trossamfund. Bidragen till trossamfund ökade budgetåret 1971/72 sedan anslaget till anpassningsåtgärder höjts kraftigt under riksdagsbehandlingen av ett par motioner om ökat stöd till s. k. invandrarkyrkor. En mycket stor del av de utgivna bidragen har via KFUK/KFUM:s Riksförbund (sammanlagt 250 445 kr.) slussats dels till löner för ortodoxa präster, dels för avlöning av särskilda kuratorer för amerikanska desertörer (sammanlagt 159 000 kr.). Därutöver har riksförbundet erhållit bidrag med 246 000 kr. för andra projekt. Bland övriga större bidragsmottagare märks Riksförbundet finska föreningar i Sverige.

SIV skall enligt Kungl. Maj:ts regleringsbrev för anslaget Anpassningsåtgärder för invandrare samråda med berörda myndigheter och med IU om användningen av medlen ur bl. a. den aktuella delposten.

Efter samråd med IU har SIV fastställt riktlinjer för den hittillsvarande försöksverksamheten med bidragsgivning till "organisationer, institutioner och religiösa samfund". Av särskilt intresse är följande villkor:

1.1 Som vägledande princip för SIV:s beslut om bidrag gäller att bidrag lämnas till konkreta anpassnings- eller informationsprojekt som antingen vänder sig direkt till invandrare eller syftar till en breddad opinionsbildning och folkupplysning om invandringen.

1.2 Möjlighet till bidrag står öppen för varje enskild av staten icke helt finansierad organisation eller institution vars verksamhet helt eller delvis har en inriktning som motsvarar vad som upptagits i punkt 1.1.

Vid bedömningen av ansökningar om bidrag från organisationer ges företräde åt riksorganisationer eller åt sådana organisationer vars verksamhet inte är lokalt begränsad.

1.3 Den bidragssökande organisationen eller institutionen förutsättes själv påtagligt bidra, ekonomiskt och/eller personellt, till projektets genomförande.

1.4 Anmälan om bidrag till projekt, för vilket redan existerande statliga eller kommunala bidragsformer är tillämpliga, kommer att behandlas efter samråd mellan bidragsgivarna.

1.5 Bidrag skall avse projekt som beräknas komma igång under det budgetår under vilket bidraget beviljas. Bidrag kan avse projekt som sträcker sig över en längre tid. Ansökan skall då avse hela projektperioden.

Varje beviljat bidrag är ett engångsbidrag och är inte i något avseende prejudicerande för framtida bidragsgivning.

1.6 Bidragsmottagare kan ej få nytt bidrag förrän redovisning av tidigare beviljat bidrag inkommit till verket.

2.1 Etablerade svenska organisationer, institutioner och religiösa samfund kan få bidrag till genomförande och uppföljning av välplanerade konkreta projekt enligt 1.1.

Invandrarnas organisationer och religiösa samfund kan, vid sidan av genomförande och uppföljning av välplanerade konkreta projekt enligt 1.1 även få bidrag till täckande av kostnader som uppkommit i samband med organisationens bildande.

2.2 Vid bedömningen av ansökan om bidrag till visst projekt fästes vikt vid preciserade målangivelser och möjligheten att mäta effekten av projektet.

2.3 Bidrag till administrationskostnader kan lämnas endast under förutsättning att dessa är direkt hänförbara till det av SIV stödda projektet. Undantag kan göras för administrationskostnader i samband med uppbyggandet av invandrarorganisation enligt 2.1.

Kommunala bidrag

De flesta kommunala bidrag som har getts till invandrar- och minoritetsorganisationer (se avsnitt 9.2.2) har avsett bidrag till organisationernas

Tabell 9.5 Av SIV (år 1966/67–1968/69 av arbetsgruppen för invandrarfrågor) utgivna bidrag till organisationer m. fl. budgetåren 1966/67–1972/73 efter typ av mottagare
Grants from the National Immigration and Naturalization Board to organizations etc. during the budget years 1966/67–1972/73, by type of organization

Organisationstyp m.m	Budgetår						
	1966/ /1967	1967/ /1968 och 1968/ /1969	1969/ /1970	1970/ /1971	1971/ /1972	1972/ /1973	1966/ /1967 till 1972/ /1973
"Invandrarorganisationer"							
Antal mottagare	–	1	1	2	5	10	12
Antal beslut	–	3	1	2	5	15	26
Summa bidrag	–	40.000	45.000	85.000	28.751	257.995	456.746
% av samtliga bidr.	–	11	23	34	6	38	22
"Svenska organisationer"[1]							
Antal mottagare	1	3	2	8	8	8	21
Antal beslut	2	8	2	8	8	10	38
Summa bidrag	30.000	139.500	90.000	104.800	81.325	192.170	636.795
% av samtliga bidr.	33	39	45	41	16	29	31
"Religiösa organisationer"[1]							
Antal mottagare	–	3	1	2	12	19	22
Antal beslut	–	4	1	2	13	20	40
Summa bidrag	–	77.500	10.000	10.500	323.815	209.145	635.960
% av samtliga bidr.	–	22	5	4	66	31	31
Myndighet eller institution							
Antal mottagare	1	4	2	3	4	1	10
Antal beslut	1	4	2	5	4	1	17
Summa bidrag	60.000	101.500	55.000	53.000	57.000	16.000	342.500
% av samtliga bidr.	67	28	28	21	12	2	17
Samtliga							
Antal mottagare	2	11	6	15	29	38	65
Antal beslut	3	19	6	17	30	46	121
Summa bidrag	90.000	358.500	200.000	253.300	490.891	675.310	2.072.001
% av samtliga bidr.	100	100	100	100	100	100	100

[1] Indelningen i "svenska organisationer" och "religiösa organisationer" har skett efter syftet med det utgivna bidraget. En organisation (KFUK/KFUM:s Riksförbund) återfinns bland både "svenska" och "religiösa" organisationer.

normala verksamhet, t. ex. lokalhyror. I flera kommuner har dessutom bidrag beviljats med avsikt att genom organisationernas insatser underlätta situationen för invandrare i kommunen. Några invandrarbyråer har sålunda annan huvudman än kommunen men får bidrag för verksamheten från kommunen. En samlad översikt av denna bidragsgivning saknas, men som exempel på sådan verksamhet kan anföras att bl. a. Borås kommun under år 1972 anslog 22 500 kr. för försöksverksamhet för invandrare i bostadsområdet Hässleholmen. I bostadsområdet fanns totalt 5 969 invånare, varav 1 689 var utländska medborgare. En stor andel av invandrarna var unga barnfamiljer. De i försöksverksamheten deltagande organisationerna hade som mål att söka få med invandrare i sin verksamhet i ökad utsträckning. Organisationerna ger i sina rapporter positiva synpunkter på verksamheten och har lyckats få flera invandrare som medlemmar i föreningarna. Som en följd av de erfarenheter som försöksverksamheten gav anslog kommunen under år 1973 2 000 kr. till organisationer för information på finska, översättningshjälp, folders m. m.

9.4.2 *IU:s överväganden*

Invandringen har – speciellt under de år då mycket kraftiga invandringsvågor har förekommit (t. ex. 1965–66 och 1969–70) – medfört problem som samhället inte har varit berett på. Såväl statliga som kommunala myndigheter, organisationer och enskilda har på olika sätt sökt lösa uppkommande problem i samband med invandringen. Man har ofta tvingats söka metoder och lösningar som inte har ingått i myndigheternas eller organisationernas normala verksamhet. Det har till stor del varit fråga om försöksverksamhet.

Från budgetåret 1966/67 har bidrag kunnat utgå till sådan försöksverksamhet, först från arbetsgruppen för invandrarfrågor och sedan från SIV. Erfarenheterna från denna bidragsgivning har inte bearbetats på ett systematiskt sätt. Sammanfattningsvis kan dock sägas att genom denna bidragsgivning har utvecklats lösningar på många problem.

IU anser att den stimulans som SIV genom projektbidrag har kunnat ge till olika organisationer och institutioner för särskilda insatser för invandrare har varit mycket värdefull och att en sådan bidragsgivning för anpassningsåtgärder bör ingå som ett permanent inslag i SIV:s verksamhet. Den svårighet som hittills har förelegat genom att något anslag för invandrar- och minoritetsföreningarnas verksamhet inte har funnits, och att därför projektbidrag har sökts för sådant ändamål, bortfaller om IU:s förslag till särskilda statsbidrag för invandrar- och minoritetsorganisationer förverkligas. Även i fortsättningen bör emellertid bidrag kunna utgå från SIV till invandrarorganisationer vid sidan av det av IU föreslagna statsbidraget. Särskilda bidrag bör således kunna utgå till invandrarorganisationer på samma villkor som för svenska organisationer för t. ex. avgränsade informations- eller andra projekt. Bidrag bör även under vissa förhållanden kunna utgå för att starta organisationer bland nationsgrupper som saknar egna organisationer eller

som tidigare inte har varit representerade i Sverige.

SIV har de senaste åren på grund av begränsade resurser tvingats avslå merparten av de "svenska" ideella organisationernas bidragsframställningar. Samhället måste enligt IU:s mening i framtiden i större utsträckning än hittills, främst genom ekonomiskt stöd, stimulera organisationerna att bedriva sådan verksamhet som syftar till att åstadkomma positiva kontakter mellan invandrare och svenskar. IU anser att sådan bidragsgivning även i fortsättningen i huvudsak bör syfta till att stimulera organisationernas utvecklingsarbete, men det bör inte finnas något hinder för SIV att också fördela anslaget för etablerad verksamhet, med syfte att skapa ökade kontakter mellan invandrare och svenskar, och för kostnader för utbildning av funktionärer i "invandrarkunskap", vissa administrationskostnader i samband med aktiviteter av här åsyftat slag, startbidrag, vissa lönekostnader m. m. Om stödet utgår som projektbidrag bör organisationerna som regel vara skyldiga att utvärdera verksamheten.

Mot denna bakgrund föreslår IU att SIV:s anslag för projektverksamhet bör uppgå till 2,5 milj. kr. (se bilaga A).

IU anser vidare att kontakterna mellan samhällets organ och organisationslivet, såväl de svenska ideella organisationerna som invandrar- och minoritetsorganisationer, borde ske i mera planmässiga former. Detta innebär t. ex. att invandrarbyråer, sociala centralnämnder, skolstyrelser m. fl. i samråd med invandrar- och minoritetsorganisationer och ideella svenska organisationer kontinuerligt bör diskutera ett ökat samarbete. Genom ett planmässigt samarbete borde många arbetsuppgifter kunna genomföras i samverkan mellan samhället och organisationerna. Många av de ideella organisationerna förfogar idag över betydande personella resurser som borde kunna engageras i uppgifter av här aktuellt slag t. ex. uppsökande verksamhet, förmedling av samhällsinformation, relationsskapande arbete m. m.

10 Medinflytande och medborgarskap

10.1 Utlännings rättsställning

10.1.1 *Inledning*

Utlänningar som är bosatta i Sverige är numera i huvudsak likställda med svenska medborgare när det gäller fri- och rättigheter. Utlänning åtnjuter yttrandefrihet, religionsfrihet, förenings- och församlingsfrihet i samma mån som svenska medborgare och har samma rätt att ta del av allmänna handlingar. De har samma skydd för sin person och sin egendom och får i samma utsträckning som svensk medborgare föra talan inför domstol eller annan myndighet. Utlänningar har väsentligen samma rätt till rättshjälp som svenska medborgare. För utlännings fri- och rättigheter redogörs närmare i avsnitt 10.1.2.

På bostadsmarknaden och i fråga om rätt till undervisning och utbildning är utlänning likställd med svensk medborgare (jfr. kap. 5 och 8). I fråga om sociala förmåner har utlänningar som bosätter sig här i huvudsak samma rätt som svenska medborgare. Det gäller bl. a. rätten till socialhjälp, allmän tilläggspension, sjukförsäkring, yrkesskadeförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, barnbidrag och bostadstillägg men däremot inte till folkpension (se vidare avsnitt 6.2 och 6.3). Även i fråga om rätt till hälso- och sjukvård är utlänningar jämställda med svenska medborgare (jfr. avsnitt 6.5).

Utlännings rättsställning skiljer sig från den som tillkommer svensk medborgare främst därigenom att han inte har ovillkorlig rätt att resa in, vistas och ta arbete i Sverige. För olika grupper av utlänningar gäller dessutom i detta avseende olika bestämmelser, t. ex. mellan nordbor och icke-nordbor (se vidare avsnitt 10.1.3). För utlänningar gäller vidare särskilda bestämmelser beträffande rätten att driva näring och även rätten att vara verksam i vissa andra avseenden på arbetsmarknaden i Sverige (se vidare avsnitt 10.1.4). Utlänning får inte heller utan särskilt tillstånd förvärva fast egendom. Utlänning har inte rätt att delta i allmänna val i Sverige (jfr. avsnitt 10.2.3).

Mot de fri- och rättigheter som utlänning åtnjuter i Sverige svarar en rad skyldigheter. Utlänning är liksom svensk medborgare skyldig att rätta sig efter landets lagar och dess myndigheters beslut. Om han begår brott i Sverige får han svara enligt svensk lag och inför svensk domstol.

Utlänning är i princip skattskyldig i Sverige enligt samma regler som gäller för svensk medborgare. Skyldighet att delta i Sveriges försvar gäller dock inte utlänningar.

10.1.2 *Utlännings fri- och rättigheter*

Stadgandet i 1809 års regeringsform 16 § kan sägas ha varit en motsvarighet till de kataloger över individernas rättigheter (rättighetsförklaringar) som finns i de flesta västerländska författningar, och som ingår i Europarådets av Sverige biträdda konvention av år 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Stadgandet i gamla regeringsformen var inte begränsat till svenska medborgare utan gällde även utlänningar som legalt vistades i Sverige. Enligt såväl folkrätten som nämnda konvention gäller dessutom att utlänningar i huvudsak skall vara likställda med landets egna medborgare. De får t. ex. inte utsättas för rättsvägran eller orättfärdig behandling oavsett vad den inhemska lagstiftningen stadgar.

Författningsutredningen hade i sitt förslag till ny regeringsform (SOU 1963:16) tagit in ett stadgande enligt vilket utlänning här i riket skulle åtnjuta fri- och rättigheter i likhet med svensk medborgare, såvitt inte annat var särskilt stadgat. Författningsutredningen hade även ett förslag till grundlagsstadgande att politisk flykting skulle ha rätt till fristad i riket och att denna rätt inte fick inskränkas annat än genom lag eller med stöd av lag. I grundlagberedningens förslag (SOU 1973:15) avsåg däremot reglerna om de politiska fri- och rättigheterna samt om den personliga friheten endast svenska medborgare.

Förslaget i prop. 1973:90 till reglering i regeringsformen av grundläggande fri- och rättigheter bygger i sak väsentligen på grundlagberedningens förslag. Konstitutionsutskottet ansåg emellertid i sitt betänkande (KU 1973:26) över propositionen att frågan om möjligheterna att i grundlag inskriva skydd också för utlänningar borde utredas ytterligare. Riksdagen biföll utskottets hemställan om att en parlamentarisk utredning rörande möjligheterna att förstärka skyddet i grundlag för de grundläggande fri- och rättigheterna. Utredningen, som antagit namnet 1973 års fri- och rättighetsutredning, tillsattes efter Kungl. Maj:ts bemyndigande år 1973 (direktiv den 2 november 1973). Enligt direktiven skall utredningen särskilt ta upp frågan om möjligheterna att i grundlagen inskriva skydd också för utlänningar.

Europarådets konvention bygger på den av FN:s generalförsamling antagna deklarationen av år 1948 om de mänskliga rättigheterna. FN:s deklaration är endast en allmän principförklaring, medan däremot Europarådets konvention har ett mera avgränsat och bestämt innehåll. I konventionen åläggs staterna vissa förpliktelser och staternas efterlevnad av konventionens bestämmelser kan övervakas av mellanfolkliga organ. I konventionen stadgas bl. a. angående rätt till liv, rätt till frihet och personlig säkerhet, rätt till opartisk och offentlig rättegång (när det gäller att pröva en persons civila rättigheter och skyldigheter eller anklagelse mot en person för brott), rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt

hem och sin korrespondens, rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet, rätt till yttrandefrihet och rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet (däri inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen).

Av art. 1 i konventionen framgår att de fördragsslutande parterna skall garantera att både egna medborgare och utlänningar som befinner sig under resp. stats jurisdiktion skall åtnjuta de fri- och rättigheter som anges i konventionen.

I art. 14 i konventionen stadgas att åtnjutandet av de fri- och rättigheter som anges i konventionen skall tryggas utan åtskillnad av något slag, såsom på grund av kön, ras, hudfärg, språk, religion, politisk eller annan åskådning, nationell eller social härkomst, tillhörighet till nationell minoritet, förmögenhet eller ställning i övrigt.

I detta sammanhang bör även nämnas FN-konventionen av år 1965 om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. I samband med att Sverige ratificerade konventionen ändrades även vissa bestämmelser i brottsbalken och i tryckfrihetsförordningen om hets mot folkgrupp. Tillämpningsområdet för de då gällande bestämmelserna vidgades i olika avseenden och ökade därigenom ytterligare möjligheterna att ingripa mot sådan diskriminering. I tryckfrihetsförordningen 7 kap. 4 § stadgas att såsom otillåtet yttrande i tryckt skrift anses sådan enligt lag straffbar handling, som innefattar bl. a. hot mot eller missaktning för folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg, av visst nationellt eller etniskt ursprung eller med viss trosbekännelse samt ärekränkning mot enskild person. I brottsbalken 16 kap. om brott mot allmän ordning stadgas straff för personer som gjort sig skyldiga till hets mot folkgrupp eller olaga diskriminering.

Vad gäller *rätt till liv* är brottsbalkens bestämmelser om straff för mord, dråp och vållande till annans död avsedda att skydda varje person i landet, dvs. såväl utländsk som svensk medborgare. Utlänning som utsatts för brott åtnjuter processuellt rättsskydd i samma omfattning som svensk medborgare. Om utlänning har begått brott mot någons liv och hälsa här i landet skall han dömas efter svensk lag och vid svensk domstol. Vidare stadgas i lagen om folkmord att förövar någon gärning, för vilken enligt svensk lag är stadgat fängelse i fyra år eller däröver, mot en nationell, etnisk, rasmässigt bestämd eller religiös folkgrupp med avsikt att förgöra gruppen helt eller delvis, så kan vederbörande dömas för folkmord till fängelse mellan fyra och tio år eller på livstid. Denna lag bygger på FN:s konvention av år 1948 om förebyggande och bestraffning av brottet folkmord.

Rätten till frihet och personlig säkerhet kan anses ha varit fastställd genom 16 § i den gamla regeringsformen (se ovan). Myndigheterna har dock under vissa omständigheter och med stöd av vissa lagar och förordningar rätt att beröva såväl utländska som svenska medborgare deras frihet. Det kan vara fråga om bl. a. omhändertagande för vård inom den sociala sektorn eller frihetsberövande på grund av brott. En utlänning kan på samma sätt som en svensk således bli föremål för såväl administrativa som straffprocessuella frihetsberövanden. Utlänning kan emellertid därutöver enligt utlänningslagen bli föremål för särskilda

frihetsberövanden som inte kan drabba en svensk medborgare. Han kan tas i förvar eller ställas under uppsikt under vissa förhållanden. En utlännings frihet kan även begränsas på annat sätt genom att han kan åläggas att vistas inom ett område eller förbjudas att besöka ett område i landet m. m. En utlännings frihet att vistas i riket kan begränsas och även upphöra genom att han under vissa omständigheter kan avlägsnas från riket genom avvisning, förpassning, förvisning, utvisning, utlämning eller hemsändning (se vidare avsnitt 10.1.3).

Utlännings *rätt till opartisk och offentlig rättegång* skyddas genom rättegångsbalkens bestämmelser om civil- och brottmålsprocessen. En utlänning kan på samma sätt som en svensk medborgare vara part i rättegång. Utländska medborgare som är bosatta i Sverige har enligt rättshjälpslagen samma rätt som svenskar att få tillgång till juridisk rådgivning och annan rättshjälp. Utlänning har härutöver möjlighet att erhålla offentligt biträde i bl. a. vissa avlägsnandeärenden. Utlänningens rätt i förvaltningsförfarandet skyddas på samma sätt som i fråga om svenska medborgare genom förvaltningslagen och förvaltningsprocesslagen.

Utlännings *rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens* kan anses tryggad genom brottsbalkens bestämmelser om straff för brott mot frihet och frid och för ärekränkning. *Rätten till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet* är skyddad genom regeringsformen och genom religionsfrihetslagen. Enligt Europarådskonventionen innefattar denna rätt frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro. Straff stadgas i brottsbalken 16 kap. för den som stör eller söker hindra en allmän gudstjänst.

Rätten till yttrandefrihet innefattar enligt Europarådskonventionen åsiktsfrihet samt frihet att motta och sprida uppgifter och tankar utan inblandning av offentlig myndighet. Vad gäller spridandet av tryckta skrifter är denna frihet stadgad i tryckfrihetsförordningen. Enligt 14 kap: 5 § tryckfrihetsförordningen är utlänning "såvitt ej annat följer av denna förordning eller annan lag eller författning likställd med svensk medborgare". Rätten att vara ägare eller ansvarig utgivare av periodisk tidskrift tillkommer dock endast svensk medborgare (jfr. avsnitt 7.3.3.2). Rätten att ta del av allmänna handlingar tillkommer även utlänningar. Utlänning åtnjuter åsiktsfrihet i lika mån som svensk medborgare.

Rätten till frihet att delta i fredliga sammankomster (mötesfrihet) är skyddad genom bestämmelser i lagen om allmänna sammankomster och i brottsbalken. Skyddet gäller såväl svenskar som utlänningar. *Föreningsfriheten,* däri inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen, är skyddad bl. a. i lagen om förenings- och förhandlingsrätt.

Angående utlännings *politiska rättigheter i övrigt* kan nämnas följande. Enligt Europarådskonventionen (art. 16) stadgas att intet i artiklarna 10, 11 och 14, som bl. a. handlar om yttrande-, mötes- och föreningsfrihet, "må anses hindra de höga fördragsslutande parterna från att stadga inskränkningar i utlänningars politiska verksamhet". Svensk lag innehåller

dock inte något förbud för utlänningar att bedriva sådan verksamhet här i landet. Utlänning har således i princip samma rätt att delta i politisk verksamhet och att medverka i politiska föreningar och i agitatorisk verksamhet som svenska medborgare. Om emellertid en utlänning bedriver politisk verksamhet som inte är förenlig med svenska intressen, t. ex. med hänsyn till rikets säkerhet, kan han tvingas att lämna landet (jfr. avsnitt 10.1.3). I två viktiga avseenden finns vidare skillnader mellan utlänningar och svenskar när det gäller politiska rättigheter. Utlänning har inte rätt att rösta i allmänna val i Sverige och han är inte heller valbar för uppdrag som riksdagsman eller kommunfullmäktige eller kyrkofullmäktige (jfr. avsnitt 10.2.3).

10.1.3 *Begränsningar i rätten att inresa och vistas i Sverige*

Utlänningar utgör rättsligt sett inte någon enhetlig grupp när det gäller rätten att inresa och vistas i Sverige. Två huvudgrupper kan urskiljas, nämligen de som är medborgare i annat nordiskt land och de som är medborgare i utomnordiskt land. Genom ett omfattande nordiskt samarbete har den grundsatsen vunnit insteg att medborgare från annat nordiskt land skall åtnjuta samma rättsställning som det egna landets medborgare eller en ställning som ligger nära det egna landets medborgare. Som exempel kan nämnas den nordiska passkontrollöverenskommelsen och den fria nordiska arbetsmarknaden.

Inom gruppen medborgare i utomnordiskt land kan på grund av särskilda bilaterala och multilaterala överenskommelser avseende vissa rättigheter eller skyldigheter förekomma skillnader i behandling av olika nationaliteter. Det finns vidare två grupper bland de utomnordiska utlänningarna som har en särskild rättsställning i förhållande till övriga utomnordbor, nämligen de politiska flyktingarna och de statslösa. Efter internationellt samarbete har dessa två gruppers ställning successivt stärkts, framför allt genom 1951 års FN-konvention (SÖ 1954:55 m. fl.) och 1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning (SÖ 1967:45), 1957 års överenskommelse angående flyktingar som är sjömän (SÖ 1959:16), 1954 års FN-konvention angående statslösa personers rättsliga ställning (SÖ 1965:54 m. fl.) och 1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet (SÖ 1969:12). Sverige har genom att ratificera dessa konventioner förbundit sig att privilegiera dessa två grupper. Sverige har ytterligare markerat dessa gruppers särställning genom att i en särskild lag (1969:644) om vissa rättigheter för statslösa personer och politiska flyktingar fastställa deras rättigheter.

Slutligen skall ytterligare två grupper bland de utomnordiska utlänningarna nämnas. Det är dels de flyktingar som uttagits i flyktingläger men som inte är att anse som politiska flyktingar, dels de utländska medborgare som anses jämställda med de flyktingar som uttagits i flyktingläger. Även dessa två grupper har en privilegierad ställning jämfört med övriga utomnordiska medborgare när det gäller rätten att inresa och vistas i Sverige.

För att skillnaderna mellan de olika grupperna bland utlänningarna

skall framgå klarare har de nedan delats upp i tre kategorier: 1) de nordiska medborgarna (varmed avses medborgare i Danmark, Finland, Island och Norge), 2) de utomnordiska medborgarna och de statslösa samt 3) politiska flyktingar.

Nordiska medborgare

Nordiska medborgare kan resa mellan de nordiska länderna utan särskilda tillstånd. För att underlätta samfärdseln mellan de nordiska länderna ingick Sverige, Danmark, Finland och Norge år 1957 en överenskommelse om upphävande av passkontrollen vid de internordiska gränserna (SÖ 1958:24 m. fl.). Överenskommelsen gäller sedan år 1966 även Island (SÖ 1965:36).

För nordiska medborgare gäller vidare att de får uppehålla sig i Sverige utan särskilt tillstånd. I ett protokoll av år 1954 har de nordiska staterna (utom Island) förklarat att de var för sig beslutat att befria medborgare i Sverige, Danmark, Finland och Norge från skyldighet att ha pass och uppehållstillstånd (UT) vid vistelse i annat nordiskt land (SÖ 1954:33). Reglerna beträffande pass och UT gäller även Island (SÖ 1955:53).

Enligt utlänningslagen kan nordiska medborgare avlägsnas ur Sverige enligt avlägsnandeinstituten avvisning, förvisning och utvisning. Nordisk medborgare kan även bli föremål för hemsändning med stöd av utlänningslagen (beträffande hemsändning se vidare avsnitt 6.3). Vidare kan nordisk medborgare utlämnas för brott enligt 1957 års lag om utlämning för brott.

Utomnordiska medborgare och statslösa

För inresa fordras i princip giltigt pass och i vissa fall tillstånd i form av visering, som meddelas för inresa och vistelse i riket viss tid. Om en utlänning försöker komma in i landet utan att ha tillstånd kan han förhindras att inresa. I utlänningslagen stadgas i 1 § att utlänning äger rätt att, i den utsträckning och på de villkor utlänningslagen stadgar, inresa i riket och utresa ur riket samt här uppehålla sig och inneha anställning. Vidare stadgas i 4 § utlänningslagen att utlänning som ankommer till riket eller uppehåller sig här skall vara försedd med pass och vid in- och utresa uppvisa sitt pass för samt på anfordran lämna upplysningar till polismyndighet. Utlänning som avser ta anställning eller utöva sådan verksamhet för vilken arbetstillstånd (AT) fordras får i princip inte resa in förrän AT meddelats.

Enligt 46 § utlänningskungörelsen får emellertid utlänning resa in i landet utan att AT meddelats om han på grund av i utlänningskungörelsen angivna särskilda omständigheter och förhållanden är undantagen från skyldigheten att ha AT, om han ämnar förena sig med familjemedlem som är stadigvarande bosatt i landet eller om han av annat särskilt skäl bör tillåtas att resa in i landet.

Ett UT är alltid tidsbegränsat och innefattar inte rätt till inresa om detta inte särskild angivits i UT. Beslut om UT kan även innehålla

föreskrift om att utlänningen senast då tiden för UT utgår skall utresa ur riket (s. k. utresebeslut). Bosättningstillstånd (BT) medför i princip rätt att inresa till och utan tidsbegränsning vistas och arbeta i Sverige utan UT och AT. För kortare besök om högst tre månader fordras inga särskilda tillstånd om man har godtagbara passhandlingar, men medborgare från de flesta stater i Östeuropa, Afrika och Asien måste dessutom ha visering för att få resa in i Sverige. Det är i regel SIV som beslutar angående UT och AT. När det gäller BT beslutar alltid SIV.

Utomnordisk utlänning får i regel inte uppehålla sig i riket längre tid än tre månader utan att ha tillstånd till detta i form av UT eller BT. Vidare kan i samband med tillståndsgivningen utomnordisk utlännings rätt att uppehålla sig i riket ytterligare begränsas bl. a. med hänsyn till rikets säkerhet. Ett UT innebär att en utlänning blir underkastad en återkommande prövning som första gången i regel sker efter ett år. Vid prövning av UT tas hänsyn till bl. a. den sökandes levnadsomständigheter, försörjningsmöjligheter, anknytning till Sverige och framtidsplaner. Utlänning som varit fast bosatt i Sverige sedan två år har möjlighet att erhålla BT. Den som har BT får uppehålla sig i landet utan särskilt UT. Eftersom BT inte är tidsbegränsat sker ingen periodisk prövning av tillståndet. BT kan emellertid återkallas när utlänningens bosättning i Sverige upphör.

Ogift utländskt barn under 20 år behöver inte ha särskilt UT för att ha rätt att uppehålla sig i landet, såvida barnets vårdnadshavare är svensk medborgare och bosatt här i landet eller har UT eller BT. Vidare kan nämnas att utlänning som är inskriven vid läroanstalt i Sverige och vilkens försörjning under studietiden är tryggad genom egna medel, stipendium, studielån eller på annat liknande sätt, inte utan särskilda skäl får vägras UT för denna tid.

Utomnordiska utlänningar kan under vissa i utlänningslagen angivna omständigheter avvisas, förpassas, förvisas och utvisas ur Sverige och även bli föremål för hemsändning. De kan även utlämnas för brott.

Enligt en särskild bestämmelse (34 § utlänningslagen) kan utlänning utvisas av Konungen när det är påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller eljest ligger i statens intresse (s. k. politisk utvisning). Utlänning kan även enligt samma paragraf av Konungen förbjudas att återvända till riket eller genom föreskrift erhålla inskränkningar och villkor beträffande sin vistelse i riket.

Vidare kan utlännings rätt att vistas i landet begränsas enligt lagen om särskilda åtgärder till förebyggande av vissa våldsdåd med internationell bakgrund (den s. k. terroristlagen). Lagen, som trädde i kraft den 1 maj 1973 och skulle gälla i ett år, har förlängts ytterligare ett år. I lagen stadgas i 1 § att utlänning som kommer till Sverige skall avvisas "om det finns grundad anledning att anta att han tillhör eller verkar för organisation eller grupp som på grund av vad som är känt om dess verksamhet kan befaras här i riket använda våld, hot eller tvång för politiska syften". Vidare stadgas att utlänning som uppehåller sig i riket får utvisas om sådana omständigheter föreligger som sägs i 1 §.

Politiska flyktingar

För politiska flyktingar gäller särskilda bestämmelser beträffande rätt att vistas i landet. En politisk flykting får inte utan synnerliga skäl vägras fristad i riket om han är i behov därav. Om en utlänning i samband med att polismyndigheten anser skäl föreligga till avvisning påstår att han är politisk flykting, och är påståendet inte uppenbart oriktigt, så skall polismyndigheten underställa SIV ärendet. Även i samband med att UT vägrats och SIV anser skäl föreligga för förpassning kan frågan om politiskt flyktingskap komma att prövas av SIV om utlänningen åberopar politiska skäl för att kvarstanna i Sverige. Påstår utlänningen i samband med att avlägsnandebeslut skall verkställas att han är politisk flykting, och är påståendet inte uppenbart oriktigt, åligger det länsstyrelse eller polismyndighet att underställa SIV ärendet.

En del flyktingar reser in till Sverige på eget initiativ men flyktinginvandring sker även genom kollektiv överföring från flyktingläger i olika länder efter samråd med FN:s flyktingkommissarie. Många av de flyktingar som har kommit till Sverige har emellertid inte varit att anse som politiska flyktingar men de har ändå fått stanna i Sverige då de lämnat sitt hemland på grund av att de av olika anledningar inte funnit sig i förhållandena där.

Beträffande rätten för politiska flyktingar att uppehålla sig i Sverige gäller i övrigt samma bestämmelser som nämnts angående utomnordiska utlänningar.

Politisk flykting kan inte annat än i mycket speciella undantagsfall avvisas, förpassas, förvisas eller utvisas från Sverige. Utlämning beviljas inte för politiskt brott. En politisk flykting kan inte heller utlämnas till land där han riskerar politisk förföljelse. Politiska flyktingar kan i regel inte heller bli hemsända enligt det s. k. hemsändningsinstitutet.

Övrigt

Varje utlänning som uppehåller sig legalt i Sverige har rätt att fritt välja vistelseort. Konungen har emellertid enligt 14 § utlänningslagen rätt att, då det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet, inskränka utlännings rätt att uppehålla sig inom visst område. Bestämmelser härom finns meddelade bl. a. i kungörelsen (1967:10) om skyddsområden m. m. Utlänningar har inte rätt att utan särskilt tillstånd vistas inom skyddsområden och vissa delar av kontrollområden som är av betydelse för Sverige ur försvarssynpunkt. Nordiska medborgare har fritt tillträde till kontrollområden men är underkastade samma begränsningar som utomnordiska utlänningar vad gäller skyddsområden.

10.1.4 *Begränsningar i rätten att arbeta, driva näring eller på annat sätt vara verksam i Sverige*

Enligt 17 § utlänningslagen äger Konungen då det är påkallat med hänsyn till rikets säkerhet förordna att utlänning inte utan tillstånd av Konungen

eller SIV får anställas i visst företag eller företag av viss art. Utomnordiska utlänningar får vidare enligt utlänningslagen inte utan särskilt tillstånd (AT eller BT) inneha anställning i Sverige eller i annan egenskap än handelsresande utöva verksamhet här som föranleds av anställning utomlands.

Enligt 6 § utlänningslagen äger vidare Konungen rätt att utfärda bestämmelser om anmälan av utlännings vistelse och arbetsanställning i riket. Med stöd av denna paragraf har bestämmelser utfärdats vilka föreskriver att statsmyndigheter innan de anställer en utlänning skall samråda med SIV, om inte särskilda omständigheter föreligger. I fråga om nordiska medborgare behöver sådant samråd emellertid ske endast om anställningen avser verksamhet som har betydelse för landets försvar eller säkerhet i övrigt.

Enligt 28 § i 1809 års regeringsform var huvudregeln att utlänning inte var behörig att inneha *statliga ämbeten och tjänster.* Bestämmelsen gällde ursprungligen av Kungl. Maj:t tillsatta tjänster men kom att i praxis omfatta även av underordnade statliga myndigheter tillsatta tjänster och i viss utsträckning kommunala tjänster.

År 1958 tillkallades en särskild utredning av Kungl. Maj:t för att se över bestämmelserna i 28 § regeringsformen. Utredningen avgav sitt första betänkande år 1960. Kungl. Maj:t föreslog i prop. 1960:143 att tjänster som kräver medicinsk och teknisk utbildning i vidgad utsträckning skulle stå öppna även för utlänningar och att tidigare gällande krav på att utlänning skall vara av utmärkt förtjänst för att komma i fråga för statliga befattningar skulle tas bort. I utredningens andra delbetänkande (SOU 1963:7) föreslogs som huvudprincip att utlänningar skulle ges tillträde till offentlig tjänst med undantag för vissa särskilt angivna slag av tjänster. Även författningsutredningen föreslog efter samråd med ovan nämnda utredning i sitt betänkande "Sveriges statsskick" (SOU 1963:16–19) att denna huvudprincip borde gälla. Mot denna bakgrund föreslog grundlagberedningen i sitt betänkande (SOU 1972:15) att den nya regeringsformen skall ge uttryck för grundsatsen att utlänning är likställd med svensk medborgare i fråga om möjligheterna att erhålla tjänst hos staten eller kommun.

I den nya regeringsformen (11 kap. 9 §) ger man även uttryck för denna princip och stadgar att vid tillsättning av statlig tjänst skall avseende fästas endast vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Krav på svenskt medborgarskap föreskrivs emellertid i regeringsformen för domartjänst, ämbete som lyder omedelbart under regeringen, uppdrag såsom chef för myndighet som lyder omedelbart under riksdagen och regeringen eller såsom ledamot av sådan myndighet eller dess styrelse, tjänst i regeringskansliet närmast under statsråd eller tjänst som svenskt sändebud samt tjänster och uppdrag som tillsätts genom val av riksdagen. Enligt den nya riksdagsordningen skall huvudsekreterare hos riksdagens utskott vara svensk medborgare. I övrigt får krav på svenskt medborgarskap för behörighet att inneha tjänst eller uppdrag hos staten eller kommun ställas upp endast enligt förutsättningar som anges i lag.

Vidare stadgas i regeringsformen att som statschef får tjänstgöra endast den som är svensk medborgare och att endast den får vara statsråd som är svensk medborgare sedan minst tio år. Riksdagsledamot eller ersättare för ledamot får endast den vara som uppfyller villkoren för rösträtt, dvs. är svensk medborgare.

I enlighet med bestämmelser i tryckfrihetsförordningen har en utlänning inte rätt att vara *ägare till och utgivare av periodisk skrift* i Sverige (se vidare avsnitt 7.3.3.2).

Vad gäller *rätten att idka näring* är huvudregeln att utlänning som är bosatt i Sverige endast får göra detta efter särskilt tillstånd (näringstillstånd). Fråga om näringstillstånd prövas i regel av kommerskollegium. För utomnordiska medborgare gäller dock att den som erhållit BT inte behöver ha näringstillstånd för att idka näring. Då en nordisk medborgare inte kan erhålla BT krävs emellertid alltid näringstillstånd för nordbor som vill idka näring. Enligt lagen om rätt för utlänning och utländskt företag att idka näring här i riket är emellertid utlänning likställd med svensk medborgare beträffande rätten att driva visst jordbruk, visst skogsbruk, visst fiske, rederirörelse med svenskt fartyg i vilken utlänning äger del, undervisningsverksamhet och att verka som läkare, tandläkare och veterinär.

Enligt förordningen om *tillfällig handel* får sådan handel endast drivas av utlänning om särskilda skäl finns och efter särskilt tillstånd. Utlänning som har BT får emellertid driva tillfällig handel med vissa angivna produkter.

Enligt rättegångsbalken skall såväl lagfaren *domare* som *nämndeman* vara svensk medborgare. En utlänning äger vidare inte rätt att bli antagen till *ledamot av advokatsamfundet*. Som *ombud eller biträde* (offentlig försvarare) *i rättegång* får i princip inte heller anlitas annan än svensk medborgare. Enligt lagen om rättegång i arbetstvister måste ledamot och ersättare för *ledamot i arbetsdomstolen* vara svensk medborgare. Även *notarius publicus* måste vara svensk medborgare. Lagen om domkapitel stadgar att *ledamot* eller suppleant *av domkapitel* måste vara svensk medborgare.

Enligt sjöbefälskungörelsen erfordras för behörighet att utöva *befäl på handelsfartyg eller fiskefartyg* att vederbörande är svensk medborgare. Enligt mäklareordningen måste *vissa mäklare* vara svenska medborgare.

I den associationsrättsliga lagstiftningen finns stadganden angående förbud för utlänning att "inneha vissa anställningar". Här åsyftas i främsta rummet förbud för utlänning att inneha vissa uppdrag hos svenska juridiska personer. De viktigaste av dessa förbud är följande. Enligt aktiebolagslagen, lagen om bankrörelse, lagen om försäkringsrörelse och lagen om ekonomiska föreningar föreligger hinder för utlänning att vara bl. a. *styrelseledamot, firmatecknare, revisor, likvidator* och *likvidationsrevisor*. Vidare kan utländsk medborgare inte vara VD enligt aktiebolagslagen och lagen om försäkringsrörelse. Utländsk medborgare kan inte vara stiftare av svenskt aktiebolag eller av bankaktiebolag. Kungl. Maj:t kan dock bevilja dispens i vissa av de här uppräknade fallen. Enligt lagen om vissa inskränkningar i rätten att sluta svenskt handels-

bolag får utlänning inte *sluta svenskt handelsbolag* eller ingå i sådant bolag utan tillstånd av Konungen eller myndighet som Konungen bestämmer. I sjölagen stadgas att huvudredare i s. k. *partrederi* alltid skall vara svensk medborgare (jfr. vad som nämnts ovan under rätten att idka näring).

Ytterligare några lagar skall nämnas som begränsar utlännings rätt att vara verksam i Sverige. Utländsk medborgare får inte utan tillstånd i varje särskilt fall här i landet *förvärva fast egendom* eller inmuta mineralfyndighet eller förvärva eller bearbeta inmutad mineralfyndighet eller idka gruvdrift enligt lagen om vissa inskränkningar i rätten att förvärva fast egendom m. m. Tillstånd att förvärva fast egendom lämnas av länsstyrelse om egendom förvärvas 1) huvudsakligen för att bereda förvärvaren och hans familj stadigvarande bo och hemvist eller bostad för fritidsändamål, 2) för att bereda förvärvaren utkomst genom jordbruk, och förvärvaren har vistats två år i Sverige, 3) för att bereda förvärvaren utkomst genom annan näringsverksamhet för vilken egendomen behövs och förvärvaren antingen har hemvist i Sverige sedan två år och har näringstillstånd för verksamheten eller har BT. Länsstyrelse kan även ge tillstånd till förvärv av fast egendom då köpare och säljare är släkt. I övriga fall lämnas tillstånd av Konungen.

Vidare begränsar vissa regler utlännings möjlighet att genom svenska handelsbolag, svenskt aktiebolag eller svensk ekonomisk förening förvärva fast egendom och idka gruvdrift m. m. här i landet. I vissa fall kan dock Konungen eller länsstyrelse göra undantag.

Enligt lagen om *rätt till fiske* är utlänning som sedan minst två år varit bosatt här i riket likställd med svensk medborgare med avseende på fiske i allmänt vatten och i lagen angivet enskilt vatten. I övrigt får i regel utlänning bedriva fiske i allmänt och i enskilt vatten endast efter medgivande från polismyndighet. I kungörelsen om utlännings rätt att fiska inom Sveriges sjöterritorium och i den svenska fiskezonen finns bestämmelser om bl. a. hur och var vissa nordiska fiskefartyg och nordiska medborgare får bedriva fiske. Medborgare i de nordiska länderna har enligt denna kungörelse i princip samma rätt till fritidsfiske som svenska medborgare.

Beträffande rätten att i Sverige *inneha vapen* gäller samma bestämmelser för utlänningar som för svenskar, medan däremot vissa specialbestämmelser gäller för utlänningar beträffande *införande av skjutvapen och ammunition.*

Slutligen kan nämnas att utlänning inte har rätt att ägna sig åt att mot ersättning undersöka annans hälsotillstånd eller behandla sjukdomar utan att vara därtill behörig läkare enligt *lagen om förbud i vissa fall mot verksamhet på hälso- och sjukvårdens område* ("kvacksalverilagen").

10.1.5 *IU:s överväganden*

I den svenska lagstiftningen är numera utlänningar som är bosatta i Sverige i de flesta avseenden likställda med svenska medborgare. En positiv utveckling i riktning mot ökad jämställdhet har skett under den

senaste tioårsperioden. På särskilt det sociala området och vad gäller arbetslivet har dels genom multilaterala och bilaterala överenskommelser, dels genom lagändringar, ytterligare utjämning åstadkommits. Genom den nya regeringsformen ges utlänningar en principiell rätt att inneha svensk statstjänst. Som ytterligare exempel kan nämnas att genom ändringar i sociallagstiftningen har invandrare blivit helt jämställda med svenskar i fråga om allmän tilläggspension och invandrare har fått rätt till förmåner enligt lagen om allmän försäkring redan genom kyrkobokföringen. Även på andra samhällsområden har utlännings rättsställning förbättrats under senare år.

Även när det gäller utlännings- och medborgarskapslagstiftningen har ändringar skett i syfte att förbättra invandrarnas situation, bl. a. har praxis liberaliserats. Sedan år 1969 meddelas arbetstillstånd för längre tider och kravet på arbetstillståndets yrkesbegränsning har mjukats upp. Bosättningstillstånd, för vilket tidigare krävdes minst fem års vistelse i Sverige, ges sedan år 1969 efter två år. Innehavare av bosättningstillstånd är i de flesta avseenden likställda med svenska medborgare. Hittills har ca 60 000 utlänningar i Sverige beviljats bosättningstillstånd. Även möjligheten att förvärva svenskt medborgarskap har ökats genom en sänkning år 1969 av kvalifikationstiden för medborgare i övriga nordiska länder och i viss mån även genom en sänkning av expeditionsavgiften för bevis om svenskt medborgarskap.

Fortfarande kvarstår emellertid skillnader vad gäller svenska och utländska medborgares rättsställning. Den viktigaste skillnaden är att en utlänning inte har ovillkorlig rätt att resa in, vistas i och ta arbete i landet. Principen att endast ett lands egna medborgare har ovillkorlig rätt att vistas i landet och få sin utkomst där tillämpas sedan länge av flertalet stater i världen och det är inte tänkbart att Sverige ensidigt skulle kunna göra avsteg från denna internationellt erkända princip. I de internationella strävandena att göra det lättare för den enskilde att fritt röra sig över gränserna spelar emellertid Sverige en aktiv roll. De nordiska länderna har härvidlag genom den nordiska gemensamma arbetsmarknaden gått längre än vad man gjort på andra håll i världen.

IU har inte i uppdrag att ta upp frågor om utlänningslagstiftningens inriktning och utformning. IU vill dock förorda att den nuvarande lagstiftningen, som till väsentliga delar tillskapades strax efter första världskriget, ses över i sin helhet.

Även beträffande utlänningar som har rätt att vistas i Sverige förekommer fortfarande skillnader i deras rättsställning i förhållande till den som tillkommer svenska medborgare. De största kvarvarande skillnaderna är avsaknaden av rösträtt och valbarhet samt – för de utlänningar som inte omfattas av konventioner om social trygghet – rätten till folkpensionsförmåner. Även andra skillnader kvarstår i lagstiftningen. IU anser att största möjliga jämlikhet bör eftersträvas mellan de bestämmelser som gäller för i Sverige bosatta utländska medborgare och svenska medborgare. Vad gäller rätten att delta i allmänna val kan nämnas att frågan om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare nyligen gjorts till föremål för en särskild utredning (se vidare avsnitt 10.2.3). Vad gäller

invandrares rätt till svenska folkpensionsförmåner har IU i avsnitt 6.2.8 föreslagit att i svensk lag införs bestämmelser som ger utlänningar som varit bosatta viss tid i Sverige en rätt till svenska folkpensionsförmåner på samma villkor som svenska medborgare.

I avsnitt 10.1.4 har IU redovisat vissa kvarstående begränsningar i utlännings rättigheter att arbeta, driva näring eller på annat sätt vara verksam i Sverige. IU anser att en översyn av bestämmelser av detta slag bör göras i varje enskilt fall i syfte att utröna om bestämmelsen i fråga är motiverad. Många sådana särbestämmelser har tillkommit för länge sedan mot bakgrund av andra förhållanden än dem som nu gäller i Sverige. IU har även med tillfredsställelse noterat att 1973 års fri- och rättighetsutredning har i uppdrag att särskilt ta upp frågan om möjligheterna att i grundlagen inskriva skydd också för utlänningar bosatta i Sverige.

En del rättigheter som utlänningar i Sverige har är beroende av ömsesidiga överenskommelser mellan Sverige och främmande länder. Detta innebär i vissa fall att utlänningar vilkas medborgarskapsland inte har träffat en sådan överenskommelse med Sverige saknar en viss rättighet eller förmån. Speciellt omfattande sådana överenskommelser har träffats mellan de nordiska länderna, varigenom nordiska medborgare i Sverige har tillförsäkrats en i förhållande till övriga invandrargrupper mycket förmånlig ställning. Detta har ibland framställts som orättvist mot övriga invandrare. Ett mål bör enligt IU vara att ge alla utlänningar i Sverige samma rättigheter utan hänsyn till medborgarskapsland.

Genom att utlänningars rättsställning i Sverige har reglerats på olika sätt för nordiska och icke nordiska medborgare har vissa inkonsekvenser uppstått i de nuvarande reglerna. Således måste t. ex. en finsk medborgare f. n. alltid ha tillstånd för att driva näring (t. ex. ett eget företag) i Sverige medan en utomnordisk invandrare med bosättningstillstånd inte behöver ha näringstillstånd. IU förutsätter att denna och liknande frågor kommer att prövas i den översyn av utlänningslagstiftningen som pågår inom arbetsmarknadsdepartementet.

10.2 Medinflytandefrågor

10.2.1 *Internationell översikt*

I såväl invandrings- som utvandringsländer i Europa pågår sedan slutet av 1960-talet en diskussion om invandrarnas politiska rättigheter. Utgångspunkt för diskussionen är det faktum att nu ett tiotal miljoner vuxna personer i Västeuropas industriländer saknar möjligheter att på samma sätt som övriga invånare i länderna utöva politiskt inflytande genom deltagande i allmänna val. I en del kommuner i länder i Europa utgör invandrarna 50 procent av befolkningen, och i ett mycket stort antal kommuner mera än 25 procent, men saknar ändå möjligheter att via etablerade politiska kanaler uttala sig om t. ex. användningen av de gemensamma skattemedlen i bosättningsorten. De legala möjligheterna att utöva politisk och i vissa fall även facklig aktivitet och rätten till

mötes- och föreningsfrihet är i många europeiska länder begränsade för utländska medborgare. För de flesta invandrare är även möjligheterna att delta i ursprungslandets allmänna val begränsade genom lag eller av praktiska skäl. Mot denna ur demokratisk synpunkt otillfredsställande bakgrund har en rad förslag rests om möjligheterna att utvidga invandrarnas politiska rättigheter.

Som ett steg på vägen mot utökade politiska rättigheter för invandrare har i flera länders parlament förslag rests om kommunal rösträtt och valbarhet för utländska medborgare. I Storbritannien (medborgare i länder som tillhör Commonwealth) och i någon mån även i Frankrike (endast medborgare i Madagaskar) tillerkänns visserligen redan vissa utlänningsgrupper fulla politiska rättigheter, men detta hänger samman med de bägge ländernas koloniala historia. I t. ex. Belgien har två motioner i frågan om kommunal rösträtt för invandrare väckts i representantkammaren. I den ena krävs kommunal rösträtt för invandrare från EG-länderna som varit bosatta i Belgien i minst 10 år. I den andra föreslås att alla utlänningar som har varit bosatta i Belgien i minst fem år, varav två i den aktuella bosättningskommunen, bör få kommunal rösträtt och valbarhet. Förslagen är f. n. under behandling av kammarens inrikesutskott. Frågan om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare är uppe till diskussion även i flera andra invandringsländer (t. ex. Frankrike, Västtyskland och Nederländerna). Även regeringar i utvandringsländer som t. ex. Finland och Italien har väckt förslag i frågan till regeringarna i de nordiska länderna resp. EG-länderna.

Ett andrahandsalternativ för ökat lokalt politiskt inflytande som prövas sedan ett antal år i flera europeiska länder är genom särskilda lokala val upprättade kommunala invandrarråd. I regel kan råden enligt de särskilda kommunala författningar som utfärdats om deras sammansättning och arbetsuppgifter ställa förslag i alla frågor som rör kommunen, men särskilt i frågor som rör invandrarna i kommunen. Ofta har även kommunfullmäktige eller motsvarande att höra rådet i "invandrarfrågor" och att inom viss tid ta upp förslag från rådet till prövning. Lokala invandrarråd av detta slag fanns år 1973 i Belgien (25 st), Nederländerna (2 st), Västtyskland (8 st), Schweiz (2 st) och Frankrike (2 st). Råden har i regel 30–50 ledamöter, fördelade proportionellt efter de olika nationsgruppernas storlek. Ofta företräder ledamöterna samtidigt ett politiskt parti. Valdeltagandet bland de utlänningar som har rösträtt är relativt högt och vanligen deltar hälften av samtliga röstberättigade utlänningar i kommunen. För de lokala invandrarråden i Europa finns en särskild samverkansorganisation (CCCI – l'Union des Conseils Consultatifs Communaux des Immigrés).

Europarådets rådgivande församling antog år 1973 en rekommendation 712 (1973) om "migrerande arbetares integration i värdländernas samhällsliv", i vilken bl. a. föreslås att invandrare bör ges kommunal rösträtt och valbarhet efter fem år, under förutsättning att de har varit bosatta i den aktuella kommunen de senaste tre åren. Vidare föreslås att kommunala invandrarråd inrättas, valda av invandrare i enlighet med den proportionella fördelningen av nationsgrupperna i kommunen.

10.2.2 *Politiskt och fackligt inflytande*

Som framgår av avsnitt 10.1.2 har i såväl FN:s förklaring om de mänskliga rättigheterna som i Europarådskonventionen av år 1950 upptagits bl. a. rätt till yttrandefrihet, mötes- och föreningsfrihet. Svensk lag innehåller inte något förbud för utländska medborgare att bedriva politisk verksamhet. Om en utlänning utövar politisk verksamhet som inte är förenlig med svenska intressen kan han emellertid tvingas att lämna Sverige. Regeringen kan med stöd av utlänningslagen utvisa en utländsk medborgare med hänsyn till rikets säkerhet eller om det eljest är i statens intresse. Denna möjlighet har dock inte utnyttjats de senaste decennierna. I sak kan man således säga att invandrare har samma rättigheter att utöva politisk verksamhet i allmänhet som svenskar.

I Sverige har ytterst få undersökningar gjorts om invandrares politiska åsikter, beteenden och verksamhet. Låginkomstutredningen berörde i förbigående denna frågeställning i en av sina forskningsrapporter.[1] Nyligen har även ett större projekt om politisk resocialisation av invandrare inletts vid statsvetenskapliga institutionen vid Stockholms universitet. Underlaget för att klarlägga invandrarnas roll i det svenska politiska skeendet är emellertid fortfarande bristfälligt.

Det går t. ex. inte att fastställa i vilken utsträckning invandrare eller personer som kan sägas företräda direkta invandrarintressen har nominerats av de olika politiska partierna vid *allmänna val i Sverige.* Endast vissa stickprov har gjorts. Dessa visar att under perioden 1966–1973 har partierna i viss ökad utsträckning tagit upp invandrare (med svenskt medborgarskap) på valsedlarna. På riksdagslistorna torde dock "invandrare" ha förekommit i ytterst liten utsträckning under denna period. Vid kommunalvalen år 1973 fanns emellertid flera "invandrare" upptagna på valsedlarna, särskilt i storstadsområdena.

Man kan anta att valdeltagandet för utländska medborgare under åtminstone de första valen är väsentligt lägre än för hela valmanskåren. Motsvarande gäller nämligen för svenska förstagångsväljare. I en undersökning som avser valet år 1964 framgick att av de naturaliserade svenska medborgarna röstade en något lägre andel än av samtliga röstberättigade, 78 procent mot 89. Valdeltagandet var dock mycket olika i olika nationalitetsgrupper och låg för vissa grupper över genomsnittet. Det lägre valdeltagandet för hela gruppen naturaliserade kunde, åtminstone delvis, förklaras genom att många hade rösträtt för första gången. Liknande procentandelar framkom även i låginkomstutredningens ovan nämnda undersökning.

Frågan om de i Sverige bosatta invandrarnas möjligheter att delta i den politiska verksamheten i *ursprungslandet* är i första hand aktuell för invandrarna från Finland. Utlandsfinländarnas rösträtt har under lång tid varit en viktig inrikespolitisk fråga i Finland, som också i hög grad intresserat i Sverige bosatta finländare. Det har tett sig otillfredsställande i synnerhet med tanke på det nordiska arbetsmarknadssamarbetet att en

[1] Sten Johansson, Politiska resurser, Stockholm 1971, 152 s.

stor grupp människor som ofta tillfälligt flyttar till ett annat nordiskt land mister alla möjligheter till politiskt inflytande, och man har bl. a. hänvisat till den rekommendation som år 1954 antogs av Nordiska rådet, i vilken regeringarna uppmanades att överväga hur medborgare från ett nordiskt land bosatta i ett annat nordiskt land skulle kunna behålla sin rösträtt i hemlandet.

I diskussionerna i frågan har man i Finland främst uppehållit sig vid rösträtten i riksdagsval. Efter tidigare smärre förändringar i vallagarna genomfördes i Finland genom en lag den 12 maj 1972 en radikal nyordning beträffande i utlandet bosatta finska medborgares möjligheter att delta i statliga val i hemlandet. Enligt dessa nya regler är varje finsk medborgare, med undantag främst för omyndigförklarade, som året före valet uppnått 18 års ålder, röstberättigad i riksvalen oberoende av bosättningsort. Likaså är varje finsk medborgare som året före valet uppnått 20 års ålder valbar till riksdagen oberoende av bosättningsort. Teoretiskt finns alltså en möjlighet att väljas in i Finlands riksdag också för en person som fötts och vuxit upp i Sverige. Röstning för val till Finlands riksdag sker i Sverige på Finlands ambassad, på konsulaten och på särskilda expeditioner som ambassaden upprättar. Möjlighet att i Sverige delta i val till ursprungslandets parlament föreligger i allmänhet inte för invandrare från Sydeuropa som är bosatta i Sverige.

Inom alla etablerade *politiska grundorganisationer i Sverige* är invandrare verksamma. En starkt underlättande faktor när det gäller invandrare från nordiska länder är den nära överensstämmelse som finns mellan politiska grupperingar i de olika nordiska länderna. Det är därför förhållandevis lätt för t. ex. den politiskt intresserade invandraren från Finland att orientera sig i det svenska politiska livet med utgångspunkt från hemlandets referensramar. Det avgörande hindret för en bred politisk aktivitet bland invandrarna är emellertid språket. Om det politiska arbetet bedrivs enbart på svenska utestängs stora grupper, också bland dem som blivit naturaliserade svenska medborgare. Denna insikt har lett till att politisk verksamhet på i första hand finska inom svenska partiers ram har inletts från mitten av 1960-talet och särskilda föreningar för olika nationsgrupper finns i ökad utsträckning inom några partier. Merparten av de partipolitiskt aktiva invandrarna är emellertid organiserade i de reguljära föreningarna.

Som framhålls i avsnitt 4.3 svarar invandrarnas andel av beslutsinstanserna inom *de fackliga organisationerna* inte alls mot deras andel av medlemmarna i organisationerna. Förhållandena varierar avsevärt från arbetsplats till arbetsplats. Vid en del större företag finns relativt många invandrare på förtroendeposter i verkstadsklubbarna och i företagsnämnderna, medan vid andra storföretag med en stor andel invandrare endast några enstaka invandrare har fackliga förtroendeposter. Fackligt aktiva invandrare får ofta inte det stöd som behövs för att bli nominerade till viktigare beslutsinstanser. En bidragande orsak till detta är bl. a. att invandrarnas delaktighet i den fackliga grund- och vidareutbildningen är relativt låg trots de stora behoven av fackliga förtroendemän rekryterade ur de olika nationsgruppernas egna led.

De invandrarkommittéer som bildats inom FCO:s ram de senaste åren är en värdefull kanal för att förbättra invandrarnas inflytande inom arbetslivet. Även genom insatser från det invandrarråd som inrättats inom LO år 1972 kan invandrarnas fackliga inflytande vidgas. I FCO-kommittéerna ingår dock främst svenska fackliga företrädare och till LO:s invandrarråd är fackligt aktiva invandrare endast anknutna genom en referensgrupp. Frågan om ökat fackligt inflytande för invandrare har även tagits upp av andra centrala fackliga organisationer, främst TCO.

I ett tjugotal *kommuner* har samrådsgrupper för invandrarfrågor bildats. Som framgår av avsnitt 12.3.2.2 är antalet företrädare för lokala invandrarföreningar m. m. mycket begränsat i grupperna. Vanligen ingår en a två "invandrarföreträdare" i grupperna. I vissa enstaka kommuner har dock försök gjorts att inrätta kommunala invandrarråd av ungefär den typ som förekommer på kontinenten. På *central nivå*, t. ex. i anknytning till SIV:s verksamhet, saknas ett forum för institutionaliserat inflytande från berörda invandrargruppers sida (se vidare avsnitt 12.2).

10.2.3 *Kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare*

Liksom i andra invandringsländer i Europa har idén om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare tilldragit sig ett allt större intresse i Sverige under senare år. Första gången riksdagsmotioner väcktes i denna fråga var år 1968 i de likalydande motionerna I:94 och II:139 och därefter har motioner i frågan förekommit år 1971 i motion 227 och år 1973 i motionerna 113, 117, 541 och 1545. Motionerna år 1973 vände sig mot grundlagberedningens uttalande år 1972 i SOU 1972:15 att det inte finns någon klar gräns mellan statliga och kommunala angelägenheter och att kommunal rösträtt för invandrare därför inte var att förorda. Remissopinionen var emellertid mycket delad i denna fråga. Grundlagberedningens arbete med frågan var föranledd av en riksdagsskrivelse i saken (KU 1968:10, rskr 1968:96) mot bakgrund av de motioner som väcktes i frågan år 1968.

I prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning anförde föredragande departementschefen att de närmare villkoren för kommunal rösträtt inte bör tas in i grundlag utan i stället, liksom hittills, anges i kommunallagarna. Han ansåg sig därför inte ha anledning att ta ställning till frågan om kommunal rösträtt för invandrare. Konstitutionsutskottet framhöll i sitt betänkande med anledning av propositionen (KU 1973:26) att frågan är betydelsefull från demokratisk synpunkt. Den rymmer enligt utskottet åtskilliga både principiella och praktiska aspekter som bör övervägas ingående, innan ställning tas i sak. Utskottet förordade därför en förutsättningslös prövning i särskild ordning. Riksdagen följde utskottet (rskr 1973:265). Frågan om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare har också tagits upp vid 1974 års riksdag i motionerna 141, 351 och 931.

Frågan har vidare aktualiserats inom Nordiska rådet genom ett initiativ från Finlands regering till rådets 21:a session år 1973. Detta syftar till att ge nordiska medborgare som är bosatta i annat nordiskt land rösträtt och

valbarhet vid kommunala val i det land där de är bosatta. Vid rådets behandling av frågan i oktober 1973 antogs en rekommendation i vilken hemställdes om en skyndsam utredning i frågan. Mot denna bakgrund har efter beslut den 7 december 1973 av Nordiska ministerrådet en arbetsgrupp under rådet tillsatts för att utreda frågan om rösträtt och valbarhet vid kommunalt val i bosättningslandet för medborgare i nordiskt land, som är bosatt i annat nordiskt land. Arbetsgruppen består av en företrädare för vart och ett av de nordiska länderna. Arbetsgruppen skall göra en inventering av de frågor av principiell karaktär som bör övervägas i sammanhanget och redovisa ett underlag för ett ställningstagande till om kommunal rösträtt och valbarhet för medborgare i annat nordiskt land bör införas. Det ingår däremot inte i arbetsgruppens uppdrag att göra en samlad bedömning av frågan om kommunal rösträtt och valbarhet för medborgare i annat nordiskt land.

I Sverige har, bl. a. mot bakgrund av riksdagsmotionerna i frågan, den 10 maj 1974 tillsatts en utredning rörande kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare. I direktiven för utredningen anförs att "starka skäl talar för att även de invandrare som inte har förvärvat svenskt medborgarskap medges rösträtt vid kommande val". Utredningens överväganden skall avse invandrare från både nordiska och utomnordiska länder samt såväl val till kommunfullmäktige och landsting som val till kyrkofullmäktige. Rösträtt bör medges oavsett invandrarens ursprungsland och utan krav på att resp. ursprungsland medger svenska medborgare motsvarande rättigheter. Utredningen skall vidare pröva vilka förutsättningar som bör ställas upp för rösträtt och valbarhet. Utredningen skall arbeta skyndsamt. Om utredningen inte finner att praktiska och administrativa svårigheter utgör hinder för en reform till 1976 års val bör utredningen redovisa resultatet av sina överväganden så att frågan kan underställas riksdagen hösten 1975.

10.2.4 *IU:s överväganden*

De etablerade politiska partierna i såväl Sverige som i andra invandringsländer har nu börjat uppmärksamma de önskemål om vidgat politiskt inflytande för invandrare som framförs i ökad utsträckning i den allmänna debatten och inte minst från invandrarnas egna organisationer. I Sverige har framför allt fyra vägar anvisats för vidgat medinflytande för invandrare och språkliga minoriteter: ökade allmänna insatser för att få med företrädare för invandrare i de politiska och fackliga organisationernas valda församlingar, särskilda besluts- och referensorgan för att invandrare skall få medbestämmanderätt beträffande samhällsservice som riktar sig till invandrare, kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare samt vidgade möjligheter att bli svensk medborgare. Dessutom har krävts att återstående skillnader i lagstiftningen mellan svensk och utländsk medborgare när det gäller tillträde till tjänster och tillgången till nyttigheter och samhällsservice skall avlägsnas så långt det är möjligt.

IU anser att samtliga dessa fyra vägar bör prövas i syfte att uppnå vidgat inflytande för invandrarna i Sverige. IU vill således rekommendera

de fackliga och politiska organisationerna att i ökad grad söka rekrytera invandrare till olika förtroendeposter och att stimulera till en flerspråkig verksamhet inom organisationernas ram så långt det är praktiskt möjligt. Vad gäller särskilda besluts- och referensorgan för inflytande över service som riktar sig till invandrare vill IU framför allt hänvisa till förslaget i avsnitt 12.2.4 om inrättande av ett invandrarråd knutet till SIV, men även betona vikten av att främst kommuner och fackliga organisationer ägnar frågan om motsvarande rådgivande organ särskild uppmärksamhet. IU ansluter sig även till tanken på en kortare kvalifikationstid för svenskt medborgarskap (se avsnitt 10.3.5) och har vidare i avsnitt 10.1 bl. a. granskat olika särbestämmelser som gäller för utlänningar bosatta i Sverige och som kan verka som ett hinder för deras medinflytande och jämställdhet i samhället. IU noterar slutligen med tillfredsställelse att frågan om kommunal rösträtt och valbarhet för invandrare är föremål för en skyndsam särskild utredning.

10.3 Förvärv av svenskt medborgarskap

I varje stat finns i allmänhet någon form av lag med regler om vilka som är att anse som statens medborgare, och vilka de olika villkoren för förvärv av medborgarskap i staten är. Medborgarskapslagarna är huvudsakligen uppbyggda i enlighet med någon av de två huvudprinciperna för förvärv av medborgarskap vid födelsen: härstamningsprincipen och territorialprincipen. Den svenska medborgarskapsrätten grundar sig på härstamningsprincipen, som innebär att föräldrarnas medborgarskap är avgörande för ett barns medborgarskapsrättsliga ställning. Denna princip gäller i exempelvis de nordiska länderna, Tyskland, Österrike, Nederländerna, Frankrike, Italien och Spanien. Territorialprincipen, som tillämpas i bl. a. USA, Storbritannien och ett flertal sydamerikanska stater, innebär att medborgarskapet förvärvas genom födelse på landets territorium, oavsett vilket medborgarskap föräldrarna har. Vidare anges i regel i de olika staternas medborgarskapslagar vilka krav som ställs för förvärv av medborgarskap genom naturalisation och på andra sätt.

Den nuvarande svenska medborgarskapslagstiftningen tillkom i början av 1950-talet och någon översyn av lagstiftningen har inte skett sedan dess. IU har funnit det motiverat att mot bakgrund av erfarenheterna av de senaste tio årens invandring något utförligare ta upp frågan om reglerna för förvärv av svenskt medborgarskap.

10.3.1 *Internationell översikt*

Internationella överenskommelser

Varje stat får enligt folkrätten själv bestämma vilka personer som skall anses som statens medborgare. Folkrätten lämnar emellertid inte staterna helt fria händer. Vissa normer har utbildats i internationell praxis och staterna har genom bilaterala eller multilaterala överenskommelser för-

pliktat sig att följa gemensamma regler.

Sverige träffade den första internationella överenskommelsen om medborgarskap år 1869. Konventionen, som ingicks med USA, gällde utflyttade personers nationalitet. År 1885 ingick Sverige ett fördrag med Argentina i vilket även behandlades medborgarskapsfrågor. I slutet av 1800-talet inleddes ett svenskt-danskt-norskt samarbete beträffande medborgarskapsrätten. Detta samarbete ledde så småningom till 1894 års svenska medborgarskapslag. Även 1924 års lag tillkom efter samarbete med Danmark och Norge.

Sverige har därefter sedan år 1930 tillträtt ett flertal multilaterala överenskommelser på medborgarskapsrättens område. Flera av dessa konventioner speglar staternas vilja att i möjligaste mån undvika fall av dubbelt medborgarskap och statslöshet. Särskilda konventioner har även utarbetats för att lösa problem som uppstår för personer, som på grund av att de har flera medborgarskap, har militära förpliktelser mot flera länder.

Den första mera omfattande multilaterala överenskommelsen om medborgarskap var *1930 års NF-konvention för lösande av vissa konflikter mellan medborgarskapslagar* (SÖ 1937:9). Konventionen (den s. k. Haagkonventionen) undertecknades av 37 stater, däribland Sverige. Genom denna konvention förverkligades för första gången de idéer och förslag som framkommit under 1920-talet om att genom en internationell reglering åstadkomma enhetliga regler för förvärv och förlust av medborgarskap och undvika dubbelt medborgarskap och medborgarskapslöshet. Det ansågs att dessa regler skulle lösa en del av de konflikter som fanns på medborgarskapsrättens område. Flera av de regler som intagits i konventionen torde emellertid till avsevärd del få anses vara sådana som i flertalet rättsordningar (bl. a. den svenska) redan då förverkligats.

Som en komplettering till 1930 års konvention kan betraktas *1930 års NF-protokoll angående värnplikt i vissa fall av dubbelt medborgarskap* (SÖ 1937:6), som undertecknades av 24 stater. En person som är medborgare i mer än en stat kan ställas inför konfliktsituationer av olika slag. Ett av de mest betydelsefulla exemplen är risken för honom att bli ålagd militärtjänstgöring i två eller kanske ännu flera stater. Protokollet innehåller regler som avser att förhindra sådana konsekvenser av medborgarskapslagstiftningen. I art. 1 stadgas att den som är medborgare i två eller flera länder och vanligen är bosatt i ett av dem samt faktiskt äger närmaste samhörighet med detta land skall vara befriad från alla militära skyldigheter i varje annat av dessa länder. Vidare stadgas att dylik befrielse må kunna medföra förlust av medborgarskap i varje annat av dessa länder.

Den första FN-konventionen i vilken medborgarskapsfrågorna berörs är *1951 års FN-konvention angående flyktingars rättsliga ställning* (SÖ 1954:55). Konventionen trädde i kraft år 1954. Flyktingkonventionen har ratificerats av 61 stater. I art. 34 "Naturalisation" stadgas följande: "Fördragsslutande stat skall så mycket som möjligt underlätta flyktingars införlivande med samhället och deras naturalisation. Särskilt skall för-

dragsslutande stat bemöda sig att påskynda naturalisationsförfarandet och att så mycket som möjligt nedbringa avgifterna och kostnaderna för detta".

Vidare kan nämnas *1954 års FN-konvention angående statslösa personers rättsliga ställning* (SÖ 1965:54) samt *1961 års FN-konvention om begränsning av statslöshet* (SÖ 1969:12).[1] I den sistnämnda konventionens ingress anför de fördragsslutande staterna att de anser det önskvärt att begränsa statslöshet genom internationell överenskommelse. De fyra första artiklarna i konventionen syftar till att skapa möjlighet för den som är statslös att förvärva medborgarskap, medan de fem följande artiklarna är i vissa delar tämligen invecklade och svårtillgängliga. Detta torde få ses mot bakgrund av att det gällt att åstadkomma en reglering som ger åsyftad effekt både mot sådana länder som bygger sin medborgarskapslagstiftning på härstamningsprincipen och mot sådana som i första hand tillämpar territorialprincipen. I art. 1 stadgas bl. a. följande: "fördragsslutande stat skall bevilja på dess territorium född person medborgarskap, om denne eljest skulle bliva statslös. Sådant medborgarskap skall beviljas:

a) enligt bestämmelse i lag vid födelsen eller,
b) på ansökan, ställd till vederbörlig myndighet, av sökanden själv eller å dennes vägnar enligt vad som föreskrivs i nationell lag".

Vissa särskilda medborgarskapsfrågor behandlas även i 1957 års FN-konvention om gifta kvinnors medborgarskap (SÖ 1958:27).

Den f. n. mest centrala internationella överenskommelsen om medborgarskap är *1963 års Europarådskonvention angående begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap och angående militära förpliktelser i fall av flerfaldigt medborgarskap* (SÖ 1969:24). Konventionens syfte är att åstadkomma större enhetlighet mellan medlemsstaternas medborgarskapsregler och att motverka flerfaldigt medborgarskap och krav på militärtjänstgöring i flera länder.

Konventionens första kapitel (art. 1–4) upptar regler om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap. I art. 1 mom. 1 stadgas att myndiga medborgare i fördragsslutande stater, vilka som följd av uttrycklig viljeförklaring genom bl. a. naturalisation förvärvat medborgarskap i annan fördragsslutande stat, skall förlora sitt tidigare medborgarskap och att det inte skall tillåtas dem att bibehålla detsamma. Enligt ett tillägg i konventionen har varje stat möjlighet att förklara att den reserverar sig för rätten att göra förlust som avses i art. 1 mom. 1 beroende av villkoret att vederbörande redan har eller vid någon tidpunkt tar sitt varaktiga hemvist utanför statens territorium. Undantag gäller emellertid för person som vid förvärv av främmande medborgarskap genom uttrycklig viljeförklaring av vederbörlig myndighet dispenserats från villkoret om varaktig hemvist utomlands. Vidare stadgas i tillägget att stat kan reservera sig för rätten att tillåta envar av sina medborgare att bibehålla tidigare medborgarskap om fördragsslutande stat i vilken han söker

[1] Rätten till medborgarskap tas även upp i 1965 års FN-konvention om avskaffande av alla former av rasdiskriminering.

medborgarskap på sätt som avses i art. 1 på förhand lämnar sitt samtycke därtill.

I art. 2 stadgas att envar som äger medborgarskap i två eller flera fördragsslutande stater skall ha rätt att avstå från ett eller flera av dessa medborgarskap efter samtycke av den fördragsslutande stat vars medborgarskap han önskar förlora. Sådant samtycke skall inte vägras av fördragsslutande stat i vilken myndig medborgare enligt lag äger medborgarskap, om denne sedan tio år haft sitt varaktiga hemvist på territoriet till den stat, i vilken han ämnar bibehålla medborgarskap.

Konventionens andra kapitel (art. 5–6) upptar regler om militära förpliktelser vid flerfaldigt medborgarskap. I art. 5 mom. 1 stadgas att den som äger medborgarskap i två eller flera fördragsslutande stater inte skall åläggas att göra militärtjänst i mer än en av dessa stater. Sätten för tillämpning skall kunna bestämmas genom särskilda överenskommelser mellan berörda fördragsslutande stater. I avsaknad av överenskommelser skall bl. a. följande regler i art. 6 tillämpas: envar skall vara skyldig fullgöra militärtjänst i den fördragsslutande stat, på vars territorium han har sitt varaktiga hemvist. Han skall emellertid, innan han uppnått en ålder av 19 år, kunna välja att frivilligt fullgöra sina militära förpliktelser i annan fördragsslutande stat, i vilken han tillika äger medborgarskap (mom.1). Den som enligt reglerna under mom. 1 i art. 6 skall fullgöra militärtjänst i viss fördragsslutande stat under förhållanden, som den staten bestämt genom lagstiftning, skall anses ha fullgjort sina militära förpliktelser gentemot varje annan fördragsslutande stat, i vilken han tillika äger medborgarskap (mom. 3).

I detta sammanhang kan även nämnas att Europarådets rådgivande församling har utfärdat en rekommendation 564 (1969) om flyktingars förvärv av vistelselandets medborgarskap. Även Europarådets ministerkommitté har antagit en resolution (70) 2 i ämnet.

Mellan de nordiska länderna har ett omfattande samarbete pågått under lång tid i syfte dels att harmonisera medborgarskapslagarna, dels att söka åstadkomma en så enhetlig tillämpning av lagstiftningen som möjligt. Såväl 1894 års som 1924 och 1950 års medborgarskapslagar tillkom efter nordiskt samarbete. De viktigaste tillämpningsavtalen är 1950 års avtal mellan Sverige, Danmark och Norge om tillämpningen av bestämmelsen i 10 § i 1950 års medborgarskapslag (SFS 1950:664) och 1969 års avtal mellan Sverige och Finland om tillämpningen av bestämmelsen i 10 § i 1950 års medborgarskapslag (SFS 1969:6). Vidare kan nämnas 1969 års överenskommelse mellan Finland, Danmark och Norge om genomförande av vissa bestämmelser om medborgarskap (SÖ 1969:10). Dessutom har år 1956 ingåtts en överenskommelse mellan Sverige, Danmark och Norge om förhållandet mellan värnplikt och medborgarskap i Sverige, Danmark och Norge (SÖ 1956:7). Genom 1968 års protokoll mellan Sverige, Danmark, Finland och Norge angående Finlands anslutning till denna överenskommelse (SÖ 1968:9) blev överenskommelsen även giltig för Finland.

I det s. k. Helsingforsavtalet (1962 års överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om nordiskt samarbete, SÖ

1962:14) berörs även allmänt medborgarskapsfrågorna. I art. 2 i avtalet stadgas att parterna skall fortsätta arbetet att uppnå största möjliga rättsliga likställighet mellan medborgare i nordiskt land, som vistas i annat nordiskt land än det egna, och vistelselandets medborgare. I art. 3 stadgas, att parterna skall söka underlätta för medborgare i ett nordiskt land att förvärva medborgarskap i annat nordiskt land.

Medborgarskapslagstiftning i andra länder

I tabell 10.1 återfinns uppgifter om vad som stadgas i vissa länder angående "hemvist i riket" som villkor för naturalisation. I tabellen finns även uppgifter om i vilken utsträckning regler förekommer om automatiskt förvärv av medborgarskap för utländsk kvinna i samband med äktenskap med medborgare i vistelselandet. Som framgår av tabellen varierar kvalifikationstiden för medborgarskap i de länder som tagits upp i tabellen mellan ett och 12 år. I flera länder i världen är en kvalifikationstid på ca fem år vanlig. I Danmark, Sverige och Norge är kvalifikationstiden för nordbor tre år och för icke-nordbor sju år, medan kvalifikationstiden i Finland för såväl nordbor som icke-nordbor är fem år.

10.3.2 *Den svenska medborgarskapslagstiftningen*

10.3.2.1 Före år 1950

Under 1700-talet torde den vanliga formen för utlännings förvärv av rättigheten att betraktas som svensk undersåte ha varit faktiskt hemvist-

Tabell 10.1 Medborgarskapsregler i vissa länder
Naturalization rules in certain countries

	Antal års hemvist enligt lag för att bli medborgare	Automatiskt förvärv av medborgarskap för kvinna i samband med äktenskap
Australien	1	nej
Belgien	10	ja
Canada	1	nej
Danmark	Bestämmelse i lag saknas (praxis 7 år)	nej
Finland	5	nej
Frankrike	5	nej
Italien	5	ja
Jugoslavien	3	nej
Nederländerna	5	nej
Norge	7	nej
Schweiz	12	ja
Spanien	10	ja
Storbritannien	5	nej
Sverige	7	nej
Ungern	3	nej
USA	5	nej
Västtyskland	Bestämmelse i lag saknas (praxis 5 år)	nej

tagande. Naturalisation genom regeringsbeslut förekom emellertid också. Ett vanligt sätt att efter inflyttning vinna erkännande som svensk undersåte var att utlänningen av magistrat beviljades burskap.[1] Möjligheten att bli svensk undersåte genom burskap stod kvar till år 1864. Vid sidan härav blev det under 1800-talets förra hälft allt vanligare att Kungl. Maj:t upptog utlänningar till svenska undersåtar såväl när dessa ämnade söka burskap som i andra fall. För bifall fordrades i allmänhet att sökanden skulle ha uppehållit sig i riket någon tid samt uppfört sig väl och övat gagnande verksamhet. För bifall krävdes vidare att sökanden skulle avlägga tro- och huldhetsed. Vanligen fordrades för slutgiltig naturalisation också att sökanden visade sig ha blivit frikallad från sitt utländska undersåtsförhållande.

Möjligheten att vinna svenskt medborgarskap genom naturalisation reglerades i lag första gången år 1858. Vid 1850–1851 års riksdag framställde nämligen konstitutionsutskottet vid granskningen av statsrådsprotokollen anmärkningar mot det sätt varpå Kungl. Maj:t utövade naturalisationsrätten. På utskottets hemställan anhöll riksdagen därför i skrivelse till Kungl. Maj:t att svensk medborgarrätt inte beviljas utländsk man förrän denne visat sig vara frikallad från sitt förra undersåtsförhållande eller genom skriftlig förbindelse avsagt sig alla sin förra nationalitets politiska förmåner och rättigheter. Genom en grundlagsändring år 1858 reglerades därför Kungl. Maj:ts utövande av naturalisationsrätten och samtidigt tillkom en förordning angående ordningen och villkoren för utländsk mans upptagande till svensk medborgare.

1858 års förordning anknöt till den utformning som naturalisationsinstitutet tidigare fått i praxis. Det betydde att svenskt medborgarskap kunde vinnas av utländsk man som uppnått 21 års ålder, "ägde god frejd", varit bosatt tre år i riket och kunde försörja sig. Vid bifall till naturalisationsansökan skulle som villkor föreskrivas dels att sökanden inom viss tid hade att styrka – om så ej redan skett – att han upphört att vara främmande makts undersåte, dels att han skulle avlägga tro- och huldhetsed som svensk medborgare. Kravet på att sökanden skulle ha upphört att vara främmande makts undersåte kunde dock inte upprätthållas om det främmande landets lagar inte tillät befrielse från undersåtsförhållandet. I sådant fall skulle sökanden i stället föreläggas att vid tro- och huldhetsedens avläggande skriftligen avsäga sig sina politiska förmåner och rättigheter i det främmande landet.

Förvärv av svenskt medborgarskap annorledes än genom naturalisation reglerades i 1894 års lag om förvärvande och förlust av medborgarrätt. I denna lag hänvisades beträffande naturalisation till 1858 års förordning. Samtidigt utsades i 1894 års lag att naturalisation av utländsk man skulle medföra svensk medborgarrätt även för hustru och omyndiga barn i äktenskap, om ej annorlunda bestämdes i naturalisationsbeslutet. I huvudsak utgjorde 1894 års lag en kodifiering av vad som redan ansågs vara gällande rätt. Bestämmelserna angående förvärv av svenskt med-

[1] Burskap var till år 1864 den form genom vilken man i regel förvärvade rätt att i stad idka handel och hantverk.

borgarskap genom s. k. increscens ("inväxande i samhället") och s. k. återvinning var emellertid nya.

Även 1924 års lag om förvärvande och förlust av svenskt medborgarskap var liksom 1894 års lag ett resultat av skandinaviskt samarbete. I fråga om förvärv av svenskt medborgarskap innehöll 1924 års lag i huvudsak samma bestämmelser som 1894 års lag. De viktigaste olikheterna mellan lagarna gällde bestämmelserna om förlust av svenskt medborgarskap. I 1924 års medborgarskapslag ändrades kravet på tre års bosättning i riket till att sökanden skulle ha hemvist i riket sedan fem år tillbaka. Vandelsvillkoret fick den mera allmänna formuleringen att sökanden skulle ha gjort sig känd för hederlig vandel. Försörjningsvillkoret bestämdes så, att sökanden skulle ha möjlighet att försörja sig och sin familj. Varken från vandelsvillkoret eller försörjningsvillkoret kunde dispens ges. I huvudsaklig överensstämmelse med vad som redan tidigare gällde stadgades, att om medborgarskapets upphörande enligt det främmande landets rätt var beroende av detta lands medgivande och sådant inte redan förelåg, skulle i beslutet föreskrivas som villkor för naturalisationen att sökanden inom viss tid styrkte att det ifrågavarande medgivandet hade lämnats. Om sökanden inte kunde uppfylla villkoret kunde Kungl. Maj:t det oaktat bevilja naturalisation om synnerliga skäl förelåg. Däremot krävdes inte längre att sökanden skulle avsäga sig sina politiska rättigheter i sitt förra hemland om möjlighet saknades att få medborgarskapet där att upphöra. Tro- och huldhetseden avskaffades genom 1924 års lag.

År 1933 ändrades den tidigare bestämmelsen att naturalisation av gift man även omfattade hustrun, om hon inte undantagits i naturalisationsbeslutet. Från detta år medförde naturalisation av gift man svenskt medborgarskap för hustrun endast om det uttryckligen angetts i beslutet; för att naturalisation skulle få utsträckas till hustrun förutsattes i regel samtycke från hustruns sida.

Genom en lagändring år 1944 infördes möjlighet till dispens från försörjningsvillkoret om sökanden förut ägt svenskt medborgarskap. Ändringen avsåg att underlätta hemvändande utlandssvenskars återförvärv av svenskt medborgarskap. Från vandelsvillkoret kunde alltjämt inte medges någon dispens.

10.3.2.2 Nu gällande lagstiftning

Under andra världskriget aktualiserades frågan om en revision av den svenska medborgarskapslagstiftningen, men med hänsyn till att samverkan med de nordiska grannländerna då inte var möjlig fick frågan anstå tills vidare. Efter krigets slut togs frågan upp till behandling i skandinaviskt samarbete. Delegerade från de tre länderna utarbetade gemensamt år 1949 ett betänkande med förslag till nya medborgarskapslagar för Danmark, Norge och Sverige. I Sverige upprättades på grundval av betänkandet ett förslag till lag om svenskt medborgarskap (prop. 1950: 217). Riksdagen biföll förslaget och den nya medborgarskapslagen trädde i kraft den 1 januari 1951 (SFS 1950:382).

De viktigaste skillnaderna mellan 1924 års lag och 1950 års lag gäller den gifta kvinnans ställning. Enligt 1924 års lag gällde som huvudprincip att gift kvinna i fråga om medborgarskapet följde sin man. I såväl 1894 års lag som 1924 års lag stadgades att utländsk kvinna som ingick äktenskap med svensk man automatiskt förvärvade svenskt medborgarskap. Redan genom lagändringen år 1933 hade emellertid utländsk kvinna gift med utländsk man erhållit en självständigare ställning. Den nya lagen bygger på principen att den gifta kvinnan har en fullt självständig ställning i medborgarskapshänseende. Enligt lagen kan en gift kvinna förvärva svenskt medborgarskap genom naturalisation endast efter egen ansökan.

I 1950 års lag sänktes naturalisationsåldern från 21 till 18 år, dvs. under myndighetsåldern i Sverige. Vidare höjdes hemvisttiden från fem till sju år. Denna höjning innebar emellertid inte någon skärpning i sak av hemvistvillkoret. Redan tidigare fordrades i praktiken sju års hemvist för naturalisation av utomnordisk medborgare. För medborgare i de nordiska länderna fanns möjlighet till naturalisation efter fem år enligt gällande bestämmelser och praxis.

Efter tillkomsten av 1950 års medborgarskapslag är villkoret att sökanden skall visa att han befriats från sitt tidigare medborgarskap inte längre obligatoriskt men kan alltjämt föreskrivas.

Beträffande vandelsvillkoret gjordes den ändringen av närmast redaktionell natur att den omformulerades från att sökanden skall ha "gjort sig känd för hederlig vandel" till att ha "fört en hederlig vandel". Därjämte gjordes emellertid en betydelsefull ändring i sak. Möjligheten att bevilja dispens utvidgades till att omfatta också vandelsvillkoret. Samtidigt borttogs den tidigare begränsningen i fråga om möjlighet att ge dispens från försörjningsvillkoret. Därmed föreligger numera möjlighet till dispens från samtliga naturalisationsvillkor.

Kungl. Maj:t utfärdade år 1950 en kungörelse med vissa bestämmelser rörande tillämpningen av medborgarskapslagen (SFS 1950:614). Kungörelsen trädde i kraft den 1 januari 1951.

I 1950 års medborgarskapslag har gjorts en del ändringar. År 1961 tillkallade chefen för justitiedepartementet efter Kungl. Maj:ts bemyndigande en sakkunnig att, i samråd med sakkunniga som för motsvarande ändamål utsågs i de övriga nordiska länderna, utreda frågan om underlättande för nordiska medborgare att förvärva svenskt medborgarskap. Den svenske sakkunnige skulle också överväga huruvida den decentralisering som redan ägt rum inte skulle kunna utvidgas till att omfatta även övriga nordiska medborgarskapsärenden samt vissa icke nordiska ärenden. De särskilda nordiska sakkunniga avgav år 1965 ett gemensamt betänkande med titeln "Underlättande för nordiska medborgare att vinna medborgarskap i annat nordiskt land m. m." (NU 1965:8). Den svenske utredningsmannen avlämnade år 1966 ett betänkande benämnt "Decentralisering av naturalisationsärenden m. m." (SOU 1966:20).

Mot bakgrund av att 33 § i gamla regeringsformen ändrades år 1965 så att det blev möjligt att utan grundlagsändring låta annan myndighet än Kungl. Maj:t avgöra naturalisationsansökningar föreslog utredningsman-

nen att Kungl. Maj:t helt skulle befrias från befattning i första instans med naturalisationsärenden. En total decentralisering till länsstyrelserna ansåg han emellertid inte böra komma ifråga. Han föreslog i stället att en central utlänningsmyndighet skulle vara beslutande organ. En överflyttning av beslutanderätten i samtliga naturalisationsärenden uteslöt enligt utredningsmannen inte att den centrala utlänningsmyndigheten fick rätt att i vissa fall hänskjuta avgörandet i sådant ärende till Kungl. Maj:t. I bedömningen av dessa ärenden kunde det i enstaka fall komma in ett utrikespolitiskt moment av sådan styrka eller svårighetsgrad att ansvaret för avgörandet borde vila på Kungl. Maj:t. Även utlänningsutredningen uttalade sig i sitt betänkande "Invandringen" (SOU 1967:18) för att den centrala utlänningsmyndigheten skulle handlägga naturalisationsärenden. Enligt utredningen hade ärenden om förvärv av svenskt medborgarskap så många beröringspunkter med ärenden om tillstånd för utlänning att vistas i riket att de borde överföras till den centrala utlänningsmyndigheten.

År 1968 genomförde statsmakterna en rad ändringar i medborgarskapslagen. På grundval av förslagen i 1965 års nordiska betänkande (NU 1965:8) genomfördes förändringar som gjorde det lättare för medborgare i annat nordiskt land att erhålla svenskt medborgarskap (prop. 1968: 128). Sålunda föreslogs att kravet på hemvisttid vid förvärv av svenskt medborgarskap efter anmälan skulle sänkas från tio till sju år samt att den undre åldersgränsen för sådan anmälan skulle sänkas från 21 till 18 år och att den övre åldersgränsen – då 60 år – skulle slopas. Det förutskickades även att Kungl. Maj:ts praxis i naturalisationsärenden skulle komma att ändras så, att för bifall till ansökan om naturalisation av medborgare i annat nordiskt land normalt inte skulle krävas fem år utan endast tre års hemvist i Sverige. Föredragande departementschefen motiverade denna ändring bl. a. "mot bakgrund av den utveckling mot en allt närmare samhörighet med de nordiska länderna emellan, som har ägt rum inom andra områden av samhällslivet".

Förslagen i 1966 års betänkande "Decentralisering av naturalisationsärenden" togs upp i prop. 1968:142, prop. 1968:158 och prop. 1969: 53. Samtliga propositioner bifölls av riksdagen. I prop. 1968:158 föreslogs att beslutanderätten i naturalisationsärenden skulle föras över från Kungl. Maj:t till den centrala utlänningsmyndigheten. Mot denna myndighets beslut skulle besvär kunna föras hos Kungl. Maj:t. Dessutom skulle myndigheten kunna hänskjuta medborgarskapsärenden till Kungl. Maj:t för avgörande. En redogörelse för Kungl. Maj:ts praxis i naturalisationsärenden är fogad som bilaga till prop. 1968:158. Medborgarskapslagen ändrades sedan på dessa punkter i enlighet med riksdagens beslut (SFS 1968:704).

Med anledning av ändringarna i medborgarskapslagen utfärdades år 1969 en ny medborgarskapskungörelse (SFS 1969:235) som ersatte 1950 års medborgarskapskungörelse. Genom kungörelsen övertog polismyndigheten helt länsstyrelsernas utredningsuppgifter beträffande naturalisationsärenden. Vidare ändrades formuleringen "sökandens vandel" till "sökandens personliga förhållanden". Skyldigheten för utredningsmyndigheten att avge yttrande togs bort i den nya kungörelsen.

En ändring i medborgarskapslagens 6 § (SFS 1971:1189) gjordes år 1971 med anledning av förslag som framställts av SIV i en skrivelse samma år. Bl. a. IU anslöt sig i ett remissyttrande till förslagen. SIV:s förslag togs upp i prop. 1971:155. Ändringen innebar att i fall av s. k. villkorliga naturalisationsbeslut prövningen av om bevis om befrielse från medborgarskap i annat land företetts inom angiven tid skulle göras av SIV och inte som tidigare av länsstyrelse. I propositionen anslöt sig vidare departementschefen till förslaget att bevis om svenskt medborgarskap inte utfärdas förrän förvärvet av det svenska medborgarskapet blivit gällande och inte som tidigare i samband med beslutet om den villkorliga naturalisationen. Villkorstiden borde även enligt departementschefen förlängas till två år mot tidigare ett.

10.3.2.3 Sätten för förvärv av svenskt medborgarskap

Enligt medborgarskapslagen (i detta avsnitt förkortat till MbL) kan svenskt medborgarskap förvärvas på följande sätt:

A Självständigt förvärv:
1) vid födelsen – 1 § (10 § a)
2) genom legitimation – 2 §
3) genom anmälan
   a) av den som är född i Sverige och oavbrutet haft sitt hemvist här intill viss ålder (increscens) – 3 § (10 § a)
   b) av den som tidigare varit svensk medborgare (återvinning) – 4 § (10 § a), 10 § c och 15 § andra stycket
   c) av dansk, finländsk eller norsk medborgare med viss tids hemvist i Sverige – 10 § b
4) genom naturalisation – 6 §

B Förvärv som biperson:
av barn genom att fadern eller modern blir svensk medborgare – 5 §, 6 § sista stycket, 10 § b och c, 13 a § samt 15 § andra stycket.

Förvärv vid födelsen

I 1 § MbL anges i vilka fall barn förvärvar svenskt medborgarskap vid födelsen. Enligt bestämmelsen gäller olika regler för barn i äktenskap och barn utom äktenskap. Barn i äktenskap förvärvar svenskt medborgarskap vid födelsen om fadern är svensk medborgare, medan barn utom äktenskap blir svensk medborgare vid födelsen om modern har svenskt medborgarskap. I båda fallen saknar det betydelse var barnet är fött. Från huvudregeln att moderns nationalitet inte är bestämmande för vilket medborgarskap barn i äktenskap förvärvar vid födelsen finns ett undantag. Om fadern inte har medborgarskap i någon stat eller om barnet inte förvärvar hans medborgarskap vid födelsen får nämligen barn i äktenskap svenskt medborgarskap om modern är svensk medborgare. En förutsättning för tillämpning av denna bestämmelse är dock att barnet har fötts här i riket. På grund av samhörigheten mellan de nordiska länderna har i 10 § a) öppnats möjlighet att i vissa avseenden likställa

födelse eller hemvist här i riket med födelse eller hemvist i Danmark, Finland, Island eller Norge. För tillämpningen av bestämmelsen, liksom av 10 § i övrigt, krävs dock att avtal har träffats därom med de andra länderna. Sedan sådant avtal har träffats år 1950 mellan Danmark, Norge och Sverige och år 1969 mellan Finland och Sverige, har Kungl. Maj:t i kungörelser förordnat om tillämpning i förhållande till Danmark, Finland och Norge av 10 § MbL. I detta avseende gäller därför att födelse i Danmark, Finland eller Norge likställs med födelse här i riket.

Förvärv genom legitimation

I 2 § MbL behandlas förvärv av svenskt medborgarskap genom legitimation. Ingår svensk man äktenskap med utländsk kvinna medför det att före äktenskapet fött barn till makarna blir svensk medborgare, om barnet vid den aktuella tidpunkten är ogift och inte har fyllt 18 år.

Förvärv genom anmälan

Enligt 3 § första stycket MbL förvärvar utlänning, som oavbrutet haft sitt hemvist i Sverige från det han fyllt 16 år och dessutom tidigare haft sitt hemvist här under sammanlagt minst fem år, svenskt medborgarskap genom att, efter det han har fyllt 21 år men innan han har fyllt 23 år, anmäla sin önskan därom hos länsstyrelsen i det län där han är kyrkobokförd. Om vederbörande inte är medborgare i någon stat eller styrker att han skulle förlora sitt utländska medborgarskap genom att förvärva svenskt, får anmälan göras redan då han har fyllt 18 år, om han vid tiden för anmälan har sitt hemvist i riket sedan fem år och dessutom tidigare haft sitt hemvist här under sammanlagt fem år. Till grund för bestämmelsen ligger den uppfattningen att barn med utländskt medborgarskap som har växt upp här i landet därigenom har knutits så starkt till Sverige att de bör ha rätt att bli svenska medborgare om de så önskar. Man brukar säga att förvärvet sker genom s. k. increscens eller inväxande i samhället. Enligt 10 § a) likställs vid tillämpning av 3 § hemvist i annat nordiskt land (utom Island) med hemvist här i riket.

Medborgarna i de andra nordiska länderna har i 10 § b) fått rätt att genom ensidig förklaring förvärva svenskt medborgarskap, såvida de uppfyller vissa villkor. Medborgare i någon av dessa stater förvärvar enligt 10 § b) svenskt medborgarskap genom att hos länsstyrelse anmäla sin önskan därom under förutsättning att han har förvärvat det danska, finländska eller norska medborgarskapet på annat sätt än genom naturalisation, att han har fyllt 18 år samt att han sedan sju år har hemvist här i riket och inte under denna tid har dömts till fängelse.

När någon blir svensk medborgare med stöd av 3 § eller 10 § b) medför det i vissa fall att hans eller hennes ogifta barn under 18 år också får svenskt medborgarskap.

Besvär över länsstyrelsens beslut i anmälningsärenden har tidigare avgjorts av regeringsrätten men avgörs fr. o. m. den 1 januari 1972 av kammarrätten.

Förvärv genom naturalisation

Villkor för naturalisation är enligt 6 § första stycket MbL att den sökande har fyllt 18 år, att han sedan sju år har hemvist här i riket, att han fört en hederlig vandel samt att han har möjlighet att försörja sig och sin familj. Även om dessa villkor inte är uppfyllda kan emellertid enligt andra stycket i samma paragraf naturalisation äga rum, om det med hänsyn till sökandens förhållanden föreligger särskilda skäl härför. Som exempel på sådana särskilda skäl nämns i lagen att det skulle medföra gagn för riket att sökanden upptas till svensk medborgare, att sökanden förut har ägt svenskt medborgarskap eller att sökanden är gift med svensk medborgare. När sökanden är dansk, finsk, isländsk eller norsk medborgare, kan avvikelse ske från villkoret om minst sju års hemvist i riket även om annat särskilt skäl inte föreligger. Om utlänning inte förlorar sitt utländska medborgarskap genom naturalisationen utan att den utländska regeringen eller annan myndighet medger det kan enligt tredje stycket i 6 § som villkor för att sökanden tas upp till svensk medborgare ställas att han inom viss tid styrker att sådant medgivande har lämnats. I naturalisationsärende enligt fjärde stycket i 6 § bestämmer SIV om naturalisationen skall omfatta även sökandens ogifta barn under 18 år.

Besvär över SIV:s beslut i naturalisationsärenden avgörs av Kungl. Maj:t.

Naturalisationsålder

För självständig naturalisation enligt 6 § första stycket 1. MbL krävs att vederbörande har fyllt 18 år. Någon övre åldersgräns tillämpas inte. Barn under 18 år upptas som regel till svensk medborgare tillsammans med (dvs: som biperson till) utländsk vårdnadshavare. När sökanden är mellan 18 och 21 år tas hänsyn till myndighetsåldern i hemlandet bl. a. för att undvika dubbelt medborgarskap. Självständig naturalisation medges då det gäller adoptivbarn till svenska medborgare liksom för barn till utländsk far och frånskild svensk mor som har vårdnaden om barnet. Likaså brukar barn som bor i Sverige och är födda i bestående äktenskap mellan svensk mor och utländsk far naturaliseras självständigt, om föräldrarna gemensamt ansöker härom.

Hemvist i Sverige

Enligt 6 § första stycket 2. MbL krävs för naturalisation att vederbörande "sedan sju år har hemvist här i riket". Vid sin behandling av prop. 1950:217 framhöll första lagutskottet (1LU 1950:27) bl. a. att det biträdde propositionens förslag att i princip kräva sjuårigt hemvist (tidigare fem år), då det vid de nordiska ländernas förhandlingar visat sig ogörligt att uppnå enighet om kortare tid än sju år. Utskottets ställningstagande byggde på "den uttryckliga förutsättningen, att denna tid icke förlängdes i praxis, med mindre en allvarlig skärpning i det internationella läget skulle inträda" (s. 31). Naturalisation borde sålunda, om övriga

förutsättningar förelåg, beviljas så snart sökanden haft hemvist i Sverige under sju år. Ansökan borde kunna inges så långt i förväg att Kungl. Maj:ts beslut kunde träffas strax efter tidens utgång. I enlighet härmed föreslog också utskottet att i lagtextförslaget ordet "minst" före "sju år" skulle utgå. Riksdagen följde utskottet (rskr 1950:351).

Med en persons hemvist avses den ort där han faktiskt är bosatt på ett varaktigt sätt. MbL förutsätter att den sjuåriga hemvisttiden skall ha varat oavbrutet fram till naturalisationen. Härvid bortses dock från tillfälliga avbrott (t. ex. för semesterresor) som inte har hindrat sökandens anpassning till svenska förhållanden. Om utlandsvistelsen är av sådan längd eller eljest skett under sådana omständigheter att bosättningen här anses ha avbrutits, räknas f. n. som hemvisttid i princip endast hemvistperioden efter återkomsten till Sverige. Utflyttning ur riket i emigrationssyfte anses i princip alltid som avbrott i hemvisttiden, även om vederbörande efter relativt kort tid återvänder till riket.

Beträffande tillämpningen av hemvistvillkoret kan vidare nämnas att SIV i en skrivelse den 16 februari 1971 föreslagit Kungl. Maj:t en uppmjukning av praxis så att personer som naturaliseras med villkor enligt 6 § tredje stycket MbL i vissa fall – då det erfarenhetsmässigt tar relativt lång tid att få befrielse från tidigare medborgarskap – skall kunna få viss dispens från kravet på sju års hemvist. Kungl. Maj:ts sedermera beslutade bifall till några dylika av SIV tillstyrkta besvär torde kunna tolkas så att denna ändrade praxis numera gäller.

Vandelsvillkoret

Enligt 6 § första stycket 3. MbL krävs för naturalisation att vederbörande skall ha "fört en hederlig vandel". Från detta naturalisationsvillkor, liksom från övriga, föreligger möjlighet till dispens. I prop. 1950:217 anförde emellertid departementschefen (s. 42–43) att han ansåg att dispens från vandelskravet borde meddelas mera restriktivt än dispens från andra naturalisationsvillkor.

I den till prop. 1968:158 fogade bilagan med redovisning av praxis i naturalisationsärenden framhölls rörande kravet på hederlig vandel följande: "Frågan i vad mån brott, som har begåtts av en naturalisationssökande, skall vara diskvalificerande är beroende av tidpunkten för brottet och brottets art. Upprepad brottslighet, som inte upphört åtminstone några år före naturalisationstillfället, anses inte förenlig med lagens vandelsvillkor. Vandelsanmärkningar är av annat slag t. ex. misskötsamhet i arbetet, försummad underhållsplikt och annan ovillighet att göra rätt för sig kan föranleda avslag på naturalisationsansökan. Sådant avslag meddelas i princip när underhållsskuld till barn föreligger."

Rörande den närmare tillämpningen i praxis kan nämnas att en sökande som begått brott och dömts för detta kan – om övriga villkor är uppfyllda – bli svensk medborgare efter viss tid som varierar med påföljden (t. ex. att minst tre år förflutit efter brottet då vederbörande dömts till kortare fängelsestraff). För den som fått villkorlig dom eller skyddstillsyn krävs att prövotiden gått till ända.

Vid behandlingen av vandelsvillkoret kan även nämnas att vissa slag av vandelsanmärkningar, t. ex. underhålls-, bötes- och skatteskulder ofta får avgörande betydelse för bedömningen av vederbörandes försörjningsförmåga. Då skulderna ansetts bero i första hand på ovillighet att göra rätt för sig har de dock haft karaktären av vandelsanmärkningar.

Försörjningsvillkoret

Enligt 6 § första stycket 4. MbL krävs för naturalisation att "vederbörande har möjlighet att försörja sig och sin familj". Före tillkomsten av 1950 års MbL kunde detta krav efterges endast då vederbörande tidigare hade varit svensk medborgare.

Till följd av den allmänna samhällsutvecklingen har kravet på försörjningsförmåga blivit allt mera nyanserat. I den till prop. 1968:158 fogade bilagan med redovisning av praxis i naturalisationsärenden framhölls bl. a. följande rörande kravet på försörjningsförmåga: "Till kategorier som anses fylla kravet hör nu unga studerande med normal studieprestation, person som blir berättigad till ålderspension eller förtidspension som svensk medborgare, änka i arbetsför ålder med pensionsförmåner tillräckliga för henne och hennes barns försörjning och person som på grund av arbetsbrist blivit permitterad." Som exempel på omständigheter som kan orsaka avslag nämns underhålls, bötes- och skatteskulder. Inte heller anses person i arbetsför ålder som för sin försörjning är helt beroende av socialhjälp uppfylla försörjningsvillkoret.

Dispens från naturalisationsvillkor

Från *åldersvillkoret* ges dispens i flera fall. Självständig naturalisation medges då det gäller de kategorier av barn och adoptivbarn som nämnts ovan under rubriken *naturalisationsålder*.

Från *hemvistvillkoret* ges i många fall dispens. Med stöd av en allmän dispensregel beträffande danska, finska, isländska och norska medborgare har hemvistkravet för de nordiska medborgarna i praxis sänkts först till fem och sedan till tre år. Vid giftermål mellan svensk medborgare och utlänning reduceras ofta kravet på hemvisttid förhållandevis mycket om lagens övriga villkor är uppfyllda. Äktenskapet måste ha haft en viss varaktighet och sökanden skall ha funnit sig tillrätta i det svenska samhället. Enligt denna dispensregel kan en icke nordbo bli svensk medborgare om han eller hon vistats i Sverige i minst fyra år och är gift med en svensk medborgare sedan minst tre år. För nordbor krävs minst två års hemvist och minst ett års äktenskap. Sammanboende under äktenskapsliknande förhållanden bedöms i princip på samma sätt som äktenskap. Full hemvisttid fordras vidare inte för de tre barnkategorier som omnämnts tidigare nämligen adoptivbarn, skilsmässobarn och barn i äktenskap mellan svensk kvinna och utländsk man.

Även i många andra fall ges dispens från hemvistkravet. Kategorier som enligt gammal praxis får dispens är t. ex. hemvändande emigranter, estlandssvenskar och svenskbybor samt personer som är anställda på

svenskt fartyg eller i svenskt företag utomlands. En utländsk kvinna som är gift med en utomlands bosatt svensk medborgare kan naturaliseras utan krav på hemvist. Äktenskapet ska ha varat minst lika lång tid som lagen kräver hemvisttid och makarna skall vara bosatta utanför hustruns hemland.

Slutligen finns det fall då sökandens sammanhängande hemvisttid inte uppgår till den i lagen bestämda, men han eller hon har en eller flera tidigare vistelseperioder här. Det förekommer att de skilda vistelseperioderna kan tillgodoräknas helt eller delvis under förutsättning att de har ett tydligt samband och tillsammans främjat sökandens inlemmande i det svenska samhället.

Dispenser från *vandelsvillkoret* förekommer i praxis främst då vederbörande har vistats mycket lång tid i Sverige, dvs. avsevärt över den i lagen föreskrivna hemvisttiden. Vidare ges dispens för den som i varaktigt äktenskap (eller äktenskapsliknande förhållande) sammanlever med svensk medborgare och har barn tillsammans med denne.

Dispens från *villkoret om försörjningsförmåga* kan enligt hittillsvarande praxis ges till bl. a. sjuk och/eller handikappad som överförts till Sverige från flyktingläger, sjuk med långvarig vistelse i landet och gift med svensk medborgare (eller med utlänning som samtidigt kan naturaliseras) samt ensamstående med små barn där inkomsten av vederbörandes yrkesarbete endast med utfyllnad från det allmänna kan räcka till försörjningen.

Den i lagen angivna dispensgrunden att sökandens upptagande till svensk medborgare skulle medföra *gagn för riket* har tillämpats så gott som uteslutande i fråga om hemvistvillkoret. Dispens på denna grund har medgetts relativt sällan. Skäl för dylik dispens torde under tiden närmast före 1950 års MbL ha ansetts föreligga huvudsakligen i fråga om högt kvalificerade vetenskapsmän eller framstående fackmän, ledare av viktiga ekonomiska företag, framstående konstnärer och liknande. Denna linje har i stort sett hållits även vid den nuvarande lagens tillämpning. Det kan nämnas att SIV sedan våren 1970 inte i något fall tillämpat dispensgrunden "gagn för riket". Inte heller Kungl. Maj:t har efter år 1970 tillämpat denna dispensgrund.

Kunskap i svenska språket

Trots att MbL inte föreskriver något villkor om kunskap i svenska för naturalisation tas ändå vid prövningen av ansökan om svenskt medborgarskap viss hänsyn till sökandens kunskaper i svenska. I det formulär som används vid ansökan anges sålunda att denna skall åtföljas av intyg om sökandens förmåga att tala, läsa och skriva svenska. Krav på god kunskap i svenska språket upprätthålls dock inte i alla ärenden. I den till prop. 1968:158 fogade bilagan med redovisning av praxis i naturalisationsärenden framhölls följande rörande denna fråga: "Vid prövning av naturalisationsansökan beaktas om sökanden behärskar svenska språket. Ofta bortses från bristande kunskaper i detta hänseende. Så brukar t. ex. vara fallet med en utlänning som flyttar in i landet vid mogen ålder, om

han har anknytningar till yngre släktingar här och hans arbete inte är beroende av kunnighet i svenska språket. Inte heller brukar det krävas någon större kunskap i svenska språket av utländsk familj med goda vitsord, när i familjen ingår barn i eller strax under skolåldern. En sådan familj torde nämligen förhållandevis snart kunna lära sig det svenska språket."

Villkorlig naturalisation

En ledande princip inom svensk medborgarrätt har alltid varit att undvika dubbelt medborgarskap. Sverige har också som framgått av avsnitt 10.3.1 anslutit sig till 1963 års Europarådskonvention om begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap. Enligt konventionen skall myndig medborgare i fördragsslutande stat inte tillåtas behålla tidigare medborgarskap när han får medborgarskap i annan fördragsslutande stat.

Det vanliga är att en vuxen sökande som blir svensk medborgare automatiskt förlorar sitt gamla medborgarskap. Så är fallet med personer från exempelvis de nordiska länderna, Västtyskland, Österrike, Frankrike, Nederländerna och Canada. Men invandrare från vissa andra länder (t. ex. Oststaterna, Schweiz, Storbritannien, Grekland, Turkiet och Arabrepubliken Egypten) måste hos det gamla hemlandets myndigheter begära att bli fria från sitt medborgarskap där. I sådana fall blir den sökande svensk medborgare bara på villkor att han inom viss tid, vanligen två år, befrias från sitt gamla medborgarskap.

Under vissa förutsättningar kan villkoret slopas. Det gäller t. ex. person som bedöms vara politisk flykting och den som vägrats befrielse från sitt medborgarskap. Villkoret slopas också för den som inte inom rimlig tid fått svar på sin ansökan om befrielse. Men detta betyder inte att sökanden förlorar sitt tidigare medborgarskap. Han blir medborgare i två länder, dvs. får dubbelt medborgarskap.

Syftet med den villkorliga naturalisationen är att så långt som möjligt försöka undvika dubbelt medborgarskap. Bara genom att befrias från tidigare medborgarskap kan man räkna med fullt svenskt rättsskydd utomlands. Den som inte fått befrielse betraktas t. ex. i sitt gamla hemland som medborgare endast där. I konfliktsituationer kan svenska myndigheter inte garantera något rättsskydd. Ett särskilt problem kan uppstå när värnplikt blir aktuell.

Avgift för bevis om svenskt medborgarskap

Enligt 1964 års expeditionskungörelse (1964:618) är avgiften för bevis om förvärv av svenskt medborgarskap genom naturalisation 115 kr. För bevis om förvärv av svenskt medborgarskap genom anmälan hos länsstyrelse är avgiften 60 kr. I 8 § andra stycket i expeditionskungörelsen stadgas emellertid att medellös person är fri från avgift för erforderlig expedition.

10.3.3 *Statistisk översikt*

Det årliga antalet naturaliseringar var fram till 1940-talet mycket lågt. Således beviljades t. ex. under perioden 1851–1860 endast 568 och under perioden 1931–1940 4 666 ansökningar om svenskt medborgarskap. En del av ansökningarna avsåg hela familjer och man känner inte till antalet personer som naturaliserades. För årtiondet 1941–1950 beräknas antalet naturaliserade uppgå till 21 000 personer, därav närmare 6 000 estlandssvenskar.

SIV (tidigare statens utlänningskommission) publicerar statistik över naturaliseringar på grundval av de beslut om naturalisering som fattas av verket (tidigare Kungl. Maj:t) eller länsstyrelser. Sådana uppgifter finns tillgängliga sedan år 1946 och är de som vanligen används. Sedan år 1968 redovisar även SCB statistiska uppgifter om personer som erhåller svenskt medborgarskap. SCB:s statistik bygger på ändringar i de befolkningsregister som länsstyrelserna för och den visar regelmässigt ett större antal personer som erhållit svenskt medborgarskap än SIV:s statistik (se tabell 10.2). För år 1971 redovisar således SIV att 9 421 personer naturaliserats, medan enligt SCB 11 577 personer blev svenska medborgare enligt aviserade förändringar i länsdataregister. Skillnaden kan till största delen förmodligen förklaras genom att i SCB:s uppgifter ingår ett antal personer, som i länsregistren felaktigt varit registrerade såsom utländska medborgare och som, när rättelse skett i registret, i statistiken räknats som naturaliserade.

I tabell 10.3 visas antalet naturaliserade under åren 1972 och 1973 efter medborgarskap enligt SIV:s statistik. I tabell 10.4 och figur 10.1 visas för perioden 1965–1973 antalet naturaliserade efter beslutsfattande myndighet med uppdelning på nordiska och icke-nordiska medborgare. Det stora antalet icke-nordiska medborgare som beviljades svenskt medborgarskap åren 1965 och 1966 beror på att dessa år många ungrare, som i huvudsak kommit till Sverige strax efter 1956 års resning i Ungern, efter sju års vistelse i Sverige ansökte och beviljades svenskt medborgarskap. Före år 1968 erhöll regelmässigt utländska medborgare som innehade främlingspass svenskt medborgarskap utan villkor om att söka befrielse från medborgarskapet i det tidigare hemlandet. Fr. o. m. hösten 1968 ändrades praxis och därefter erhöll alla utländska medborgare som kunde erhålla befrielse från sitt hemlands medborgarskap enligt sitt hemlands

Tabell 10.2 Antal naturaliserade åren 1968–1973
Persons naturalized 1968–1973

År	Enligt SIV:s statistik	Enligt ändringar i folkbokföringen
1968	8 164	10 317
1969	11 655	12 736
1970	11 539	13 028
1971	9 421	11 577
1972	10 305	10 824
1973	12 901	13 570

Tabell 10.3 Antal naturaliserade åren 1972 och 1973 efter tidigare medborgarskap
Persons naturalized in 1972 and 1973, by previous citizenship

Tidigare medborgarskapsland	År	
	1972	1973
Norden	6 244	7 866
därav		
Danmark	971	1 032
Finland	4 786	6 178
Island	4	4
Norge	483	652
Övriga Europa	2 789	3 256
därav		
Grekland	85	90
Italien	467	293
Jugoslavien	467	707
Polen	260	247
Spanien	116	169
Tyskland	687	918
Ungern	443	177
Österrike	160	184
Afrika	112	117
Asien	580	773
därav		
Indien[a]	108	129
Syd-Korea[a]	178	340
Turkiet	48	26
Nordamerika	221	225
därav		
USA	190	178
Sydamerika	57	106
Oceanien	2	5
Sovjetunionen	225	166
Statslösa	75	384
Övriga		3
Totalt	10 305	12 901

[a] Torde i huvudsak vara i Sverige adopterade barn.

medborgarskapslagstiftning, och som inte bedömdes vara politiska flyktingar, svenskt medborgarskap med villkor. Antalet beslut med sådant villkor åren 1968–1973 framgår av tabell 10.4. Det bör observeras att dessa beslut ingår i uppgifterna om antalet naturaliserade endast i den mån och under det år villkoret uppfyllts.

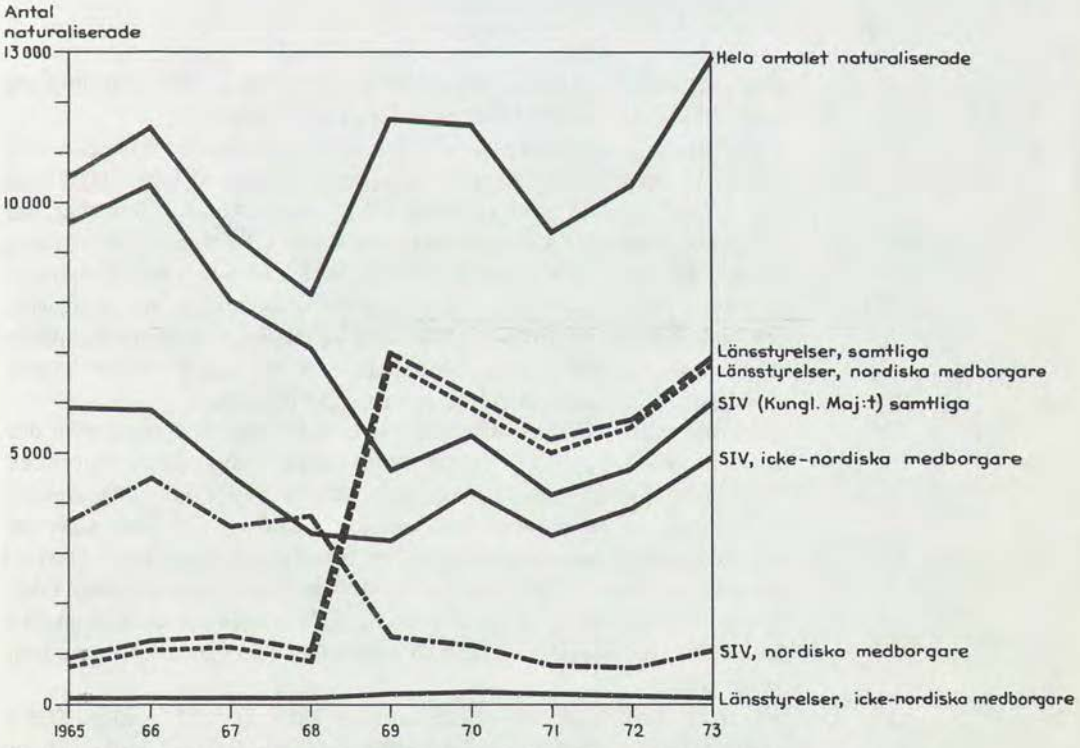
Från år 1969, då nordbor fick möjlighet att genom anmälan till länsstyrelse få svenskt medborgarskap efter sju års vistelse i Sverige, ökade antalet naturaliseringar av nordbor kraftigt. Samtidigt sjönk antalet av SIV beviljade naturaliseringar av nordbor. Möjligheten att redan efter tre års vistelse i Sverige få svenskt medborgarskap har således utnyttjats av endast ett mindre antal personer jämfört med hela antalet nordiska medborgare som varit bosatta i Sverige minst tre år.

Benägenheten att söka svenskt medborgarskap varierar mellan olika vandrargrupper i landet. Flyktingarna från Estland och Lettland som kom till Sverige i huvudsak åren 1943–44 är till ca 95 procent numera svenska medborgare. Likaså har t. ex. ungrarna i mycket stor utsträck-

Tabell 10.4 Utlänningar som åren 1965–1973 erhållit svenskt medborgarskap genom beslut av Kungl. Maj:t/SIV eller länsstyrelse samt antalet beslut med villkor att vederbörande styrker att han förlorat sitt tidigare medborgarskap

Aliens acquiring Swedish citizenship 1965–1973 by resolution of the King in Council/The National Immigration and Naturalization Board or a county administration board, together with the no. of such resolutions conditional on the applicant substantiating loss of previous citizenship

År	Kungl. Maj:t/SIV				Länsstyrelse			Totalt
	Totalt	Därav		Antal beslut med villkor	Totalt	Därav		
		nordbor	icke nordbor			nordbor	icke nordbor	
1965	9 589	3 619	5 970	–	940	789	151	10 529
1966	10 318	4 500	5 818	–	1 217	1 044	173	11 535
1967	8 099	3 555	4 544	–	1 332	1 162	170	9 431
1968	7 110	3 719	3 391	417	1 054	899	155	8 164
1969	4 648	1 371	3 277	1 020	7 007	6 801	206	11 655
1970	5 368	1 144	4 224	1 549	6 171	5 922	249	11 539
1971	4 177	790	3 387	1 685	5 244	5 039	205	9 421
1972	4 616	731	3 885	1 857	5 689	5 513	176	10 305
1973	6 009	1 077	4 932	2 174	6 892	6 789	103	12 901



Figur 10.1 Antal naturaliserade åren 1965–1973 efter medborgarskap och beslutande myndighet
Persons naturalized 1965–1973 by previous citizenship and ruling authority

Tabell 10.5 Finländska och jugoslaviska invandrare efter uppgiven avsikt att söka svenskt medborgarskap hösten 1969 och vistelsetid i Sverige. Procent.

Finnish and Yugoslav immigrants by stated intention of applying for Swedish citizenship in 1969 and by length of residence in Sweden. Percentages.

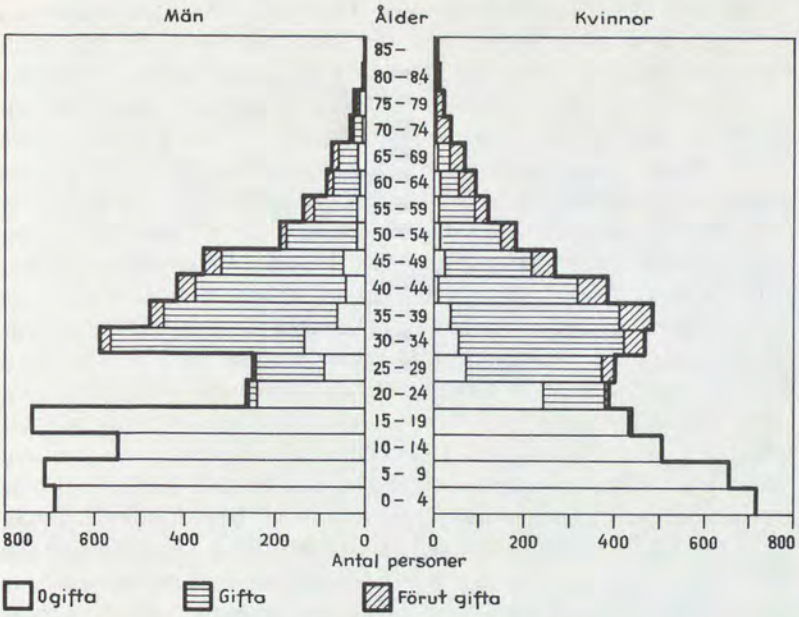
Nationalitet Har varit i Sverige sedan	Är svensk medborgare	Har ansökt, ej fått	Skall ansöka	Skall ej ansöka	Vet ej	Summa	Fördelning av samtliga efter vistelsetid
Finländare	4	3	18	51	25	100	100
1961	16	6	21	47	11	100	14
1962	10	5	23	48	14	100	8
1963	5	8	23	41	24	100	8
1964	1	2	17	54	26	100	18
1965	1	3	12	63	21	100	16
1966	–	–	22	52	27	100	13
1967	–	1	14	45	41	100	10
1968	–	–	14	50	36	100	13
Jugoslaver	0	3	44	42	10	100	100
1964	1	21	59	13	6	100	10
1965	–	2	44	45	10	100	35
1966	–	1	49	41	10	100	34
1967	–	3	27	58	12	100	14
1968	–	–	35	46	18	100	7

ning sökt svenskt medborgarskap medan t. ex. många italienare inte ens efter en lång tids vistelse i Sverige har sökt naturalisation.

I IU:s intervjuundersökning år 1969 ställdes en fråga till finländare och jugoslaver om avsikt att söka svenskt medborgarskap. I tabell 10.5 visas svaren med uppdelning efter vistelsetid i Sverige. Andelen som säger sig ämna söka svenskt medborgarskap ökar starkt med längre tids vistelse i Sverige. De jugoslaviska medborgarna säger sig i betydligt större utsträckning än de finländska ämna söka svenskt medborgarskap. Av de jugoslaviska invandrarna åren 1964–1968 säger sig således 47 procent ha ansökt eller ämna ansöka, medan motsvarande andel bland de finländska invandrarna under samma period endast är 18 procent.

Om man delar upp de finländska invandrarna efter modersmål visar det sig att samma andel – 51 procent av de finskspråkiga och 50 procent av de svenskspråkiga – uppger sig inte ha för avsikt att söka svenskt medborgarskap. Däremot är andelen som redan har fått eller säger sig vilja söka svenskt medborgarskap större bland de svenskspråkiga. Osäkerheten om avsikten att söka svenskt medborgarskap är således större i den finskspråkiga gruppen; 29 procent säger sig inte veta om de skall ansöka om svenskt medborgarskap mot 10 procent av dem som har svenska som modersmål.

I figur 10.2 visas de naturaliserades ålder år 1972 enligt SCB:s uppgifter. En tredjedel av de naturaliserade är i åldrarna under 15 år, närmare hälften är yngre än 25 år. Endast ca 10 procent är äldre än 50 år. Den ojämna könsfördelningen i åldrarna 15–29 år kan förklaras främst



Figur 10.2 Naturaliserade år 1972 efter kön, ålder och civilstånd
Persons naturalized in 1972 by sex, age and marital status

av värnpliktsbestämmelserna. Männen är överrepresenterade i femårsklassen 15–19 år och underrepresenterade i åldrarna 20–29 år. Tydligen väljer många manliga invandrarungdomar att göra värnplikt i Sverige i stället för i medborgarskapslandet och blir därför svenska medborgare när värnpliktsåldern kommer. Däremot är det få utländska män som blir svenska medborgare i åldern 25–29 år (efter fyllda 29 år inkallas man inte längre till militärtjänstgöring i Sverige). Den kvinnliga överrepresentationen kan till stor del hänföras till gifta kvinnor. Förklaringen kan vara att utländska kvinnor som gifter sig med svenskar är mera benägna att söka svenskt medborgarskap än andra invandrare.

10.3.4 *Reformkrav*

Barns medborgarskap

I motioner vid *1967 års riksdag* (I:437 och II:556) föreslogs översyn av medborgarskapslagen såvitt avsåg svenskt medborgarskap för barn. Enligt motionärerna borde lagen ändras så att barn som föds i Sverige får svenskt medborgarskap om den ena av föräldrarna är svensk medborgare. Första lagutskottets hemställan att motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd bifölls av första kammaren medan däremot andra kammaren beslöt att bifalla den i motionen gjorda hemställan. Sammanjämkning av kamrarnas beslut befanns icke vara möjlig, varför frågan förföll (ILU 1967:36).

De år 1967 behandlade motionerna I:437 och II:556 överensstämde i sak helt med motionsparet I:16 och II:65 vid *1968 års riksdag*. I anledning av prop. 1968:128 rörande bl. a. godkännande av 1963 års Europarådskonvention om begränsning av flerfaldigt medborgarskap väcktes vidare två likalydande motioner (I:978 och II:1240) i vilka framhölls att en ändring i medborgarskapslagstiftningen i enlighet med förslagen i motionerna I:16 och II:65 skulle innebära att Sverige i större utsträckning fick godkänna dubbelt medborgarskap för barn under 18 år, men att detta torde vara förenligt med Europarådskonventionen, eftersom skyldighet att välja medborgarskap enligt motionärerna borde inträda vid 18 års ålder. I första lagutskottets utlåtande över motionerna föreslogs dels att riksdagen i anledning av motionerna I:16 och II:65 i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle ge till känna vad utskottet anfört i fråga om sociala förmåner åt i Sverige bosatta utländska barn, dels att riksdagen, med bifall till prop. 1968:128 såvitt avsåg 1963 års konvention samt med avslag på motionerna I:978 och II:1240 skulle godkänna konventionen. Utskottets hemställan bifölls av båda kamrarna. Under kamrarnas behandling av ärendet framställdes också yrkanden dels om bifall till motionerna I:16 och II:65, dels om avslag på desamma. Första kammaren beslöt att avslå motionerna medan andra kammaren biföll motionerna. Eftersom sammanjämkning av kamrarnas beslut inte befanns vara möjlig förföll frågan (1LU 1968:57).

Även i motioner till *1969 års riksdag* (I:743 och II:856) togs frågan upp om en översyn av bestämmelserna om medborgarskap för barn. Motionerna överensstämde i sak med motsvarande motioner vid 1968 års riksdag. Utskottet anförde i sitt utlåtande över motionerna (1LU 1969:3) att det inte hade frångått sin tidigare bedömning och avstyrkte bifall till motionerna. Vidare erinrade utskottet om "att medborgarskapslagstiftningen tillkommit genom nordiskt samarbete samt att de nordiska medborgarskapslagarna i allt väsentligt överensstämmer med varandra. Frågan om revidering av lagarna bör därför behandlas i nordisk samverkan". Utskottets hemställan bifölls av första kammaren medan andra kammaren biföll motionsyrkandet. Sammanjämkning av kamrarnas beslut befanns inte vara möjlig varför frågan förföll (1LU 1969:18).

I likalydande motionerna I:316 och II:341 vid *1970 års riksdag*, som i sak överensstämde med motsvarande motioner vid 1967, 1968 och 1969 års riksdag, hemställdes åter om en översyn av bestämmelserna om medborgarskap för i Sverige bosatta barn. Vidare yrkades i motion II:578 om en utredning med syfte att ge alla i Sverige bosatta barn en lika ställning inom sociallagstiftningen samt om en internationellt samordnad medborgarskapslagstiftning. I sitt utlåtande (1LU 1970:50) hemställde första lagutskottet att motionerna inte skulle föranleda någon riksdagens åtgärd. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

De utländska adoptivbarnens medborgarrättsliga ställning i Sverige har sedan mitten av 1960-talet uppmärksammats i olika sammanhang. I en motion till *1974 års riksdag* (391) togs frågan upp om svensk adoption som förvärvsgrund för svenskt medborgarskap. Vidare har bl. a. av Adoptionscentrum önskemål framförts om att expeditionsavgiften för

svenskt medborgarskap för adoptivbarn skall avskaffas. År 1972 adopterades vid svenska domstolar 511 utländska medborgare. Vidare biföll Kungl. Maj:t samma år 208 ansökningar om medgivande av adoption utomlands.

I ett medlemsförslag till *Nordiska rådet* år 1968 föreslogs en översyn av de nordiska medborgarskapslagarna. Enligt förslaget borde regeringarna rekommenderas dels att genomföra sådana ändringar i medborgarskapslagstiftningen att barn inom äktenskap mellan utländsk man och kvinna som är medborgare i nordiskt land kan förvärva medborgarskap i moderns hemland från födelsen, dels att tillämpa reglerna om naturalisation i samband med giftermål så att skillnad inte görs mellan man och kvinna. Mot bakgrund av medlemsförslaget föreslog Nordiska rådets juridiska utskott en rekommendation till regeringarna att undersöka om vid fastställandet av medborgarskap större hänsyn kan tas till principen om barnets intresse, med tanke på att frågan eventuellt senare kan aktualiseras på internationellt plan. I en reservation föreslogs en rekommendation till regeringarna att genomföra sådana ändringar i medborgarskapslagstiftningen att barn fött i äktenskap mellan utländsk man och nordisk kvinna kan förvärva medborgarskap i moderns hemland vid födelsen. Utskottets förslag till rekommendation antogs vid Nordiska rådets 18:e session år 1970 (6/1970) och Finland utsågs till koordinerande land för detta spörsmål. Vid samma session antog Nordiska rådet även en av juridiska utskottet föreslagen rekommendation beträffande den i medlemsförslaget behandlade frågan om naturalisation i samband med giftermål (7/1970). En samnordisk arbetsgrupp har tillsatts för att behandla rekommendationerna nr 6 och 7. Arbetsgruppen beräknas kunna slutföra sitt arbete under år 1974.

År 1969 erhöll kommittén för lagstiftningsfrågor inom *Europarådet* ett förslag till rekommendation av bl. a. svenska delegater vid Europarådet angående medborgarskap för barn med föräldrar med olika medborgarskap. Sedan förslaget utretts inom Europarådet har rådgivande församlingen i rekommendation 696 (1973) om "särskilda aspekter på förvärv av medborgarskap" uttalat att problemen angående medborgarskap som en följd av att makar inte har samma medborgarskap fordrar en adekvat lösning och att ländernas lagstiftning bör förbättras för att lösa detta problem. Vidare betonas att problem också uppkommer beträffande medborgarskap för barn som är födda i äktenskap av föräldrar med olika medborgarskap samt att det är önskvärt att i viss utsträckning låta man och hustru besluta om vilket av deras två medborgarskap som de vill ha för egen del och för sina barn. Slutligen rekommenderas Europarådets ministerkommitté att studera möjligheten av att utarbeta en europeisk konvention på detta område.

Sänkning av hemvisttiden

Vid *1971 års riksdag* väcktes frågan om sänkning av kvalifikationstiden för svenskt medborgarskap i två motioner. I motion 158 hemställdes (med hänvisning till motion 134) bl. a. att förslag läggs fram om ändring i

medborgarskapslagen så att utlänning som vistas i landet sedan fyra år – nordbo sedan två år – skall kunna få svenskt medborgarskap. I motioner till *1972 års riksdag* togs frågan åter upp. I motion 595 uttalades bl. a. i samband med att frågan om kommunal rösträtt för invandrare behandlades att ett genomförande av IU:s förslag i SOU 1971:51 om grundutbildning i svenska för invandrare gör det möjligt att förkorta tiden för erhållande av medborgarskap till fyra år för utomnordbor och två år för nordbor. Även i motioner till *1973 års riksdag* berördes åter frågan om sänkt hemvisttid för medborgarskap i samband med diskussionen om kommunal rösträtt för invandrare. I motion 702 uttalas att svenskt medborgarskap bör kunna förvärvas efter tre år för utomnordbor resp. efter två år för nordbor. Även i motion 1545 föreslogs en sänkning av hemvisttiden, men till fyra år för utomnordbo och två år för nordbo. I bägge motionerna, liksom även i den tidigare nämnda motion 1972:595 betonades att överläggningar i frågan bör ske med de andra nordiska länderna.

Slopande av avgift för bevis om svenskt medborgarskap

I motioner till *1971 års riksdag* togs frågan upp i tre motioner. I motion 120 hemställdes om en översyn av stämpelavgiften för bevis om förvärv av svenskt medborgarskap. Även i motionerna 134 och 158 hemställdes om att expeditionsavgiften för svenskt medborgarskap tas bort. En motion med motsvarande innehåll förekom även vid *1972 års riksdag* (595).

År 1970 väcktes ett medlemsförslag inom Nordiska rådet i vilket hemställdes att Nordiska rådet rekommenderar regeringarna i Finland, Norge och Sverige att avskaffa den avgift som utgår för bevis om medborgarskap i resp. land. Regeringarna tillställdes en skrivelse angående medlemsförslaget men i övrigt företog rådet ingen ytterligare åtgärd.

Det kan i detta sammanhang nämnas att i Finland och Norge är expeditionsavgiften för bevis om medborgarskap betydligt lägre än i Sverige. I Danmark och Island uttas inte något avgift.

10.3.5 *IU:s överväganden*

Som framhållits i inledningen till avsnitt 10.3 har IU funnit det motiverat att något utförligare ta upp frågan om reglerna för förvärv av svenskt medborgarskap. Många invandrare har kommit till Sverige med avsikt att bosätta sig här för gott eller bestämmer sig för att göra det senare under vistelsen här och för dem är det ofta av väsentlig betydelse att kunna erhålla svenskt medborgarskap på enklast möjliga sätt. Det är vidare av stor vikt att barn som är födda av invandrare i Sverige eller i äktenskap mellan svensk och utlänning ges bästa möjliga medborgarrättsliga skydd.

Efter att ha gått igenom de svenska medborgarskapsreglerna har IU funnit anledning att särskilt ta upp fyra frågor till diskussion: hemvistvillkoret, försörjningsvillkoret, expeditionsavgiften för förvärv av svenskt

medborgarskap samt vissa problem i samband med barns medborgarskap. IU har inte ansett det vara IU:s uppgift att göra en allmän översyn av medborgarskapslagstiftningen. Mot bakgrund av att medborgarskapslagstiftningen under mycket lång tid endast varit föremål för detaljjusteringar anser IU att det bör övervägas om inte medborgarskapslagen i sin helhet nu bör ses över.

Det ligger i sakens natur att för naturalisation i princip krävs att sökanden sedan en viss tid tillbaka har *hemvist* i Sverige. En utländsk medborgare bör således i regel inte få svenskt medborgarskap förrän han har hunnit bli någorlunda förtrogen med förhållandena i Sverige. För att de myndigheter som regelmässigt hörs i ett naturalisationsärende skall kunna bedöma "sökandens personliga förhållanden" är det också i allmänhet nödvändigt att sökanden har bott här relativt länge. Avgörande för frågan om minimitiden för naturalisation bör emellertid framför allt vara hur lång tid som regelmässigt beräknas åtgå innan en utländsk medborgare i tillräcklig grad har vuxit in i det svenska samhällslivet.

Under tiden 1858–1924 ansågs att tre års vistelse i riket skulle kunna räcka för att utländska medborgare skulle uppfylla villkoret för hemvist. År 1924 ändrades i medborgarskapslagen kravet på tre års vistelse till fem års vistelse i riket. I praxis tillämpades emellertid denna tid endast beträffande danskar, islänningar, norrmän, finlandssvenskar och estlandssvenskar. För andra utländska medborgare förordades som regel minst sju års hemvist. Under och närmast efter andra världskriget uppställdes för sistnämnda kategori i vissa fall än strängare krav i fråga om hemvisttidens längd. Att hemvisttiden i 1950 års medborgarskapslag fastställdes till sju år för icke-nordbo var således endast ett lagfästande av fast praxis. Beträffande nordbor intogs i 1950 års medborgarskapslag den bestämmelsen att även om annat särskilt skäl inte föreligger må avvikelse ske från villkoret om sju års hemvist. Någon minimitid anges inte i lagen. Då gällande praxis att uppta nordbo till svensk medborgare efter fem års vistelse kom därför att gälla även efter år 1950. Först år 1969 ändrades praxis så att kravet på hemvist för nordbo sänktes till tre år.

I ett flertal riksdagsmotioner åren 1971–1973 har frågan om sänkning av hemvisttiden behandlats. I regel har denna fråga tagits upp i samband med frågan om vidgade möjligheter för invandrare till politiskt medinflytande i samhället. Rösträtt i allmänna val i Sverige tillkommer f. n. endast svenska medborgare, men en utländsk medborgare skulle få möjlighet att snabbare utöva rösträtt om han fick möjlighet att förvärva svenskt medborgarskap efter kortare hemvisttid än vad som nu gäller. Även andra skäl talar för en sänkning av hemvisttiden för såväl nordbor som icke-nordbor. På grund av att så stor gemenskap i fråga om språk och kultur och likhet beträffande samhällsförhållanden råder mellan de nordiska länderna kan medborgare i nordiskt land ofta anpassa sig i ett annat nordiskt land snabbare än andra utländska medborgare. Det får därför enligt IU:s mening anses motiverat att som hittills för medborgare i nordiskt land ställa mindre krav i fråga om hemvisttidens längd. Olika kvalifikationstider bör således som tidigare gälla för nordbor och icke-nordbor.

Kravet på sju års hemvist i Sverige för att en icke-nordbo skall kunna upptas till svensk medborgare har som framgått tidigare gällt under lång tid. IU ifrågasätter emellertid om tiden nu inte är mogen för att anse att en icke-nordbo redan efter fem års vistelse i landet hunnit växa in i det svenska samhällslivet i sådan grad att han kan upptas till svensk medborgare. Flertalet av de rättigheter och skyldigheter som idag tillkommer svensk medborgare gäller även för utlänning redan efter en kort vistelse i Sverige. Alltsedan mitten av 1960-talet har mera systematiska åtgärder vidtagits för att göra det lättare för invandrare att anpassa sig i det svenska samhället. En omfattande information sprids numera i syfte att informera invandrare om deras rättigheter och skyldigheter. Dessa förhållanden bör enligt IU beaktas vid överväganden om vilka krav som i nuvarande läge bör ställas beträffande hemvist i riket för att utomnordiska utlänningar skall få svenskt medborgarskap. IU föreslår mot denna bakgrund att kvalifikationstiden för svenskt medborgarskap för icke-nordbor sänks till fem år.

När det gäller kravet på hemvisttid för nordbor anser sig IU kunna stödja förslag som förts fram i olika sammanhang om en sänkning av hemvisttiden från nuvarande tre till två år. IU vill emellertid inte förorda att Sverige genomför någon eventuell ändring av hemvisttiden i medborgarskapslagen eller praxis utan att eventuella ändringsförslag först diskuterats med de övriga nordiska länderna.

Försörjningsvillkoret har formulerats så att sökanden skall ha "möjlighet att försörja sig och sin familj". Den inte särskilt stränga tolkning av villkoret som ägt rum redan på grundval av 1858 års lag och som huvudsakligen inneburit krav på att sökanden inte är i behov av understöd från det allmänna har i stort sett bibehållits. Någon dispens från försörjningsvillkoret kunde emellertid inte erhållas förrän efter tillkomsten av 1950 års medborgarskapslag.

Som tidigare nämnts har kravet på försörjningsförmåga blivit alltmer nyanserat till följd av den allmänna samhällsutvecklingen. Bland grupper som i den nuvarande prövningen för svenskt medborgarskap anses uppfylla försörjningsvillkoret eller som regelmässigt erhåller dispens från försörjningsvillkoret på grund av särskilda skäl kan nämnas följande:

1. Personer som uppbär ATP
2. Personer som inte uppbär pension (ATP inte intjänad) men som skulle få folkpension om de hade varit svenska medborgare
3. Personer som uppbär förtidspension
4. Personer som uppbär sjukbidrag
5. Personer som efter några års anställning permitterats från sitt arbete på grund av arbetsbrist
6. Personer som genomgår arbetsmarknadsutbildning
7. Personer som arbetar i skyddad verkstad
8. Personer som anvisats arkivarbete
9. Unga studerande med normal studieprestation
10. Vuxenstuderande med normal studieprestation

11. "Handikappfall" (oftast personer som överförts till Sverige från flyktingläger)
12. Personer som vistats mycket lång tid i Sverige

Med anledning av att sjukpenningen fr. o. m. år 1974 har blivit ATP-grundande har SIV till Kungl. Maj:t överlämnat ett naturalisationsärende rörande en sökande som uppbar sjukpenning. Kungl. Maj:t har i sitt beslut ansett att en person som uppbär sjukpenning skall anses uppfylla villkoret om försörjningsförmåga.

Personer som i praxis inte anses uppfylla försörjningsvillkoret är, förutom personer som för sin försörjning är helt beroende av socialhjälp, även personer som inte gör vad som skäligen kan begäras för att betala skatter, böter eller underhållsskulder. Frågan om en person som under lång tid utan laga skäl försummar att betala skatter, böter eller underhåll skall anses inte uppfylla försörjningsvillkoret eller vandelsvillkoret har varit föremål för diskussion vid flera tillfällen. Ibland har i avslagsbeslut meddelats att försörjningsvillkoret inte ansetts uppfyllt, ibland att vandelsvillkoret inte ansetts uppfyllt och ibland att varken försörjnings- eller vandelsvillkoren ansetts uppfyllda. Att vid upprepade tillfällen utan laga skäl försumma att betala skatter eller böter eller underhåll synes emellertid enligt IU:s mening närmast vara att betrakta som en vandelsfråga.

Redan nu uppfyller nästan alla sökande villkoret om att ha möjlighet att försörja sig och sin familj eller erhåller regelmässigt dispens från detta villkor. De personer som under lång tid uppbär endast socialhjälp, och som således f. n. inte anses uppfylla detta villkor, är för det första en mycket liten grupp jämfört med samtliga sökande av svenskt medborgarskap. För det andra finns det i regel en förklarlig orsak till att vederbörande har uppburit socialhjälp; det kan t. ex. vara fråga om bristande skolunderbyggnad eller yrkesutbildning. IU föreslår därför att försörjningsvillkoret utgår ur medborgarskapslagen. Varje person i landet kan idag – antingen genom eget arbete eller i form av bidrag från det allmänna – anses ha möjlighet att försörja sig och sin familj. De personer som under viss tid utan laga skäl försummat betala skatter, böter eller underhåll kan å andra sidan inte anses uppfylla vandelsvillkoret. Det fåtal sökande som uppbär endast socialhjälp skulle kunna upptas till svenska medborgare på grund av "särskilda skäl". Det kan i detta sammanhang även nämnas att 5 000–6 000 nordiska medborgare varje år upptas till svenska medborgare efter anmälan. Inte i något av dessa ärenden prövas sökandens försörjningsförmåga.

Som framgår av avsnitt 10.3.4 har frågan om slopande av *expeditionsavgiften för bevis om svenskt medborgarskap* under senare år varit föremål för riksdagsbehandling. Något fullständigt slopande av avgiften har inte genomförts i Sverige men en sänkning av avgiften från 300 kr. till 115 kr. för bevis i naturalisationsärenden och en motsvarande sänkning beträffande bevis i anmälningsärenden från 100 kr. till 60 kr. skedde år 1972.

Det kan ur principiell synpunkt ifrågasättas om det är rimligt med en

särskild avgift för bevis om svenskt medborgarskap. I de övriga nordiska länderna uttas ingen eller endast en mycket låg avgift för medborgarskapsbevis. IU föreslår att expeditionsavgiften för svenskt medborgarskap helt avskaffas.

Den svenska medborgarskapslagen saknar i motsats till bl. a. den finländska lagen och lagarna i ett flertal andra länder en *spärregel mot statslöshet för barn.* Ett barn som föds i äktenskap utanför Norden av svensk mor och utländsk eller statslös far och som inte automatiskt förvärvar faderns eller födelselandets medborgarskap blir statslöst. I internationella överenskommelser nämns emellertid ofta att statslöshet i möjligaste mån skall undvikas, t. ex. i 1959 års FN-förklaring om barnets rättigheter, där det stadgas att "barnet skall alltifrån födelsen ha rätt till . . . en nationalitet".

Även om det endast rör sig om ett fåtal fall per år anser IU att det är otillfredsställande att ett barn som är fött av svensk mor skall kunna bli statslöst. IU föreslår mot denna bakgrund att en ändring görs i medborgarskapslagen så att ett barn fött av svensk mor inte i något fall skall kunna bli statslöst.

I praxis upptas på ansökan av föräldrarna f. n. till svenska medborgare barn som automatiskt förlorar sitt utländska medborgarskap vid naturalisation och barn som inte kan förlora sitt tidigare medborgarskap vid naturalisation vare sig vid självständigt förvärv eller som biperson till sin utländske fader. Däremot upptas inte alla barn i en tredje grupp av barn, nämligen de barn som inte kan förlora sitt medborgarskap självständigt men väl som biperson till sin fader. Det gäller t. ex. barn med italienskt eller spanskt medborgarskap.

IU anser att eftersom redan nu till svenska medborgare upptas barn som inte kan förlora sitt tidigare medborgarskap så bör praxis liberaliseras även för denna resterande grupp av barn så att de kan upptas till svenska medborgare även om de efter naturalisation kommer att ha två medborgarskap.

11 Information och opinionsbildning

11.1 Inledning

Under senare år har frågan om samhällsinformationens omfattning och inriktning ägnats stort intresse. Informationsutredningen tillsattes år 1967 (direktiv den 25 maj 1967) och på grundval av utredningens förslag i betänkandet "Vidgad samhällsinformation" (SOU 1969:48) behandlade riksdagen samhällsinformationen ur principiell synpunkt år 1971 (prop. 1971:56). Bl. a. har den offentliga sektorns tillväxt och alltmer servicebetonade inriktning samt den starka föränderligheten i samhället utgjort viktiga motiv för en vidgad samhällsinformation.

De övergripande målen för samhällsinformationen kan sammanfattningsvis anges vara att

- ☐ bekantgöra rättigheter och skyldigheter samt samhällets utbud av vård, behandling och service
- ☐ öka medborgarnas kunskaper om samhällets bestämmelser och sätt att fungera
- ☐ stimulera till ökad samhällsaktivitet och skapa större medinflytande över samhällsutvecklingen
- ☐ skapa ökad förståelse för andra människor och för olika företeelser i samhället.

Invandringen medför särskilda informationsbehov hos såväl invandraren själv och hans familj som hos omgivningen. De särskilda målen för den samhällsinformation som betingas av invandringen till Sverige kan sägas vara att

- ☐ ge den som tänker utvandra realistisk information om Sverige redan i hemlandet
- ☐ ge invandraren en allmän introduktion om Sverige snarast möjligt efter ankomsten
- ☐ ge invandraren fortlöpande information om nyheter av betydelse för hans sociala och kulturella situation i vid bemärkelse
- ☐ ge invandraren medinflytande över val och utformning av åtgärder riktade till invandrare
- ☐ ge allmänheten ökad kunskap om invandringens orsaker och om invandrarnas bakgrund samt stimulera till ökad kommunikation mellan

den svenska allmänheten och invandrarna och de olika invandrargrupperna sinsemellan

- ge berörda instanser i samhället information om vilka åtgärder som ankommer på dem i förhållande till invandrare.

De övergripande målen för samhällsinformationen i stort och de särskilda målen för samhällsinformation inom ramen för invandringspolitiken kan förverkligas endast om informationsinsatserna blir integrerade i den fortlöpande verksamhetsplaneringen på olika berörda samhällsområden. I konsekvens med detta har IU sökt behandla olika informationsfrågor i samband med genomgången av berörda sakområden. I IU:s två första betänkanden, som behandlade svenskundervisning för invandrare (SOU 1971:51) och tolkservice (SOU 1972:83), föreslogs sålunda åtgärder som är nödvändiga förutsättningar för att information på svenska överhuvudtaget skall bli språkligt meningsfull.

I förevarande betänkande berörs – utöver i detta kapitel – informationsinsatser för invandrare på arbetsmarknaden i kapitel 4, på det sociala området i kapitel 6, på kulturområdet i kapitel 7 (bl. a. Sverigeinformation i utlandet, pressfrågor och radio/TV-frågor), på utbildningsområdet i kapitel 8, vad gäller föreningslivet i kapitel 9, och vad gäller bl. a. SIV:s och invandrarbyråernas verksamhet i kapitel 12. Frågor med anknytning till attitydförändringar, opinionsbildning och relationerna mellan invandrare och svenskar berörs – utöver i detta kapitel – i kapitlen 7, 8, 9 och 12. I bilagedelen (SOU 1974:70) redovisas en undersökning benämnd "Svenskars fördomar mot invandrare", som på uppdrag av IU genomförts av professor Arne Trankell. Även i undersökningen "Invandrare i Malmö" (Ds In 1973:11), som på IU:s uppdrag utförts av bitr. professor Harald Swedner, redovisas undersökningar om svenskars inställning till och kontakter med invandrare.

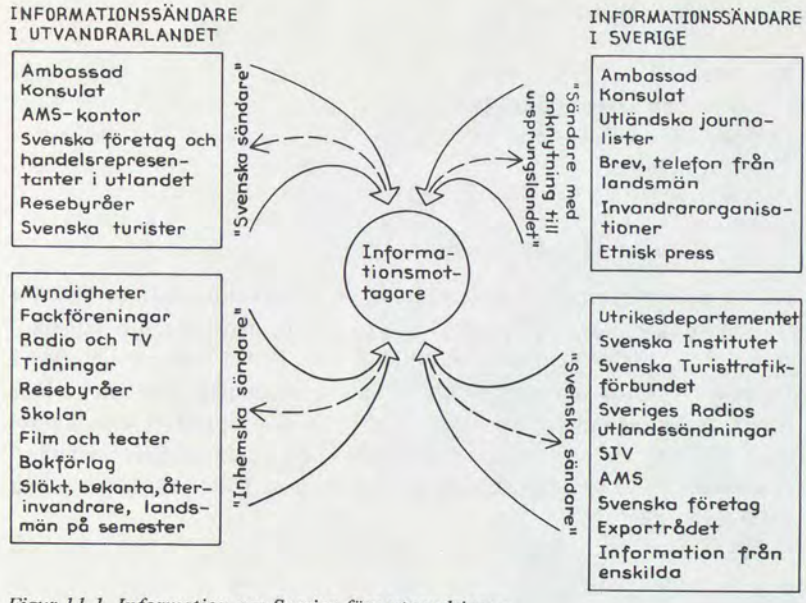
11.2 Information till invandrare

11.2.1 *Invandrarnas informationssituation*

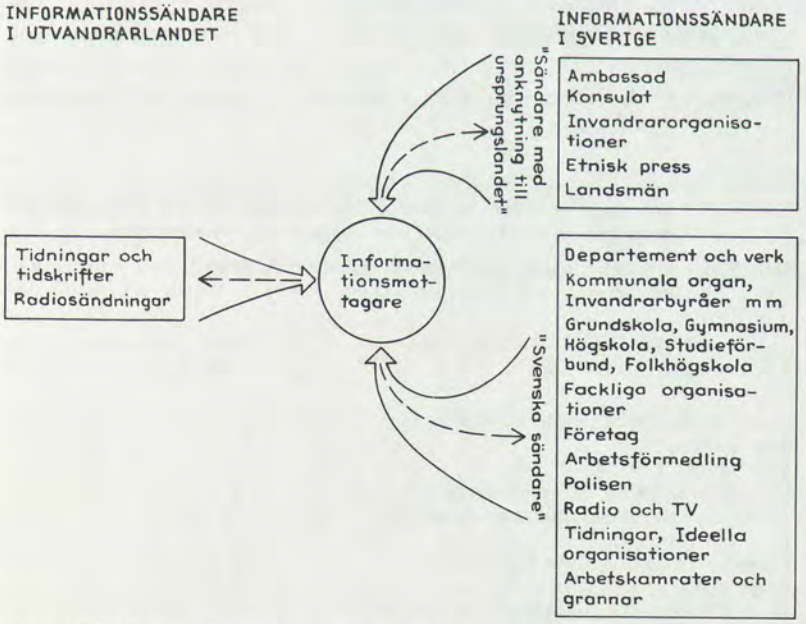
En person som överväger att utvandra till Sverige har teoretiskt sett möjlighet att skaffa sig en bild av förhållandena i Sverige genom en rad informationskanaler. I figur 11.1 återfinns viktiga sådana informationssändare. Den viktigaste informationskanalen är, som framgår av de resultat från IU:s intervjuundersökning som redovisas i avsnitt 11.2.2, släktingar och bekanta.

Motsvarande schematiska analys av informationssändare kan göras även för situationen efter invandringen till Sverige för invandraren och hans familj (se figur 11.2).

De informationssändare som upptas i figuren har naturligtvis högst varierande informationsuppgifter i detta sammanhang. De informationsområden som har särskild betydelse för de invandrade är företrädesvis



Figur 11.1 Information om Sverige före utvandringen
Information about Sweden before emigration



Figur 11.2 Information om Sverige efter invandringen
Information about Sweden after immigration

☐ utlänningslagstiftningen
☐ arbetslivet
☐ utbildning
☐ skatte- och deklarationsfrågor
☐ hälso-, sjuk- och socialvård
☐ bostadsfrågor.

11.2.2 *IU:s intervjuundersökning*

IU har genom sin intervjuundersökning undersökt informationsvägar för två invandrargrupper, nämligen finländare och jugoslaver. En sammanfattning av undersökningens resultat i dess helhet har presenterats i bilagedelen. En beskrivning av undersökningens uppläggning finns i IU:s första delbetänkande (SOU 1971:51 s. 121). Alla uppgifter som återges i det följande avser finländska (både finsk- och svenskspråkiga) invandrare åren 1961–68 och jugoslaviska invandrare åren 1964–68. Intervjuerna utfördes hösten 1969.

Information före utvandringen

Till de intervjuade ställdes frågan "Gjorde Ni något för att få information om förhållandena i Sverige innan Ni kom hit? Vem vände Ni Er i så fall till för att få information om Sverige?" Frågan fick besvaras genom fasta svarsalternativ varvid den intervjuade fick uppge upp till tre olika informationskällor.

Av de finländska invandrarna uppgav 32 procent att de före utvandringen inte hade skaffat sig någon speciell information om förhållandena i Sverige. För jugoslaverna var motsvarande andel något lägre (27 procent). De jugoslaviska männen hade något oftare skaffat sig information före utvandringen än kvinnorna; 31 procent av kvinnorna

Tabell 11.1 Informationskällor om Sverige före utvandringen för finländska och jugoslaviska invandrare. Andel (procent) som uppgivit visst svarsalternativ.

Sources from which Finnish and Yugoslav immigrants derived their information about Sweden before emigrating. Percentages giving a certain alternative answer.

Sätt att erhålla information	Finländare	Jugoslaver
Har ej erhållit speciell information före utvandringen	32	27
Släktingar eller bekanta i Sverige	45	42
Finsk/jugoslavisk arbetsförmedling el. myndighet	8	6
Svensk myndighet el. informationskontor i Finland/Jugoslavien	1	11
Frågade svenskar i Finland/Jugoslavien	7	5
Besökte Sverige	19	4
Genom litteratur (även tidningar, broschyrer)	9	22
Annat	3	7
Kommer ej ihåg	3	2

uppgav att de inte hade skaffat sig information om Sverige innan de kom hit, medan motsvarande gällde för 24 procent av männen. Att de jugoslaviska kvinnorna i mindre utsträckning hade skaffat sig särskild information före utvandringen till Sverige synes bero på familjesituationen, dvs. att mannen redan fanns i Sverige när kvinnan invandrade. Invandrare som varken hade släktingar eller bekanta i Sverige vid invandringen var även sämre informerade.

I tabell 11.1 redovisas vilka informationskällor som de intervjuade uppgav. Genom att varje person fick uppge tre svarsalternativ överstiger summan av procenttalen 100.

Som framgår av tabell 11.1 var den oftast angivna informationskällan släktingar eller bekanta i Sverige. Att det bland jugoslaverna var en något lägre andel som angav denna informationskälla beror på att den jugoslaviska invandringen till Sverige fick större omfattning först år 1964. Senare års jugoslaviska invandrare har i betydligt högre grad fått information om Sverige från landsmän här, vilket framgår av tabell 11.2.

En intressant aspekt som belyses i intervjuundersökningen är sambandet mellan information före utvandringen och arbetstillfredsställelse i Sverige. Sättet att erhålla första arbetet efter ankomsten till Sverige var ungefär detsamma oberoende av om man fått information före utvandringen eller inte. Ca 10 procent av jugoslaverna var missnöjda med arbetet, medan motsvarande gällde knappt 5 procent av finländarna. Arbetstillfredsställelsen ökade endast mycket långsamt ju längre man vistats i Sverige. Hos finländska invandrare, speciellt hos kvinnorna,

Tabell 11.2 Förekomst av släktingar eller bekanta i Sverige och information om Sverige från släktingar eller bekanta efter invandringsår för finländska och jugoslaviska invandrare. Andelar (procent) som uppgivit att de vid invandringen hade släktingar eller bekanta i Sverige resp. att de erhållit information om Sverige från släktingar eller bekanta.

Finnish and Yugoslav immigrants having relations or acquaintances in Sweden and deriving information about Sweden from relations or acquaintances, by year of immigration. Percentages stating that they had relatives or acquaintances living in Sweden when they immigrated or that they derived information on Sweden from relatives or acquaintances.

Invandringsår	Finländare		Jugoslaver	
	Hade släktingar el. bekanta i Sverige	Erhöll information från släktingar el. bekanta	Hade släktingar el. bekanta i Sverige	Erhöll information från släktingar el. bekanta
1961	78	37	..	..
1962	75	39	..	..
1963	85	52	..	..
1964	75	47	31	21
1965	77	44	52	43
1966	83	48	66	47
1967	75	49	76	56
1968	86	45	88	63
Samtliga	79	45	61	42

framträdde den väntade tendensen att de som före utvandringen fått information om Sverige var mera tillfredsställda med arbetet. Hos jugoslaverna var tendensen emellertid den motsatta: bland jugoslaviska män var betydligt fler missnöjda med arbetet bland dem som fått information före utvandringen än bland dem som inte fått sådan. Förklaringen kan vara att de jugoslaver som var missnöjda med sitt arbete framförallt var de som hade en högre utbildning och som i Sverige inte hade kunnat erhålla arbeten som motsvarade deras kvalifikationer.

Information i Sverige

I intervjuundersökningen frågade man finländare och jugoslaver om hur de fick de flesta nyheterna om händelser i Sverige, som t. ex. om nya lagar, löneförhandlingar o. d. Samma fråga ställdes om nyheter i Finland resp. Jugoslavien. Svaren sammanfattas i tabell 11.3. Flertalet hade fått de flesta nyheterna om händelserna i Sverige genom svensk TV och svenska tidningar.

Intervjuundersökningen visade även att åldern inte hade någon avgörande betydelse för valet av informationsmedia. Däremot inverkade längden på vistelsetiden i Sverige. De första åren efter invandringen erhålls de flesta nyheterna genom landsmän och genom finska resp. jugoslaviska tidningar. Sättet att få information om aktuella händelser i Sverige förändras emellertid efter några år, så att nyhetsmedia på det svenska språket får en allt större betydelse som informationsförmedlare.

De flesta nyheterna om vad som händer i hemlandet fick man genom hemlandets tidningar (finländarna även genom TV- och radioprogram på finska), därnäst följde svensk TV och radio. För de finska kvinnorna

Tabell 11.3 Uppgivna informationskällor i Sverige för nyheter från Sverige resp. Finland/Jugoslavien för finländska och jugoslaviska invandrare. Procent.

Sources of information in Sweden providing news from Sweden and news from Finland/Yugoslavia, as stated by Finnish and Yugoslav immigrants. Percentages.

Informationskälla	Finländare, nyheter		Jugoslaver, nyheter	
	om Sverige	om Finland	om Sverige	om Jugoslavien
Familjemedlemmar	12	6	13	9
Bekanta landsmän i Sverige	19	12	17	11
Släktingar el. bekanta i Finland/Jugoslavien	..	30	..	18
Bekanta svenskar	23	3	23	4
Svenska tidningar	53	25	41	28
Svensk TV	57	28	65	33
Svensk radio	27		25	
Finska/jugoslaviska tidningar	20	54	25	57
Finska/jug. radio- el. TV-program	21	45	6	19
Annat	2	1	4	3

utgjorde även släktingar och bekanta i Finland en viktig informationskälla. Undersökningen visade att kunskaperna i svenska hade stor betydelse för valet av nyhetsmedia även när det gäller nyheter om vad som händer i hemlandet, åtminstone vad gäller finländarna. Nyheter om händelser i Jugoslavien, fick man dock huvudsakligen genom att läsa jugoslaviska tidningar, oberoende av kunskaper i svenska.

I IU:s intervjuundersökning ingick några frågor som skulle belysa i vilken utsträckning invandrartidningen var spridd bland de två undersökta invandrargrupperna. I tabell 11.4 redovisas i vilken utsträckning man kände till och hade läst invandrartidningen under veckan före intervjun. 32 procent av de finskspråkiga finländarna hade läst det mesta, medan drygt 50 procent av jugoslaverna hade gjort det (männen i större utsträckning än kvinnorna). Medan 7 procent av finnarna inte ens kände till tidningen var motsvarande siffra för jugoslaverna 3 procent. Bland finländarna med svenska som modersmål lästes invandrartidningen i mycket liten utsträckning.

Vad gäller de finskspråkiga invandrarna kan konstateras att de som kan svenska bra läser invandrartidningen i mindre utsträckning än de som inte kan svenska. Bland jugoslaverna finns inte samma tendens, och det kan förefalla något förvånande att andelen som inte läser invandrartidningen är störst bland dem som inte alls kan tala svenska. Förklaringen torde emellertid vara att bland dem som inte kan svenska återfinns många äldre personer med kort skolutbildning och liten läsvana.

Tabell 11.4 Finskspråkiga finländare och jugoslaver efter läsning av invandrartidningen under veckan före intervjun och efter förmåga att tala svenska enligt intervjuarens bedömning. Procent.

Percentage distribution of Finnish-speaking Finns and of Yugoslavs by readership of "Immigrant News" and by command of spoken Swedish as rated by the interviewer.

Nationalitet Förmåga att tala svenska	Har läst det mesta	Har tittat i den	Har ej läst	Känner ej till tidningen	Summa
"Finnar"	32	14	47	7	100
Talar svenska:					
Mycket bra	15	12	54	20	100
Ganska bra	26	17	52	6	100
Ganska dåligt	41	10	47	2	100
Mycket dåligt	42	14	41	3	100
Kan inte alls	35	18	41	6	100
Jugoslaver	51	12	34	3	100
Talar svenska:					
Mycket bra	48	16	34	3	100
Ganska bra	55	9	33	3	100
Ganska dåligt	54	16	28	3	100
Mycket dåligt	50	10	37	3	100
Kan inte alls	29	9	52	10	100

11.2.3 *Aktuella informationsinsatser*

Under senare hälften av 1960-talet började samhällsorganen och de större organisationerna i ökad utsträckning att vidta särskilda åtgärder i syfte att informera invandrarna om rättigheter och skyldigheter på skilda områden och om service av olika slag. Dessa informationsinsatser har tagit sikte dels på kommande invandrare till Sverige, dels på personer som redan invandrat hit.

Den samhällsinitierade informationen *före utvandringen till Sverige* har varit av mera begränsad omfattning. Som framgår av avsnitt 11.2.2 visade IU:s intervjuundersökning att de svenska utlandsmyndigheterna i Finland och Jugoslavien spelade en relativt liten roll när utvandrarna till Sverige från dessa länder sökte få information om förhållandena i Sverige före utvandringen. Även information från myndigheterna i Sverige hade en liten betydelse. Den information som getts särskilt med hänsyn till blivande utvandrare har i stor utsträckning utgjorts av individuell information (muntlig och skriftlig) via svenska utlandsmyndigheter. Vidare har SIV distribuerat broschyrer till beskickningar och konsulat. I vissa sydeuropeiska länder hade AMS tidigare informationskontor, men numera finns endast kontoret i Belgrad kvar. Mellan Finland och Sverige förekommer ett nära samarbete i arbetsförmedlingsfrågor och AMS och SIV har utarbetat visst informationsmaterial i samråd med det finska arbetskraftsministeriet. Arbetsförmedlarutbyte mellan länderna förekommer sedan år 1971. AMS och SIV mottar även ett stort antal brevförfrågningar från utlandet (AMS mellan 7 000 och 8 000 och SIV ca 500 årligen). Via UD och SIV får utlandskorrespondenter i Sverige upplysningar som direkt eller indirekt kan nå potentiella utvandrare till Sverige.

I övrigt är naturligtvis även den allmänna samhällsinitierade Sverigeinformationen utomlands av betydelse när blivande utvandrare till Sverige formar sin bild av det svenska samhället. Organ på Sverigeinformationens område som i första hand bör nämnas i detta sammanhang är UD, Svenska institutet, Svenska turisttrafikförbundet, Exportrådet, Svensk-Internationella Pressbyrån samt Sveriges Radios utlandssändningar som ges på svenska, engelska, tyska, franska, ryska, spanska och portugisiska (betr. Sverigeinformation i utlandet, se även avsnitt 7.2.2).

Myndigheternas och organisationernas särskilda informationsinsatser för invandrare *efter invandringen till Sverige* är av naturliga skäl betydligt mer omfattande och varierad. I det följande redogörs för sådana särskilda informationsinsatser för invandrare som vidtagits under senare år.

11.2.3.1 *SIV*

Samordnande central myndighet när det gäller frågor om information för invandrare är SIV. Den ansvarsfördelning mellan de statliga myndigheterna och SIV som vuxit fram genom praxis kan i korthet beskrivas på så sätt att SIV svarar för allmän samhällsinformation till invandrare samt för information inom samhällsområden där det inte finns någon ansvarig myndighet. I övrigt har den fackmyndighet som svarar för insatser på ett

visst samhällsområde också ansvaret för information till invandrare om sin verksamhet. SIV söker också samordna och stimulera myndigheternas och organisationernas informationsinsatser för invandrare.

En del av SIV:s verksamhet på detta område har utvecklats med utgångspunkt från punktinsatser som gjordes av dåvarande arbetsgruppen för invandrarfrågor åren 1966–1969. Gruppen utgav t. ex. handboken "Ny i Sverige" och de s. k. invandrarbroschyrerna samt tog initiativ till grundandet av invandrartidningen. Gruppens arbetsuppgifter övertogs vad gäller invandrartidningen av Stiftelsen invandrartidningen och vad gäller publikationsverksamheten i övrigt av SIV.

SIV:s informationsverksamhet är uppdelad på flera enheter inom verket. Merparten av ansvaret för informationen till invandrare vilar dock på byrån för anpassningsfrågor. SIV:s totala informationsverksamhet är budgetmässigt relativt omfattande. För budgetåret 1973/74 förfogade SIV totalt över ca 1,8 milj. kr. för informationsåtgärder (enligt NSI:s beräkningsgrunder). Av dessa medel används dock en del till informationsverksamhet bland allmänheten m. m. Den största verksamhetsgrenen när det gäller information till invandrare är publikationsverksamheten, som dels omfattar samråd och samverkan med andra myndigheter och organisationer, dels egen utgivningsverksamhet. För publikationsverksamhet disponerade SIV från anslaget Anpassningsåtgärder för invandrare under budgetåret 1969/70 250 000 kr. och under budgetåret 1973/74 915 000 kr.

SIV:s första mera omfattande publikationssatsning var de på grundval av handboken "Ny i Sverige" utarbetade versionerna "Finländare i Sverige", "Jugoslav i Sverige" etc. Bakgrunden till denna satsning var följande. I syfte att tillgodose invandrarnas behov av skriftlig information utarbetade utlänningsutredningen ett utkast till upplysningsskrift rörande utlänningars rättigheter och skyldigheter i Sverige. Utkastet överlämnades

Tabell 11.5 De s. k. invandrarbroschyrernas spridning åren 1966–1971
Editions of "Immigrant in Sweden" 1966–1971

Språk	Upplaga år					
	1966/67	1968	1969	1970	1971	Totalt
Finska	100 000		80 000	50 000		230 000
Serbokroatiska	25 000		20 000	18 000	6 000	69 000
Grekiska	15 000		10 000	5 000	4 000	34 000
Italienska	15 000		6 000	4 000	4 000	29 000
Tyska	20 000		15 000	10 000		45 000
Turkiska		3 500	3 000	8 000		14 500
Spanska		5 000		10 000		15 000
Engelska			25 000	12 000		37 000
Franska			10 000			10 000
Polska				10 000		10 000
Ungerska				8 000		8 000
					Totalt	501 000

till chefen för inrikesdepartementet år 1964. Med utgångspunkt från utkastet och remisskommentarer till detta utarbetades först inom dåvarande upplysningsberedningen inom handelsdepartementet och senare inom arbetsgruppen för invandrarfrågor handboken "Ny i Sverige", vilken hade till syfte att informera personer som kommer i kontakt med invandrarfrågor om invandrarnas rättigheter och skyldigheter i Sverige. "Ny i Sverige" översattes i sin helhet till finska, franska och engelska, främst för användning av myndigheter och organisationer i utlandet. På grundval av "Ny i Sverige" utarbetades sedan korta (ca 60 s.) versioner på olika språk (se tabell 11.5).

Dessa s. k. invandrarbroschyrer distribuerades främst genom SAF och dess medlemsföretag. Vidare distribuerades skrifterna bl. a. genom fackförbund, AMS, rikspolisstyrelsen, invandrarorganisationer, bibliotek och invandrarbyråer, liksom även genom svenska ambassader och konsulat utomlands. Denna indirekta distribution upplevdes emellertid i längden som mindre tillfredsställande, och strävan inriktades på att finna direkta distributionsvägar. År 1972 producerades en kortfattad broschyr på 12 språk för nya utomnordiska invandrare, "När ni kommer till Sverige". Broschyren distribueras i huvudsak direkt från SIV tillsammans med besked om beviljat förstagångs UT och AT. Broschyren innehåller korta upplysningar om sådant som en invandrare behöver veta i samband med flyttningen från hemlandet och under den första tiden i Sverige. Invandrare från Finland kan inte nås på detta sätt, eftersom de inte behöver tillstånd för att arbeta i Sverige. I anslutning till 1973 års avtal mellan Finland och Sverige om att kanalisera migrationen mellan de båda länderna via arbetsförmedlingarna har därför SIV efter samråd med arbetskraftsministeriet i Finland utgivit en broschyr på finska och svenska som huvudsakligen distribueras i Finland.

Budgetåret 1972/73 inledde SIV i samarbete med NSI ett försök att få till stånd en samordnad produktion av grundläggande samhällsinformation på invandrarspråk. Projektet, som benämns "invandrarpaketet", innebär att SIV producerar en grundbroschyr med allmän samhällsinformation, vilken ersätter de s. k. "invandrarbroschyrerna", medan viktigare fackmyndigheter svarar för en eller flera broschyrer med utförligare information om sina speciella verksamhetsområden. Serien samordnas med avseende på format, utseende och innehåll. I projektets första etapp utgavs i februari 1974 sex broschyrer på 14 språk i en sammanlagd upplaga på ca 800 000 ex. De myndigheter m. fl. som deltog i denna första etapp var AMS, bostadsstyrelsen, försäkringskasseförbundet (i samarbete med riksförsäkringsverket), riksskatteverket och SÖ (i samarbete med UKÄ). Paketet skall kompletteras med ytterligare broschyrer. Varje myndighet svarar för manus till sin broschyr och bekostar broschyren. SIV svarar för produktionen av grundbroschyren och för planeringen av projektet, utförandet av översättningarna, redigering, lay-out, marknadsföring, sampackning, lagerhållning, distribution och uppföljning.

Distributionen sker på två direkta vägar. Nykomna invandrare får paketet tillsammans med den första skattsedeln. De lokala skattemyndig-

heterna svarar för utdelningen. Invandrare som redan är bosatta i landet har möjlighet att beställa paketet från SIV. En informationsfolder på 14 språk om "invandrarpaketet" har sänts ut till 160 000 hushåll. Foldern innehåller en beställningskupong med betalt porto. De inkomna beställningarna har använts som underlag för en intervjuundersökning bland ett urval av de invandrare som beställt paketet.

11.2.3.2 *Invandrartidningen*

Idén att staten skulle utge en särskild veckotidning för de största invandrargrupperna i Sverige fördes fram år 1966 av dåvarande arbetsgruppen för invandrarfrågor. Bakgrunden var att de flesta invandrare bedömdes sakna möjligheter att på det egna språket följa den aktuella samhällsutvecklingen i Sverige och i hemlandet samt att de endast med svårighet fortlöpande kunde skaffa sig korrekt information om rättigheter och skyldigheter. Kungl. Maj:t uppdrog därför i juli 1966 åt arbetsgruppen att låta genomföra en intervjuundersökning bland invandrare för att bedöma behovet av en veckotidning på invandrarspråk, önskemål om innehåll och villighet att betala prenumerationsavgift m. m. Statskontoret fick vidare samma år i uppdrag av Kungl. Maj:t att göra en undersökning med syfte att klarlägga organisatoriska och andra förutsättningar för en sådan informationstidning. Opinionsundersökningen visade att behovet av en veckotidning för invandrare var stort. Kungl. Maj:t föreslog mot denna bakgrund i prop. 1967:149 att – i enlighet med organisationsförslaget från statskontoret – en särskild statlig stiftelse skulle inrättas för ändamålet och att medel från anslaget Anpassningsåtgärder för invandrare skulle anvisas för stiftelsens första verksamhetsår. Invandrartidningen skulle utges på finska, tyska, serbokroatiska, italienska och grekiska, med en edition för varje språk. Riksdagen biföll Kungl. Maj:ts hemställan. Invandrartidningens första nummer utkom i oktober 1967.

De bestämmelser som reglerar tidningens verksamhet återfinns dels i Kungl. Maj:ts regleringsbrev för anslaget Anpassningsåtgärder för invandrare, dels i stiftelsens stadga, dels i de av stiftelsens styrelse antagna riktlinjerna för tidningen. I Kungl. Maj:ts regleringsbrev för budgetåret 1973/74 stadgas följande villkor för att tidningen skall kunna erhålla bidrag ur anslaget Anpassningsåtgärder för invandrare:

> *att* invandrartidningen ges ut på högst fem språk, nämligen finska, grekiska, italienska, serbokroatiska och tyska språken
> *att* prenumerationsavgift tas ut för tidningen
> *att* tidningen icke till någon del finansieras med annonsintäkter
> *samt att* kostnader för löner och arvoden inte överstiger de sammanlagda bruttoinkomsterna av prenumerationsavgifter med mer än 100 procent.

Utan hinder av villkoret rörande antalet språkeditioner får som fortsatt försöksverksamhet under budgetåret 1973/74 invandrartidningen ges ut på svenska språket (tidningen "På lätt svenska"). Kostnaderna för denna

verksamhet får inte betalas med medel ur anslaget Anpassningsåtgärder för invandrare, utan en prenumerationsavgift skall tas ut. Inte heller denna svenska version av invandrartidningen får finansieras med annonsintäkter. Vidare får stiftelsen inom ramen för tillgängliga medel som försöksverksamhet och som komplement till invandrartidningen ge ut en månadsbulletin på ett antal andra språk som inte täcks genom de fem ovan angivna språkeditionerna. Inte heller bulletinen får finansieras med annonsintäkter.

I stiftelsens stadga från år 1967 beskrivs syftet med invandrartidningen vara att underlätta invandrarnas anpassning till det svenska samhället. Den skall i första hand innehålla information om förhållandena i Sverige. Huvudvikten skall läggas på upplysning om samhällsservice och medborgerliga rättigheter och skyldigheter samt om förhållandena på arbetsmarknaden. Tidningen skall inte spela en aktiv roll som opinionsorgan. Opinionsförmedlande journalistik skall bedrivas endast i den omfattning som krävs för att tidningen skall framstå som intressant och läsvärd. Enligt stadgan skall stiftelsens styrelse bestå av ordförande – tillika verkställande ledamot – och högst åtta andra ledamöter. Samtliga skall utses av Kungl. Maj:t för högst tre år. Chefredaktören är samtidigt ansvarig utgivare. Chefredaktören får inte vara ledamot av styrelsen.

Stiftelsens styrelse antog senast år 1972 vissa riktlinjer för verksamheten, som bygger på vad som uttalats i stiftelsens stadgar.

Tidningens kostnadsutveckling framgår av tabell 11.6.

Varje av tidningens fem språkeditioner utkommer med ca 45 nummer per år varav de flesta är fyrasidiga och ett tiotal varje år åtta resp. tolvsidiga. Den finska editionen utvidgas dessutom ett tjugotal gånger per år med fyra specialsidor med ett innehåll som skrivs direkt på finska och särskilt vänder sig till denna editions läsekrets. En liknande utvidgning planeras för den serbokroatiska editionen. Med början under budgetåret 1972/73 har vidare utgivits månadsbulletinen "Invandrartidningen IN-

Tabell 11.6 Kostnads- och intäktsutveckling för invandrartidningen

Cost-revenue development of the "Immigrant News"

Budgetår	Kostnad	Prenumerationsinkomster[a]	Övriga inkomster	Summa inkomster	Bidrag fr. ansl. Anpassningsåtgärder för invandrare
1/10 1967–30/6 1968	507 000	215 600	–	215 600	380 000
1968/69	1 003 000	263 700	50 400	314 100	800 000
1969/70	1 347 000	336 400	107 700	444 100	750 000
1970/71	1 425 000	327 300	148 500	475 000	955 000
1971/72	1 462 000	271 100	224 700	495 800	1 080 000
1972/73	1 579 400	324 500	349 000	673 500	1 130 000
1973/74 (beräkning)	1 700 000	300 000	130 000	430 000	1 145 000

[a] Prenumerationspriset var 10 kr/år från 1967–1973. År 1973 höjdes det till 15 kr/år.

FORMATION" med i regel åtta, men ibland tolv eller tjugo sidor, fördelade på sex eller sju språk. Dessutom utges – som framgår av de ovan återgivna bestämmelserna för tidningen – sedan september 1971 en svensk edition inom ramen för en försöksverksamhet som har kunnat bedrivas tack vare aktiv medverkan från SÖ och studieförbunden. De senare har ekonomiskt garanterat utgivningen genom att teckna prenumerationer för sina svensklärare och kursdeltagare. "På lätt svenska" används i stor utsträckning i invandrarundervisningen. Svensklärarna får varje vecka en promemoria med pedagogiska tips och konkreta förslag till språkövningar i anslutning till veckans nummer av tidningen.

Invandrartidningens prenumerationsutveckling framgår av tabell 11.7. Nedgången under de senaste åren beror på minskningen i invandringen, på den ökade utvandringen samt kanske till någon del på ökningen av prenumerationsavgiften.

För att fylla sin uppgift att effektivt förmedla samhällsinformation till invandrare utan tillräckliga kunskaper i svenska har invandrartidningen sedan starten haft ambitionen att minst några gånger per år nå samtliga invandrare, alltså också icke-prenumeranterna, med särskilt viktig orientering i för den enskilde väsentliga frågor. Därför har tidningen hittills sammanlagt ett 25-tal gånger samarbetat med olika myndigheter, institutioner och organisationer, som varit intresserade av att till olika invandrargrupper föra ut särskild samhällsinformation. Vid dessa tillfällen distribueras tidningen med hjälp av ett adressmaterial från länsstyrelsernas register över kyrkobokförda utlänningar. Det innebär att man vid dessa tillfällen når ca 160 000 "invandrarhushåll" med de fem språkeditionerna av tidningen. Ytterligare cirka 30 000 hushåll nås med information på sex språk när också "Invandrartidningen INFORMATION" skickas ut till icke-prenumeranter.

Denna särskilda samhällsinformation har vid vissa tillfällen utformats som temasidor i tidningen, med layout och typografi anpassad till tidningens övriga sidor. Vid andra tillfällen har den fått en mera annonsmässig form för att understryka att den ingår i en informations-

Tabell 11.7 Invandrartidningens prenumerationsutveckling
Subscription development of the "Immigrant News"

Edition	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1/4 1974
Finsk	12 628	13 425	18 184	19 960	18 154	14 660	14 586
Tysk	3 362	3 825	4 081	3 376	3 317	2 658	2 531
Serbokroatisk	4 722	5 159	6 164	5 876	5 456	5 501	5 539
Italiensk	2 243	2 138	2 126	1 642	1 752	1 465	1 542
Grekisk	2 022	1 945	2 314	1 906	2 353	2 071	2 134
Summa	24 977	26 492	32 869	32 760	31 032	26 355	26 332
"På lätt svenska"					11 643	9 713	10 982
Invandrartidningen "INFORMATION" (beställda ex.)						4 518	6 078

kampanj med enhetlig grafisk utformning. Slutligen har vissa trycksaker på invandrarspråk distribuerats tillsammans med – och ibland inhäftade i – sådana s. k. stornummer av invandrartidningen. I alla dessa fall underrättas tidningens läsare, bl. a. i en särskild ruta på tidningens första sida, om vem som är informationsavsändare. Bland de myndigheter och organisationer m. fl. som invandrartidningen samarbetat med för särskild information i tidningen kan nämnas riksskatteverket, SÖ, LO, SAF, socialdepartementet, Sveriges radio, AMS, bilregisternämnden, konsumentombudsmannen, trafiksäkerhetsverket, finansdepartementet, försäkringskasseförbundet, SIV, bostadsstyrelsen, Kooperativa förbundet, industridepartementet, statens provningsanstalt, justitiedepartementet, statens valinformation 1970, datainspektionen, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, bränslenämnden och Finlands arbetskraftsministerium.

Den särskilda samhällsinformation som myndigheterna har skickat ut till invandrarna i samband med stornummer av invandrartidningen har bekostats dels av vederbörande myndighets egna informationsanslag, dels av medel som NSI tilldelat resp. myndighet speciellt för invandrarinformation. NSI har i ökande omfattning tagit initiativ till att olika myndigheter utnyttjar invandrartidningen som informationskanal.

I samtliga editioner av invandrartidningen finns en frågespalt dit läsarna kan vända sig med sina problem. Varje år får tidningen ca 2 500 frågebrev. Alla brevskrivare får ett svar, för det mesta i form av ett brev, i vissa fall dessutom i tidningens frågespalt. Dessa svarsbrev och svaren i tidningens frågespalt avfattas inom den s. k. konsulentsektionen vid SIV:s byrå för anpassningsfrågor.

Invandrartidningens personal består budgetåret 1973/74 av en chefredaktör tillika ansvarig utgivare, en administrativ chef, tre redaktörer på heltid och fem biträden. Därutöver medverkar ett tjugotal frilansarbetare som bl. a. översättare, språkgranskare och skribenter. Kostnaderna för den fasta personalen beräknas budgetåret 1973/74 uppgå till 490 000 kr. och för frilansmedarbetare till 73 000 kr. Ersättningar för översättningsarbete uppgår till ca 120 000 kr. per år.

11.2.3.3 *Övrig statlig information till invandrare*

Arbetsmarknadsverkets informationsverksamhet för invandrare och flyktingar är av betydande omfattning. AMS, länsarbetsnämnderna och arbetsförmedlingarna har sedan början av 1950-talet svarat för en väsentlig del av samhällsorganens kontaktyta gentemot invandrare. Inom arbetsmarknadsverket finns ett hundratal tjänstemän som enbart sysslar med utlänningsfrågor. Vid flera länsarbetsnämnder finns särskilda utlänningsenheter som utöver utredningar i samband med AT även ger information i skilda samhällsfrågor. Av tjänstemännen på länsarbetsnämnderna är ca 125 finsktalande. Arbetsförmedlingen är det samhällsorgan som för många invandrare blir den första kontakten med svensk förvaltning. Beträffande informationen till den finska arbetskraften i Sverige har arbetsmarknadsmyndigheterna i Sverige och Finland sedan år 1971 utvecklat ett långtgående samarbete i fråga om bl. a. utbyte av

arbetsförmedlare, finsk-svenska platslistor m. m. AMS har även under den senaste tioårsperioden producerat flera trycksaker på invandrarspråk. I Vojakkala i Norrbotten finns ett särskilt mottagningscentrum för finska invandrare och särskilda arbetsförmedlingar för finländare har upprättats i Stockholm och Norrtälje.

Övriga statliga myndigheters särskilda informationsinsatser för invandrare har främst avsett framställning av trycksaker, om man bortser från informationsåtgärder i form av tolkservice eller individuell rådgivning m. m. i enskilda ärenden. Under senare år har de statliga myndigheterna i ökad utsträckning börjat framställa informationsmaterial på språk som talas av invandrare i Sverige och även använt sig av särskilda distributionsmetoder för att sprida sådant informationsmaterial. T. ex. trafiksäkerhetsverket har genomfört relativt omfattande informationsinsatser och även utfört en undersökning av effekten av insatserna. Riksskatteverket utger årligen en deklarationshandledning för invandrare på sju språk med en sammanlagd upplaga av 400 000 ex. Sammanlagt har ca 50 broschyrer m. m. utgivits av statliga myndigheter (utom SIV) på språk som talas av invandrare i Sverige, varav ca 40 är utgivna på finska, drygt 20 på serbokroatiska, nära 20 på grekiska, nära 15 på italienska och ca 10 på turkiska. Dessutom har, som framgår av avsnitt 11.2.3.2, många statliga myndigheter anlitat invandrartidningens s. k. stornummer för information till invandrare.

Merparten av de olika statliga fackmyndigheternas informationsinsatser för invandrare har vidtagits först under de senaste åren. Ofta har insatserna tillkommit efter initiativ av SIV eller NSI. Inom flera statliga områden görs dock endast mycket begränsade eller inga insatser alls för att ge särskild språkanpassad information till invandrare. Stora brister när det gäller särskild information till invandrare föreligger alltjämt inom den statliga sektorn.

11.2.3.4 *Primärkommunerna och landstingen*

Kommunernas informationsverksamhet i allmänhet har fram till andra hälften av 1960-talet karakteriserats av att den inte skett systematiskt. Det har saknats personella och ekonomiska resurser för att möta det växande informationsbehovet. I mitten av 1960-talet fanns det endast några kommuner som överhuvudtaget hade egna informationstjänstemän och anslagen till informations- och kommunikationsåtgärder var blygsamma. Dessa åtgärder var heller inte integrerade i den löpande verksamheten eller i kommunernas långsiktiga planering. I denna situation stod såväl primärkommuner som landsting dåligt rustade att möta olika invandrargruppers skilda informationsbehov. Det gällde exempelvis kravet på differentiering beträffande budskapsutformning och distributionsvägar till följd av språkbarriärerna. Kommunerna saknade vanligen tillgång på flerspråkig personal, liksom även resurser för att producera informationsmaterial för invandrare.

De senaste fem åren har informationsverksamheten, åtminstone i större och medelstora kommuner, präglats av en kraftig expansion.

Denna utveckling har även kommit invandrarna till del, vilket bl. a. kommer till uttryck i en rapport från utredningen om den kommunala demokratin ("Rapport angående kommunal information m. m." SOU 1972:52). Av rapporten framgår att särskilda åtgärder för att informera invandrare förekommer i ungefär lika stor utsträckning som särskild information till nyinflyttade, dvs. i 20 procent av kommunerna. Sådana åtgärder har vidtagits i nio procent av de små kommunerna och i omkring hälften av de större.

För att möta invandrarnas informationsbehov har åtskilliga kommuner inrättat särskilda informations- och rådgivningscentraler för invandrare, s. k. invandrarbyråer. Invandrarbyråernas verksamhet behandlas närmare i avsnitt 12.3.2.3. Ett organ som vid sidan om invandrarbyråerna (i det fyrtiotal kommuner där sådana finns), den centrala informationstjänsten i kommunen, arbetsförmedlingen, skolan och studieförbunden, ger omfattande samhällsinformation till invandrare är folkbiblioteken. Under 1960-talet har verksamheten vid folkbiblioteken genomgått en väsentlig förändring. Från att tidigare i de flesta fall ha haft till primär uppgift att erbjuda medborgarna litteratur spelar biblioteken numera i allt större utsträckning rollen av informationscentra.

Invandringen har ställt stora krav på de kommunala nämndernas informationsberedskap. Detta framgick bl. a. av IU:s kommunenkät år 1970. Lokalt orienterat och till olika invandrargrupper specialriktat informationsmaterial förekom endast sporadiskt. Flera kommuner med över 50 000 invånare hade dock låtit framställa lokalt orienterade vägledningar på de vanligaste invandrarspråken. De kommunala myndig-

Tabell 11.8 Socialnämnderna i olika kategorier kommuner efter möjligheter att ge service på olika språk år 1970

Social Welfare Boards in various types of municipalities, by ability to provide services in different languages in 1970

Språk	Antal invånare											
	Över 50 000 (22 kommuner)			20 000–49 999 (10 kommuner)			10 000–19 999 (10 kommuner)			Under 10 000 (10 kommuner)		
	Genom tolk	Fast personal	Minst endera	Genom tolk	Fast personal	Minst endera	Genom tolk	Fast personal	Minst endera	Genom tolk	Fast personal	Minst endera
Finska	9	16	22	2	7	8	4	4	8	10	1	10
Engelska	1	20	20	1	4	4	–	3	3	–	1	1
Tyska	2	19	19	–	5	5	–	3	3	–	1	1
Franska	2	14	14	–	3	3	–	–	–	–	–	–
Serbokroatiska	10	3	12	3	–	3	5	–	5	1	–	1
Grekiska	7	1	7	2	1	3	–	–	–	1	–	1
Italienska	3	2	3	1	–	1	–	–	–	–	–	–
Tjeckiska	5	1	5	3	–	3	–	–	–	–	–	1
Turkiska	4	–	4	–	–	–	1	–	1	–	–	1
Polska	7	1	8	3	–	3	–	–	–	–	–	1
Spanska	3	1	4	–	–	–	–	–	–	–	–	–

heternas möjligheter att ge kvalificerad upplysning och information till invandrare varierade också kraftigt mellan olika kommuner. Åtskilliga sociala myndigheter i de "invandrartäta" kommunerna stod emellertid relativt väl rustade vad gäller t. ex. tillgången på flerspråkig personal. Detta gällde särskilt socialnämnderna (se tabell 11.8).

Någon totalbild av *landstingens* och sjukvårdsenheternas särskilda informationsinsatser för invandrare har inte varit möjlig att få. Man torde dock kunna konstatera att landstingens insatser för att ge invandrarna information om hälso- och sjukvården hittills varit begränsade. Här bortses då från landstingens tolkservice, som är av betydande omfattning (se avsnitt 4.3 i SOU 1972:83). Enstaka landsting har givit ut språknycklar till landstingskatalogen. Som ett exempel på ett landstings insatser kan nämnas att sjukvårdsförvaltningen i Göteborg på ett flertal språk har framställt en förlossningsparlör, foldrar om fysikalisk terapi, om nackprogram och knäprogram samt en grundbroschyr om vart man skall vända sig om man blir sjuk. Sjukvårdsförvaltningen har även utformat ett kallelsekort till hälsokontroll och anvisningar vid trippelvaccination på sju språk. Dessutom har man publicerat upplysningar och råd i anslutning till barnavårdscentralernas vaccinationer samt en trycksak om "smakportioner" på fem språk.

11.2.3.5 *Organisationerna*

Arbetsmarknadsparterna har ett väsentligt ansvar för samhällsintroduktionen för förvärvsarbetande invandrare. Detta har bl. a. kommit till uttryck i de överenskommelser om introduktion av utländsk arbetskraft som träffats mellan arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Den nya lagen om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning markerar även den betydelsefulla roll som företagen och de fackliga organisationerna har när det gäller invandrarnas introduktion i samhällslivet. Enskilda fackförbund och fackklubbar har, liksom arbetsgivarförbund och företag, vidtagit en rad åtgärder för att informera invandrare (se även avsnitt 4.2.3).

När det gäller särskilda publikationer för invandrare har LO och fackförbunden utgett ett mycket stort antal informationsbroschyrer på invandrarspråk. SAF har utgett ett tiotal broschyrer på finska och en allmän samhällsorienterande broschyr på åtta språk.

Flera riksorganisationer med särskild intresseinriktning har på senare tid gjort särskilda informationsinsatser för invandrare. Delvis genom kontakt med och ekonomiskt stöd från SIV har en rad ideella och andra organisationer anordnat särskilda informationsprojekt avseende invandrare. Som exempel på informationsinsatser för invandrare som vidtagits av olika organisationer kan nämnas åtgärder vidtagna av Riksförbundet för utvecklingsstörda barn (två broschyrer på finska), RFSU (bl. a. en broschyr på tolv språk), Tandvärnet (tre broschyrer, varav en på åtta språk), Svenska Diabetesförbundet (en broschyr på finska) och Svenska Röda Korset (fyra broschyrer på ett flertal språk för blivande mödrar).

11.2.3.6 *De svenska tidningarnas spalter på invandrarspråk*

I början av 1960-talet började svenska *dagstidningar* att publicera material på finska som en serviceåtgärd för de finska invandrarna. Successivt har denna verksamhet fått en allt större spridning och enligt tillgängliga uppgifter inför f. n. ett fyrtiotal tidningar i landet finskspråkigt material.[1] Tidningarna inom i det närmaste alla regioner med ett stort antal finska invandrare har nu någon form av finskspråkig service. Endast storstadsregionerna Stockholm och Malmö utgör här undantag. Dagens Nyheter har emellertid en finskspråkig annonsspalt och publicerar regelmässigt i samband med större evenemang med finsk anknytning såsom landskamper, teatergästspel o. d. kortfattade finska referat. I förortsupplagan DN-Syd förekommer regelmässigt finskt material.

Sammanlagt 28 av tidningarna har egna finskspråkiga medarbetare, vilka vanligen arbetar på frilans- eller arvodesbasis. Fast anställda finskspråkiga redaktörer har endast fem tidningar i landet.

Det utrymme som står den finskspråkiga avdelningen till buds är vanligen en enkelspalt, som publiceras en gång i veckan. På grund av det begränsade utrymmet är det naturligt att materialet i de finska spalterna huvudsakligen utgörs av översatta lokalnotiser och klipp från finska tidningar. Material av riksintresse inflyter genom TT:s finskspråkiga service, och för en del tidningars vidkommande är detta det enda material som publiceras. TT:s finskspråkiga service, som startades år 1966, kommer f. n. en gång i veckan och omfattar upp till sju nyhetsnotiser av ett omfång om ca 100 rader. Ett tjugotal landsortstidningar abonnerar på denna service, som redigeras av en särskild arvodesanställd redaktör.

Den svenska dagspressens finskspråkiga service har ur principiell synpunkt en mycket viktig funktion i informationsverksamheten till den finskspråkiga invandrargruppen, och den borde också kunna ha en viss opinionsbildande roll. Det vanligtvis mycket blygsamma utrymmet begränsar emellertid starkt möjligheterna härvidlag. Endast de tidningar som upplåter ett större utrymme för den finskspråkiga avdelningen kan sägas spela en reell roll som informationsförmedlare och opinionsbildare.

Ett allvarligt problem är vidare avsaknaden av utbildningsmöjligheter för dem som här i landet skriver på finska. Om detta förhållande har den till IU knutna Arbetsgruppen för finska invandrarfrågor bl. a. uttalat följande:[2] "Det är ett bekant faktum att endast ett fåtal redaktörer har den utbildning som arbetet kräver. För sitt arbete får de ej heller alltid tillräckligt ekonomiskt vederlag, vilket tillsammans med bristen på utbildning lätt resulterar i att de nöjer sig med att översätta och trycka om obetydliga artiklar. Då spalterna är betydelsefulla och då det är uppenbart att redaktörerna befinner sig i stor isolering, vore det synnerligen önskvärt, att tidningarna sörjde för erforderlig utbildning av sina redaktörer, varvid man skulle betona vikten av vederhäftighet i samhällsinformationen och korrekthet i den språkliga utformningen."

[1] Se Pressen och de finska invandrarna (NU 4/72), s. 28–37.

[2] De finska invandrarnas problem s. 87–88.

Inom LO-sektorn utkommer 23 *fackförbundstidningar,* av vilka 10 inför material på andra språk än svenska. Det är i dessa fall självfallet fråga om tidningar som är språkrör för förbund med stort inslag av utländska medlemmar. Vanligen publiceras material endast på finska, men fyra tidningar inför därutöver text på serbokroatiska och en på tyska resp. grekiska.

Det huvudskliga syftet med fackförbundspressens service på invandrarspråk är att informera om viktigare fackliga nyheter, men några tidningar, speciellt Skogsindustriarbetaren, inför också reportage, bakgrundsartiklar och skönlitterära bidrag på finska. En allmän svårighet för fackförbundstidningarna att rätt bedöma behovet av information på andra språk än svenska ligger däri att fackförbunden inte registrerar sina medlemmar efter nationalitet och språk. De åtgärder som vidtas får alltså baseras på allmänna uppskattningar.

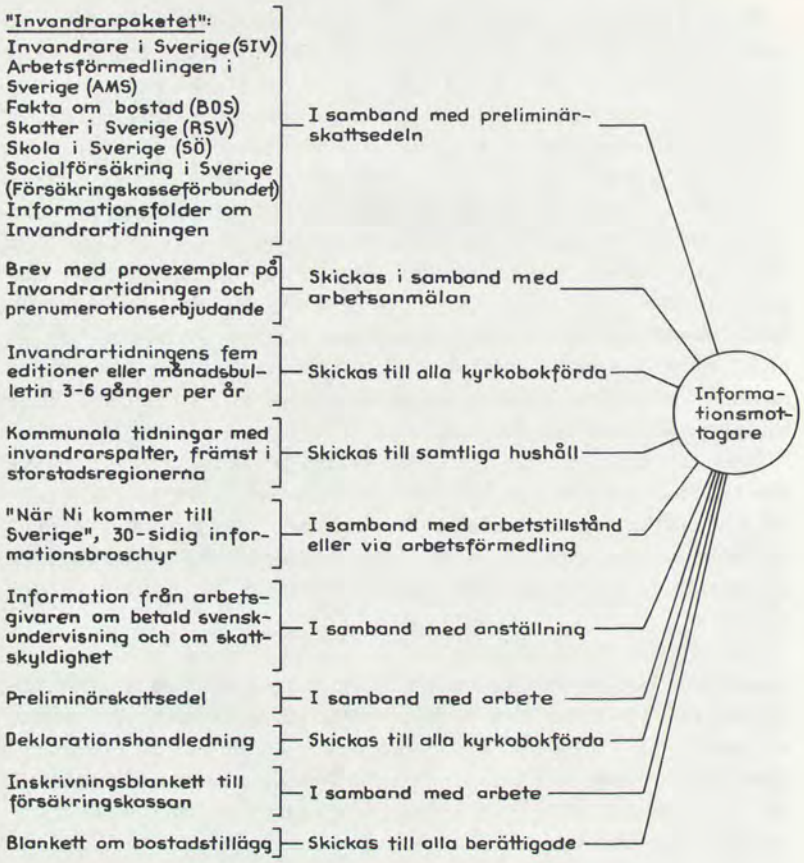
Inom den grupp av tidningar som vanligen benämns *personaltidningar* kan två huvudgrupper urskiljas: dels tidningar som främst har till uppgift att vara språkrör för de anställda, dels tidningar som är företagsledningens informationsorgan utåt. I det följande görs av praktiska skäl ingen distinktion mellan dessa båda grupper, även om det principiellt vore motiverat.

Hos Sveriges Personaltidningars Förening fanns år 1972 231 tidningar registrerade och av dem gav totalt 33 tidningar service på företrädesvis finska. Det utrymme som tilldelas inslag på andra språk än svenska varierar starkt. I flertalet fall rör det sig om en halv till en sida, men i vissa stora företag med många utländska anställda har man övergått till att ge ut separata editioner på olika språk, så t. ex. vid SKF – Göteborg, Trelleborgs Gummifabrik AB och Volvo – Göteborg.

11.2.3.7 *"Automatisk" information till invandrare*

Den mängd obesvarade frågor som invandrare har vid ankomsten till Sverige gör att de flesta själva måste söka information från en rad mer eller mindre svårnådda sändare av information, såvida det inte finns automatik i informationsflödet till nyinvandrade. Med ett automatiskt informationsflöde menas att invandraren efter ankomsten till Sverige får information om rättigheter och skyldigheter oavsett om vederbörande ber att få de aktuella upplysningarna eller inte. En sådan automatik föreligger i en rad fall, t. ex. vad gäller information om rätten till undervisning i svenska på betald tid, sjukpenningens storlek, skyldigheten att betala skatt och deklarera etc. I nedanstående figur görs ett försök att översiktligt redovisa sådan information som utlöses automatiskt och där informationsinitiativet ligger hos annan än invandraren.

De språk som sådana automatiska informationsinsatser för invandrare är översatta till täcker endast de allra största invandrargrupperna. De mindre språkgrupperna befinner sig alltjämt i en mindre gynnsam informationssituation. Av figuren framgår inte informationens omfattning, kvalitet, fördelning på ämnesgrupper, regelbundenhet etc. Det är endast i ett mycket begränsat antal fall som invandrare i Sverige kommer



Figur 11.3 "Automatisk" samhällsinformation till invandrare
"Automatic" information to immigrants

i kontakt med merparten av sådant automatiskt informationsflöde som uppvisas i figuren.

11.2.4 *IU:s överväganden*

Flera samverkande faktorer har bidragit till en bild av vårt land, där vissa drag kraftigt framhävts och även överdrivits. Sverige har därigenom kommit att framstå som ett lockande mål för många som av ekonomiska, politiska eller andra skäl velat lämna sina hemländer. En orealistisk bild av Sverige och överdrivna förväntningar beträffande levnadsbetingelserna här kan för den enskilde innebära svåra besvikelser.

Informationen till invandrarna *före utvandringen* bör mot denna bakgrund ta sikte på att ge den presumtiva migranten det faktaunderlag han behöver för ett realistiskt beslut om han skall utvandra till Sverige eller inte. För information om alternativa sysselsättningsmöjligheter i hemlandet bör naturligtvis hemlandet svara. Med hänsyn till det nära

samarbetet i arbetsmarknadsfrågor mellan Finland och Sverige ingår dock i den svenska informationen till finska invandrare även upplysningar om arbetsmarknadssituationen i Finland

Information från svenska myndigheter och organisationer avsedd för invandrare till Sverige kan spridas via ett flertal kanaler. Om man vill nå personer i utvandrarländerna med information redan innan de gett sig till känna som utvandrare får man i första hand sikta på massmedia och myndigheter i det aktuella utvandringslandet samt på deras till Sverige redan invandrade landsmän. Dessa informationsdistributörer styrs emellertid i enlighet med sina egna intressen. De tre nämnda informationsvägarna är emellertid samtliga mycket betydelsefulla, då de ofta har en naturlig genomslagskraft.

I och med invandringen har Sverige blivit ett intressantare land för massmedia i utvandringsländerna. Aktivt samarbete med press, radio och TV i utvandringsländerna bör därför förekomma, särskilt vad gäller sådana länder från vilka utvandringen till Sverige är stor eller oreglerad. Sådant samarbete kan åstadkommas genom kontakter med i Sverige arbetande fasta korrespondenter, genom inbjudan till Sverige av journalister i utvandringsländerna och via svenska representationer där.

Det finns ett nära samband mellan å ena sidan de redan invandrades erfarenheter av och kunskaper om Sverige och å andra sidan de upplysningar om vårt land som når de hemmavarande. Det är därmed också angeläget att korrekt och balanserat informationsmaterial görs tillgängligt för invandrare i Sverige för eventuell vidarebefordran till kontakter i hemlandet.

När det gäller information direkt till enskilda blivande utvandrare är numera svårigheterna mindre än de var för ett tiotal år sedan. I den mån försöken att leda en större del av migrationen mellan Finland och Sverige via arbetsförmedlingarna ger resultat kan myndigheternas och organisationernas information nå den enskilde utvandraren redan före hans beslut att resa eller i alla händelser före avresan. Motsvarande är möjligt via ambassader och konsulat i andra utvandringsländer än de nordiska, eftersom ansökningar om visering och tillstånd skall inges till dessa institutioner. Bemanningen vid de svenska utlandsmyndigheterna är emellertid inte dimensionerad för denna uppgift. Ett effektivt informationsarbete förutsätter dessutom bättre tillgång på ständigt aktuellt material och framför allt att personalen i fråga själv är informerad. Det är – mot bakgrund av de erfarenheter som invandringen sedan mitten av 1960-talet gett – enligt IU angeläget att de svenska utlandsmyndigheterna ges bättre möjligheter att erbjuda korrekt information till potentiella utvandrare.

I konsekvens med vad IU anför i avsnitt 12.1, i vilket redogörs för IU:s överväganden om ansvarsfördelningen i invandrarfrågor mellan de centrala myndigheterna, bör i första hand UD, SIV och AMS svara för information som avser blivande invandrare till Sverige.

När det gäller information till invandrare *efter invandringen* har insatserna under senare år varit mera omfattande och bättre planerade än under 1960-talet. IU:s kartläggning av statens, kommunernas och

organisationernas informationsåtgärder för invandrare visar att en rad värdefulla initiativ har tagits.

Fortfarande kvarstår dock brister. Ambitionsnivån när det gäller informationsinsatser för invandrare varierar väsentligt mellan olika statliga institutioner, mellan kommuner, mellan enskilda företag och fackliga organisationer. Det existerar avsevärda skillnader mellan olika invandrargrupper vad gäller tillgången till adekvat information. Dessa skillnader beror på vilken språkgrupp man tillhör, var man är bosatt, kommunens allmänna informationsberedskap, vilken bransch man arbetar inom, hur stort företaget är där man är anställd etc. Hittills har t. ex. en stark prioritering av informationsinsatserna för de större språkgrupperna skett. Detta har lett till att mindre språkgrupper har varit och är underförsörjda med grundläggande information om Sverige på sitt eget språk.

För att utjämna skillnaderna i olika invandrargruppers informationssituation bör i första hand SIV och NSI fortlöpande klarlägga och analysera invandrarnas informationsbehov, för att en lämplig målgruppsanpassning av informationsåtgärderna skall kunna ske. Budskap och utformning bör differentieras med hänsyn till vederbörandes kunskaper i svenska, tidigare kunskaper om Sverige m. m. IU vill också understryka vikten av att de insatta informationsåtgärdernas verkan studeras.

IU anser vidare att informationen till invandrarna måste bli ett naturligt led i myndigheternas verksamhetsplanering, så att deras samhällsinformation alltid har som grundläggande mål att den skall omfatta och nå samtliga berörda. Invandrarnas rätt till med den svensktalande befolkningen likvärdig information är ett väsentligt principiellt krav. Tekniska och ekonomiska skäl gör att man ibland får göra avsteg från denna princip. Man kan t. ex. inte driva kravet på översättning av officiella texter hur långt som helst. Ambitionen att nå samtliga medlemmar av en viss målgrupp kan inte heller alltid vara realistisk. Sådana kanaler för överföring av information existerar inte mer än i vissa givna situationer för lätt avgränsbara grupper. Ett annat principiellt krav på den allmänna samhällsinformationen som måste modifieras när det är fråga om information till invandrare är att den skall präglas av planmässighet och kontinuitet. Mot bakgrund av invandringens växlingar och konjunkturkänslighet samt invandrarnas relativt sett stora mobilitet framstår nödvändigheten av en mera anpassningsbar planering av informationsinsatserna särskilt starkt när det gäller invandrare. Samhällsorganen måste således om möjligt bygga upp en informationsberedskap för att kunna möta det informationsbehov som gör sig gällande vid en stor invandring eller flyktingström.

Man kan i detta sammanhang skilja mellan grundläggande och fortlöpande samhällsinformation. Vad gäller *den grundläggande informationen* om samhället till invandrarna bör eftersträvas att adekvat informationsmaterial når alla nyinvandrade oavsett om de efterfrågar sådan information eller inte. I avsnitt 11.2.3.7 görs ett försök att kartlägga den grundläggande samhällsinformation som f. n. utgår "automatiskt" till invandrare. Ett väsentligt inslag i denna "automatiska"

information kan SIV:s s. k. invandrarpaket bli. Den "automatiska" informationen till invandrare kräver emellertid komplettering vad gäller många samhällsområden.

Ansvaret för planeringen och samordningen av den grundläggande centrala samhällsinformationen till invandrare bör enligt IU:s mening även fortsättningsvis åvila SIV i samarbete med NSI och de fackorgan vilkas verksamhetsområden tas upp i den grundläggande informationen. I avsnitt 12.2.4 har IU dels föreslagit vissa organisatoriska förändringar hos SIV som möjliggör ökade informationsinsatser, dels föreslagit särskilda medel som SIV bör förfoga över för informationsinsatser. Resp. fackorgan bör dock liksom f. n. även ha att svara för grundläggande information om sitt verksamhetsområde.

För *den fortlöpande informationen* till invandrare svarar en mängd instanser: statliga och kommunala myndigheter och institutioner, invandrartidningen och invandrarbyråer, fackliga organisationer, företag och arbetsgivarorganisationer, invandrarnas egna organisationer, olika ideella organisationer och massmedia. Samtliga dessa informationsansvariga instanser har att verka för en ökad utjämning av skillnaderna vad gäller informationssituationen för olika språkgrupper i samhället.

En långtgående åtgärd när det gäller statlig fortlöpande information för invandrare vidtogs från statsmakternas sida när *Stiftelsen invandrartidningen* inrättades år 1967. Invandrartidningen har visat sig fylla ett stort behov. Prenumerantutvecklingen har varit positiv och tidningens olika editioner har mött gensvar hos läsarna, vilket bl. a. framgår av det stora antalet brev som kommer till tidningen. Som kanal för samhällsinformation till invandrare har tidningen visat sig vara mycket effektiv i jämförelse med andra informationskanaler. Tidningens organisation i form av en statlig stiftelse har – som statskontoret förutsåg i sin organisationsutredning – gett tidningen en, vad gäller det journalistiska ansvaret för tidningen, oberoende ställning gentemot statsmakterna, vilket är önskvärt av flera skäl.

Enligt IU:s uppfattning bör därför denna verksamhet fortsätta enligt i huvudsak de riktlinjer och med det primära syfte som gäller f. n. och som återfinns i prop. 1967:149. Det kan emellertid finnas anledning att se över de gällande principerna för Stiftelsens styrelses sammansättning som bl. a. innebär att berörda myndigheter inte bör vara representerade i styrelsen. IU anser det vara motiverat att SIV och NSI finns företrädda i styrelsen. IU anser vidare att styrelsen bör få ett breddat parlamentariskt inslag samt att företrädare för invandrarintressen och för personalen vid tidningen bör finnas representerade i styrelsen.

Stiftelsen invandrartidningen bör vidare enligt IU:s uppfattning ges ökade möjligheter att göra omdisponeringar i verksamheten utan alltför långtgående reglering av hur verksamheten skall bedrivas från regeringens sida. Stiftelsen bör således ges vidgade möjligheter att inom ramen för de disponibla resurserna göra de förändringar i verksamheten som bedöms erforderliga. T. ex. frågan om antalet språkeditioner och om vilka språk som de olika editionerna skall avse bör kunna göras till föremål för fortlöpande prövning av Stiftelsens styrelse, då tidningens prenumerantut-

veckling är så beroende av förändringarna i invandringen och av invandrargruppernas bosättningstid i Sverige.

Det är enligt IU:s uppfattning angeläget att tidningens verksamhet vidgas till ytterligare språkgrupper. Mot denna bakgrund föreslår IU att statsbidraget till tidningens verksamhet höjs till 1,5 milj. kr. från budgetåret 1975/76 (jfr. bilaga A).

En särskilt viktig uppgift när det gäller den fortlöpande informationen till invandrarna har de kommunala organen. Inflyttning av personer som inte behärskar svenska språket medför dock ökade informationskostnader för kommunerna. I avsnitt 12.3.3 föreslår IU mot denna bakgrund ett särskilt statsbidrag för kommunernas information till invandrare. Statsbidraget avser bl. a. kostnader för anställd personal vid *invandrarbyrå* eller annat kommunalt organ med motsvarande uppgifter, merkostnader för informationsmaterial på andra språk än svenska och kostnader för uppsökande information bland invandrare.

I avsnitt 4.3 gör IU vissa bedömningar av de *fackliga organisationerna och företagens* informationsverksamhet för invandrare och i avsnitten 9.2.3 och 9.4.2 ger IU förslag om särskilda statliga bidrag till *invandrar- och minoritetsorganisationer* och till bl. a. olika *ideella organisationer*, vilka kan möjliggöra ökade informationsinsatser för invandrare. De nu uppräknade informationsansvariga organen berörs därför inte ytterligare här.

I avsnitt 7.3.3 tar IU upp frågan om *pressverksamhet* i Sverige på andra språk än svenska och i avsnitt 7.3.4 *etermedias verksamhet* för invandrare även i informationshänseende. Mot denna bakgrund berörs inte heller dessa informationsinstanser här. När det gäller *den svenska pressens* särskilda informationsaktiviteter för invandrare vill IU slutligen understryka vikten av att såväl de svenska dagstidningarna som fackförbundspressen i ökad utsträckning inför spalter och sidor på språk som talas av de stora invandrargrupperna i Sverige. Detta gäller även i hög grad personaltidningarna, som spelar en betydelsefull roll som informationsorgan, men också medverkar till trivseln på arbetsplatsen. Det finns ännu företag med betydande inslag av utländsk arbetskraft som inte ger invandrarna denna service, ofta med utgångspunkt från uppfattningen att en sådan åtgärd skulle motverka inlärningen av svenska. För IU ter sig en sådan uppfattning diskutabel; snarare torde motsatsen gälla. Riklig information på det egna språket bidrar bl. a. till en ökad trivsel, vilket i sin tur starkt kan öka motivationen att tillägna sig kunskaper om det nya samhället och dess språk.

11.3 Information till svenskar – opinionsbildning och attitydförändring

I avsnitt 11.1 betonas att ett väsentligt mål för den samhällsinformation som betingas av invandringen till Sverige är att ge allmänheten ökad kunskap om invandringens orsaker och om invandrarnas bakgrund samt att stimulera till ökad kommunikation mellan den svenska allmänheten

och invandrarna och de olika invandrargrupperna sinsemellan. I avsnitt 11.1 framhålls även att attitydfrågor av här aktuellt slag berörs i flera kapitel i detta betänkande och i olika undersökningar som utförts på uppdrag av IU. IU:s framställning i det följande blir mot denna bakgrund i huvudsak av sammanfattande karaktär.

11.3.1 *Aktuella insatser*

Särskilda insatser för att bland allmänheten öka förståelsen för invandrare och informera om deras bakgrund förekommer numera i betydligt större utsträckning inom utbildningsväsendet och massmedia än under förra hälften av 1960-talet. Särskilt under senare år har inslag av denna karaktär blivit mera allmänt förekommande. Det är dock fortfarande mest fråga om aktiviteter av engångskaraktär utan större planmässighet. En ökad insikt om de långsiktiga behoven på detta område förekommer framför allt inom undervisningen i grundskolan och när det gäller utbildningen av vissa yrkesgrupper i samhället som kommer i kontakt med invandrarfrågor.

På central nivå har framförallt SIV genomfört olika åtgärder i syfte att informera om invandringen och invandrarna. Även AMS har genomfört vissa åtgärder i detta syfte såsom bl. a. informationskonferenser i länsarbetsnämndernas regi. SIV använder sig i huvudsak av två vägar. Dels vänder sig verket till opinionsbildare av olika slag för att via dem sprida kunskap om och förståelse för invandrarna, dels söker man genom lättillgängligt studiematerial nå ut direkt till den svenska allmänheten. Opinionsbildarna når man genom tidskriften "Ny i Sverige", seminarier för journalister och andra opinionsförmedlare samt genom direkta massmediakontakter.

Tidskriften "Ny i Sverige" utges sedan år 1971 (till år 1972 benämnd "Invandraren") med fem nr/år. Upplagan är 11 000 ex/nr. Innehållet i tidskriften är varierat med både tillstånds-, medborgarskaps- och anpassningsfrågor i artikelmaterialet, internationella utblickar, debattartiklar osv. Massmedia har visat tidskriften stort intresse. Särtryck har framställts av ett par artiklar (om tillståndsreglerna och om medborgarskapslagstiftningen) och dessa upplagor har haft en stor åtgång. Mottagare av tidskriften är i första hand opinionsbildare av olika slag: förtroende- och tjänstemän, funktionärer, journalister samt olika samhällsinstitutioner och organisationer.

Sedan år 1970 har SIV vidare anordnat ett antal seminarier i första hand för journalister. Seminarierna har till syfte att öka kunskaperna och förståelsen bland journalisterna för invandrarfrågor. Erfarenheterna av seminarieverksamheten visar att den ofta har lett till en mer omsorgsfull journalistik. SIV anordnar numera även seminarier för andra i sammanhanget viktiga yrkesgrupper, t. ex. personalmän på olika företag, kommunala förtroende- och tjänstemän, LO- och TCO-handläggare, representanter för FCO:s invandrarkommitteer, personal vid invandrarbyråer, departement och verk m. fl. Sammanlagt har SIV under perioden 1969/70–1972/73 anordnat 15 seminarier med totalt ca 550 deltagare.

En viktig funktion när det gäller information till allmänheten om invandrare utgör även SIV:s massmediakontakter. Under perioden 1969/70–1972/73 har SIV t. ex. sänt ut 140 pressmeddelanden, varav 91 har rört tillståndsfrågor.

När det gäller informationen direkt till den svenska allmänheten har SIV valt att satsa på en mera långsiktig påverkan. Följaktligen är eleverna i olika skolformer – från förskolorna till lärarhögskolorna – en viktig målgrupp. I samarbete med Allmänna Förlaget har SIV bl. a producerat informationspaketet "Dom & Vi", som består av en stillfilm, ett studiehäfte och en handledning. Studiehäftet, som även kan användas fristående, har hittills tryckts i 130 000 ex. Det används framför allt i undervisningen i samhällskunskap och socialkunskap. Vidare har SIV i samarbete med Inger och Lasse Sandberg producerat det tecknade ljudbildbandet "Hej, välkommen till mej!", som vänder sig till barn i förskolan och på lågstadiet. Ljudbildbandet kompletteras med elevmaterial och lärarhandledning.

Den svenska versionen av handboken "Ny i Sverige", som spreds i över 50 000 ex. (se avsnitt 11.2.3.1), har haft stor betydelse för tjänstemän, lärare och andra som kommer i kontakt med invandrarfrågor. SIV har även producerat ett faktablad om invandringen som spridits i över 250 000 ex. till skolor, organisationer etc. och ett om SIV:s verksamhet som spridits i ca 100 000 ex.

De kommunala insatserna för att informera allmänheten om invandringen och invandrarna har hittills varit av relativt blygsam omfattning. Mera sällan har kommunstyrelserna eller de enskilda nämnderna vänt sig till allmänheten med grundinformation i olika invandrarfrågor. Vissa insatser har dock gjorts av biblioteken. Den mest omfattande kommunala verksamheten på detta område torde ha förekommit i Stockholm. Stockholms invandrarnämnd har genom olika åtgärder sökt vidga de kommunala tjänstemännens kunskaper på invandrarområdet. Invandrarnämnden har således bl. a. arrangerat ett antal seminarier för personal vid olika kommunala myndigheter, i vilka ca 500 tjänstemän deltagit. Detta har bl. a. lett till att olika nämnder numera i sin internutbildning lägger in invandrarfrågor som schemapunkt. För att underlätta denna fortbildning har nämnden framställt ljudbildbandet "Invandrare". Som exempel på kommunala aktiviteter för att skapa ökad kommunikation mellan invandrare och allmänheten samt att informera om invandrarnas bakgrund kan vidare nämnas insatser från invandrarbyråernas sida.

En mycket viktig insats när det gäller att informera om invandringen och invandrarna utförs även av de fackliga organisationerna.

Dagspress, radio och TV är de massmedia som ger svenskarna den mest omfattande informationen om utvandringsländerna, om invandrarnas bakgrund och om deras nuvarande situation. Tyngdpunkten i bevakningen av utvandringsländerna ligger givetvis på utrikes- och handelspolitiska relationer. En allmän iakttagelse är att antalet reportage från utvandringsländerna, speciellt Finland och Jugoslavien, har ökat de senaste åren. Även inslagen i dagspress och etermedia om invandrarnas situation i Sverige har ökat under senare år.

Det kan t. ex. nämnas att i TV:s bägge kanaler förekom under perioden januari–oktober 1973 sammanlagt 19 programinslag eller hela program som tog upp olika invandrarfrågor, nyhetsinslag om invandrarfrågor ej medräknade. Under samma period förekom i TV (TV-nytt, Aktuellt och Rapport) 40 nyhetsinslag med direkt anknytning till invandrarfrågor. I ljudradion sändes under perioden januari–juni 1973 15 program eller programinslag om invandrarfrågor, varav nio förekom i "Familjespegeln". I ljudradions nyhetsprogram förekom under samma period 23 nyhetsinslag med anknytning till invandrarfrågor.

11.3.2 *Vissa undersökningar*

I Sverige har under senare år en del mera begränsade undersökningar utförts om allmänhetens inställning till invandrare. I detta avsnitt redovisas två relativt omfattande studier som genomförts på statligt initiativ och som delvis syftat till att söka ge ett svar på frågan "Kan allmänhetens inställning till invandrare förändras genom statliga insatser?".

Den första av dessa studier gäller frågan om man med enkla åtgärder kan påverka attityderna mot invandrare. Undersökningen genomfördes av SIV med stöd av NSI. Syftet var att studera om information om invandrare kan förmedlas – och inställningen till invandrare påverkas – via vanlig tidningsannonsering. Undersökningen genomfördes i september 1972 i Trelleborg och Gislaved. I delupplagor av Trelleborgs Allehanda och Värnamo Nyheter publicerades tre annonser om invandrarna och arbetsmarknaden, invandrarna och kriminaliteten samt om invandrarna och socialvården. Annonserna gav saklig information om dessa tre områden, där man vet att många fördomar finns. Före annonseringen intervjuades ett antal personer om sin inställning till invandrarna, sin kunskap i invandrarfrågor etc. Efter annonseringen intervjuades dels en grupp som inte hade utsatts för annonseringen, dels en grupp som bodde i områden där delupplagorna som innehöll annonserna hade distribuerats. Den senare gruppen tillfrågades också om de kunde erinra sig annonserna. Något under tio procent av de intervjuade som bodde där tidningarna med annonserna hade distribuerats (experimentgruppen) kunde spontant (efter en fråga om de på senaste tiden sett eller läst något om invandrare i tidningarna) erinra sig att de hade sett annonserna, medan hälften inte kände igen annonserna då dessa visades upp för dem. Omkring 40 procent av experimentgruppen kunde (åtminstone fragmentariskt) redogöra för vad som stått i annonserna. Av dessa hade emellertid i runt tal var fjärde person missuppfattat innebörden. Deras uppfattning var att annonserna hade informerat om att "invandrarna tar våra jobb" och är "mera kriminella än svenskarna" etc.

Inga statistiskt signifikanta skillnader i inställningen till invandrarna fanns mellan dem som utsatts för annonseringen och dem som bodde i andra distributionsområden (kontrollgruppen). *De förväntningar som man hade haft om att annonseringen skulle leda till en mera positiv inställning hos experimentgruppen infriades sålunda inte.* Däremot tyder

undersökningen på att både experiment- och kontrollgruppen hade en mera negativ inställning efter än före annonseringen. Möjligen berodde detta på att krav på en mera restriktiv invandringspolitik framfördes i den offentliga debatten under den tid som experimentet pågick.

Den andra av dessa två studier är den mera generellt inriktade undersökning som professor Arne Trankell utfört på IU:s uppdrag (undersökningen i dess helhet återfinns i bilagedelen SOU 1974:70). Trankells studie bygger främst på den intervjuundersökning som IU genomförde hösten 1969 och i vilken ingick frågor om svenskars inställning till invandrare och den svenska invandringspolitiken. Trankells studie berör också ett antal undersökningar om svenskars fördomar mot invandrare som har utförts av den s. k. IMFO-gruppen vid Stockholms universitet. Trankells studie visar att man kan uppfatta fördomarna som specialfall av ett fundamentalt mänskligt förhållningssätt som individen behöver för att kunna orientera sig i omvärlden och i sin samvaro med andra människor. De "patologiska" särdragen hos fördomarna (deras irrationella innehåll, deras oresonliga och antipatiska karaktär) kan då härledas ur den sociala och ekonomiska otrygghet som fördomarna uppstår under och/eller ur den brist på erfarenhet och kunskap om andra kulturer och människor från andra länder, som karakteriserar dem som har de mest påtagliga fördomarna mot invandrarna.

Trankells uppfattning är att fördomarnas funktion i människans anpassning till omvärlden är att försvara individens eller gruppens primära intressen (bostad, familjeliv, ekonomi, jobb, umgänge etc.) då dessa hotas av andra människor eller grupper av människor. Detta innebär att varje människa kan hamna i en situation där hon behöver ta till fördomar för att försvara sina intressen. Fördomarnas oresonlighet (man håller fast vid dem även då allt förnuft talar för att de inte stämmer med verkligheten) beror – enligt Trankell – på att de fungerar som ett försvar mot den ångest som hotet från invandrarna ger upphov till hos människor som själva lever under otrygga förhållanden.

I ett sammanfattande avsnitt har Trankell redovisat hur våra möjligheter att motverka eller förhindra fördomarnas uppkomst påverkas av den funktion de har i individens anpassning till omvärlden. Utgångspunkten är att man inte behöver uppfatta fördomarna som onda i sig utan som *symptom* på att individens trygghet är hotad. Författarens slutsats blir att "vi inte kan få fördomarna och de av dem legitimerade fientliga förhållningssätten gentemot invandrarna att försvinna genom att dementera de antipatiska föreställningarnas felaktiga innehåll. Om vi ändå gör försök i den vägen, riskerar vi att människor låser sig i sina ställningstaganden, och att deras antipati förvärras genom att fördomarna i än högre grad än tidigare undandras förnuftets kontroll."

I sitt avslutande resonemang påpekar Trankell att det är "den otrygghet i vilken fördomarna växer fram som är det onda som vi måste identifiera och göra något åt. Det i sig onda är då inte upplevelsen att man inte är trygg utan denna upplevelses materiella eller existentiella underlag . . . I alla dessa fall är det onda identiskt med . . . hotet mot den egna tillvaron, som inte går att kontrollera och som växer människorna

över huvudet samtidigt som de utsätts för kritik och upplever skam över hur de känner sig. För att kunna befria dem från detta onda måste vi skapa en trygghet, som är alla människors, dvs. en social och ekonomisk jämlikhet som går betydligt längre än den nu rådande . . . Men fördomarna . . . kan också ha sina rötter i en otrygghet som beror på att *vi inte vet.* Brist på insikt om hur världen och vi själva är beskaffade gör oss till försvarslösa offer för vidskepelse och allsköns vanföreställningar . . . Att göra upp med detta onda betyder att på bred front höja bildningen i vårt land. Det betyder inte att skicka ut broschyrer till de svenska hushållen med information om invandrarnas bakgrund och sociala villkor, som vi fåfängt hoppas att de fåkunniga ska läsa och tillägna sig. Det betyder att låta utbildningsrevolutionen rulla vidare, att på allvar öppna universiteten, att släppa in allt fler allt högre upp i utbildningsväsendets många våningar och att hitta nya sätt att ta vara på dem som ramlar av på vägen eller tror att de är för gamla för att ha glädje av att veta något mera om världen och sig själva."

11.3.3 *IU:s överväganden*

Syftet med informationen till invandrarna är i hög grad att förmedla sådana fakta som invandrarna bör känna till för att fungera väl i den nya omgivningen. Kunskap om och erfarenhet av svenska normsystem och förhållanden i Sverige kommer i praktiken även innebära att de värderingar och attityder som invandrarna har ändras och påverkas. En sådan opinionsbildning är emellertid inte ett primärt syfte med samhällsinformationen till invandrare. När det gäller information till svenskar om invandringen och invandrare är det uttalade eller bakomliggande syftet i betydligt större utsträckning att påverka den allmänna opinionen i för invandrarna gynnsam riktning och skapa ökad förståelse för människor med värderingar, traditioner, seder och beteendemönster som skiljer sig från de egna.

IU ställer sig emellertid tveksam till mera omfattande aktioner i form av *annonskampanjer* eller dylikt för att påverka allmänhetens inställning till invandrare. Man kan inte heller utesluta negativa effekter av sådana informationskampanjer genom att redan befintliga fördomar förstärks. De vägar som IU framförallt vill peka på när det gäller opinionsbildning på lång sikt är *utbildningsväsendet* och *ökade kontakter* mellan olika befolkningsgrupper.

Det råder knappast någon tvekan om att småbarnens inställning till kamrater av annat etniskt ursprung präglas av föräldrarnas inställning till invandring och invandrare. Eftersom den i så stor utsträckning ofta präglas av okunnighet blir det angeläget att motverka den i och genom förskolan. Samvaron mellan barn av olika nationaliteter kan lägga grunden till ömsesidig framtida tolerans och förståelse under förutsättning att förskolans personal aktivt medverkar. Denna personal blir därmed den första i raden av kontaktgrupper för informationen.

På den grund som sålunda lagts i förskolan bör grundskolan och gymnasieskolan bygga vidare. Det innebär att undervisningsmaterial, inte

minst lärarhandledningar, bör utformas så att det inom flera ämnesområden ges incitament till förmedling av invandrarkunskap. I samma mån som förskolans personal bör grundskolans och gymnasieskolans personal utgöra en särskild kontaktgrupp för den eller de myndigheter som är ansvariga för information om invandringen och invandrarna.

Invandringen till Sverige, den ökade turismen och den allmänna internationaliseringen av samhällslivet leder till ökade kontakter mellan människor av olika ursprung. Med tiden kommer detta att leda till större bekantskap med andra folkgrupper, mera respekt för avvikande åsikter och därmed mindre fördomar mot andra. Det bör vara ett direkt intresse för samhället att genom olika åtgärder påskynda och befrämja en sådan utveckling. Som IU framhåller i avsnitt 7.2.4 är det särskilt viktigt att den ömsesidiga förståelsen och kontakterna mellan Sverige och invandrarnas ursprungsländer utvecklas genom olika informationsinsatser och genom kulturutbytesarrangemang.

I arbetet med att skapa goda relationer mellan invandrargrupper och den inhemska befolkningen kan lokala organ och organisationer enligt IU:s uppfattning fylls en viktig funktion. De kommunala *invandrarbyråerna* har hittills huvudsakligen ägnat sig åt att ge råd och hjälp till invandrare. Frågan är om de inte kan få en minst lika stor betydelse när det gäller att informera den inhemska befolkningen och att påverka dess attityder i en för invandrarna positiv riktning. Om byråernas verksamhet utvidgas på angivet sätt blir de var och en på sin ort väl skickade att fylla en hittills i stort sett oprövad funktion, nämligen att systematiskt verka för att invandrare och infödda på olika sätt förs samman, i organisationer av olika slag, i andra samhällsfunktioner och även helt informellt. Aktiviteter av sådant slag praktiseras sedan länge med betydande framgång i t. ex. Storbritannien och i USA. IU har berört denna fråga och föreslagit att statliga bidrag utgår för sådan verksamhet i samband med överväganden om de kommunala invandrarbyråernas uppgifter (avsnitt 12.3.3) och om de ideella organisationernas verksamhet på invandrarområdet (avsnitt 9.4.2).

Den starkt ökade invandringen under 1960-talets mitt och slut medförde ett allt större intresse från massmedias sida för invandrarfrågor. Genom nyhetsflödet sker en ständig påverkan av allmänhetens inställning och kunskap i dessa frågor. Denna påverkan är inte alltid positiv. Återkommande påståenden om t. ex. invandrarnas isolering i arbete och på fritid, om barnmisshandel och starkt avvikande beteendemönster kan medverka till att negativa åsikter om invandrarna som grupp förstärks Även artiklar och program som gjorts i bästa välmening och med det klara syftet att öka allmänhetens förståelse för "främmande" inslag i befolkningen kan sålunda leda till motsatt effekt.

Samhället bör ha ett direkt intresse av att den information som ges via massmedia och på annat sätt är så objektiv, korrekt och positivt attitydskapande som möjligt. Detta ställer höga krav på den myndighet som har ansvaret för informationen. SIV måste således ha hög beredskap för att reagera snabbt när så krävs, samtidigt som verket måste ha resurser för en långsiktig påverkan av mediapersonal, liksom tillgång till fyllig och

systematisk dokumentation.

Detta väcker frågan om i vad mån sådan opinionsbildning kan anses ligga inom ramen för myndigheternas informationsarbete. I sitt betänkande "Vidgad samhällsinformation" (SOU 1969:48) anförde informationsutredningen: "Någon aktiv roll som opinionsbildare i det demokratiska samhället kan myndigheterna inte tilldelas i sin informationsverksamhet". I den av riksdagen bifallna prop. 1971:56 återgavs utredningens uttalande med följande tillägg: "Myndigheterna kan inte *utöver sina instruktioner* tilldelas någon aktiv roll som opinionsbildare i sin informationsverksamhet".

IU anser att information till svenskar om invandrarna och om bakgrunden till invandringen, även med ett opinionsbildande syfte, är värdefull och nödvändig. IU föreslår mot denna bakgrund att SIV bör svara för information även av opinionsbildande karaktär, om denna har till syfte att skapa ökad förståelse för invandrarnas situation bland allmänheten och att stimulera till ökade kontakter mellan invandrare och svenskar.

Det är svårt att för lång tid framåt ta ställning till lämpliga metoder i det här beskrivna arbetet. I det förslag IU lägger i avsnitt 12.2.4 om SIV:s framtida organisation har hänsyn tagits till de här framförda synpunkterna och IU föreslår bl. a. inrättandet av en särskild informationsenhet hos SIV.

12 Ansvarsfördelning och samordning

12.1 Myndigheternas ansvarsfördelning för åtgärder för invandrare

12.1.1 *Nuvarande ordning*

Utlänningsutredningen utgick i sitt betänkande "Invandringen" (SOU 1967:18) från att verkställighetsfrågor som rör områden av samhällslivet där utlänningar är i huvudsak jämställda med svenska medborgare, t. ex. frågor om utbildning, arbetsförmedling, sjuk- och hälsovård och socialhjälp för utlänningar, skall handhas av de fackmyndigheter till vilkas förvaltningsområden frågorna hör. Även när det gäller sådana specifika frågor som rör enbart utlänningar och som ytterst har sin grund i att dessa – till skillnad från svenska medborgare – inte äger ovillkorlig rätt att inresa, vistas och arbeta i landet borde utgångspunkten enligt utlänningsutredningens mening vara att dessa frågor skall handläggas av en särskild utlänningsmyndighet endast i den mån frågorna på grund av sin beskaffenhet inte kan hänföras till någon redan befintlig fackmyndighets verksamhetsområde.

Utlänningsutredningens förslag innebar således att uppgifterna när det gäller invandrarnas anpassning borde fördelas på ett flertal myndigheter. Utredningen ansåg emellertid att en sådan spridning av arbetsuppgifterna kräver att det skapas garantier för att de olika myndigheternas insatser för att underlätta invandrarnas anpassning samordnas. Utredningen föreslog mot denna bakgrund att ett sådant samordningsansvar skulle åvila en central utlänningsmyndighet, vilken som tillståndsgivande centralt organ skulle ha särskilda förutsättningar att följa utvecklingen på invandringens område.

Statsmakterna anslöt sig till utlänningsutredningens förslag att åtgärder för invandrarnas anpassning i Sverige i princip bör vidtas av de myndigheter som svarar för motsvarande uppgifter för svenska medborgare och att samhällets åtgärder för invandrare bör byggas in i de allmänna välfärdsanordningarna för befolkningen i dess helhet (prop. 1968:142, SU 196, rskr 405). Föredragande departementschefen anförde i detta sammanhang bl. a. att det kan råda delade meningar om hur gränserna inom olika områden skall dras mellan skilda myndigheters uppgifter i dessa avseenden inom ramen för den principiella fördelningen.

Han anförde emellertid vidare att i huvudsak är sådana gränsdragningsfrågor av mera praktisk än principiell natur. I prop. 1972:1 bilaga 13 fann föredragande departementschefen anledning att, på grundval av dittills gjorda erfarenheter, erinra om den fastslagna ansvarsfördelningen. Departementschefen uttalade därvid att det "åligger således resp. fackmyndighet att inom sitt verksamhetsområde planera och genomföra de åtgärder för invandrarnas anpassning som framstår som nödvändiga" och att SIV:s kunskaper och erfarenheter bör utnyttjas "för att tillgängliga resurser skall användas på bästa sätt samtidigt som erforderlig samordning sker av insatserna".

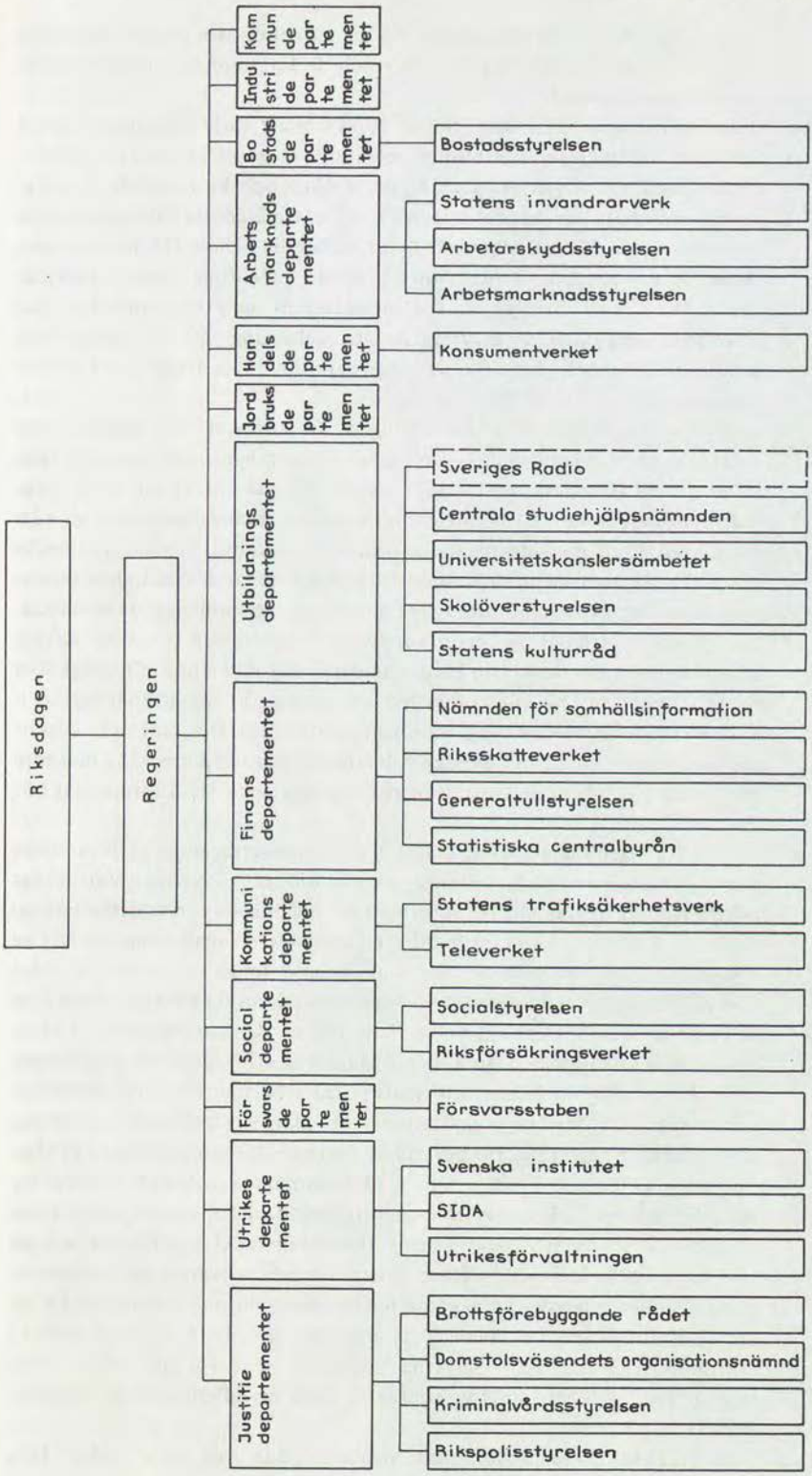
Ett mycket stort antal organ i Sverige handlägger frågor som skulle karakteriseras som utlännings- eller invandrarfrågor. Till dessa organ hör såväl statliga och kommunala myndigheter och institutioner som fackliga och andra organisationer samt företag. I enlighet med den praxis som utvecklats sedan 1950-talet och som fastställts av statsmakterna år 1968 utgör handläggningen av utlännings- och invandrarärenden vid dessa organ i regel en integrerad del av handläggningen av ärenden för övriga grupper. I konsekvens med statsmakternas beslut år 1968 sker i regel heller ingen särredovisning av kostnader för service åt utlänningar eller invandrare inom resp. verksamhetsområde, utan dessa kostnader ingår som en inte urskiljbar del i myndigheternas och organisationernas allmänna budget. Beträffande myndigheternas åtgärder för invandrare gäller att de finansieras med allmänna skattemedel.[1]

Ett stort antal centrala statliga myndigheter berörs av utlännings- och invandrarfrågor. Vid flera av dessa myndigheter finns särskilda tjänstemän som uteslutande eller till stor del arbetar med invandrarfrågor. I figur 12.1 återfinns vissa centrala statliga myndigheter och institutioner som särskilt berörs av utlännings- och invandrarfrågor. I figuren har inte medtagits t. ex. statliga utredningar i vilkas uppdrag ingår att granska viss fråga med anknytning till utrikes migration eller till invandrarnas situation i Sverige. F. n. finns drygt ett tiotal sådana utredningar.

12.1.2 *IU:s överväganden*

Det svenska samhällets åtgärder för invandrare har sedan länge vilat på principen att den fackmyndighet som har ansvar för viss verksamhet i förhållande till svenska medborgare även skall ha motsvarande ansvar i förhållande till utlänningar som är bosatta i Sverige. Denna princip bekräftades av statsmakterna år 1968 när riktlinjer för invandringspolitiken senast antogs. Utvecklingen därefter har enligt IU:s mening visat att även om denna grundval i svensk invandringspolitik respekteras i teorin så krävs särskilda åtgärder för att stimulera fackorganen inom olika samhällsområden att vidta sådana åtgärder för invandrare som ofta krävs för att de på samma villkor som övriga invånare skall få del av information om rättigheter och skyldigheter och av tjänster och nyttigheter. Det krävs även åtgärder av samordnande och initiativtagande karaktär på såväl central som lokal nivå för att berörda instanser skall kunna få service och bistånd i särskilda frågor som gäller invandrarnas

[1] Det kan i detta sammanhang nämnas att andra system tillämpas i vissa invandringsländer i Europa där åtgärder som undervisning, bostadsbyggande etc. för invandrare delvis finansieras över särskild budget som byggs upp av bl. a. arbetsgivaravgifter för anställda utlänningar.



Figur 12.1 Av utlännings- och invandrarfrågor berörda statliga centrala myndigheter och institutioner m. m.

Central national authorities and institutions etc. connected with alien and immigrant affairs

sociala och kulturella situation i vid bemärkelse. Mot denna bakgrund föreslår IU en förstärkning av SIV:s och de kommunala invandrarfunktionernas verksamhet.

Statsmakternas uttalande från år 1968 om att varje fackorgan har att svara för åtgärder för invandrare inom sitt resp. ansvarsområde gäller i första hand myndigheter. Det är de statliga och kommunala myndigheterna i Sverige som har det primära ansvaret för åtgärder för invandrarnas anpassning och för att tillgodose deras kulturella behov. Då invandringen berör ett mycket stort antal såväl offentliga som enskilda instanser i såväl Sverige som i invandrarens ursprungsland kan det emellertid enligt IU:s mening finnas anledning att se frågan om ansvarsfördelningen beträffande åtgärder för invandrare i ett vidare sammanhang.

Vad gäller frågan om fördelningen av ansvaret för åtgärder för invandrare i Sverige mellan organ i *invandrarens ursprungsland* och organ i Sverige vill IU erinra om att IU i avsnitt 3.2 har anfört att det av flera skäl måste anses vara ett berättigat intresse hos utvandringslandet att vilja hålla kontakten med de personer som har utvandrat. Invandringslandet bör i största möjliga utsträckning tillmötesgå utvandringslandets önskemål härvidlag i den mån dessa inte strider mot grundläggande demokratiska värderingar eller de berörda individernas intressen (t. ex. beträffande flyktingar i Sverige). Om hinder av detta slag inte finns bör enligt IU:s mening samarbete på bilateral grund kunna ske på t. ex. utbildnings- och kulturområdena, mellan fackliga organisationer etc. Det får i varje enskilt fall i diskussioner mellan Sverige och landet i fråga avgöras vilka mål som bör sättas för bilateralt samarbete av detta slag och i vilka former det bör bedrivas.

För en väsentlig del av ansvaret för omhändertagande av invandrare svarar arbetsgivare och fackliga organisationer i Sverige. Vad gäller *arbetsgivarnas* ansvar vill IU anföra att IU redan i sitt första delbetänkande (SOU 1971:51 s. 88) framhöll att "samhällets engagemang för att ge invandrare den särskilda service som behövs under deras första tid i landet bör generellt motsvaras av ökad omsorg om invandrarna även från företagens sida". Denna princip kan enligt IU konkretiseras i bl. a. följande arbetsuppgifter som bör ligga inom arbetsgivarnas ansvarsområde. Företagen bör lämna information till arbetsmarknadsmyndigheter, kommuner och fackliga organisationer om planer beträffande anställning av utländsk arbetskraft. De bör vidare svara för tillhandahållande av eller anvisning av bostad i samverkan med kommunala myndigheter och för introduktion på arbetsplatsen och fortlöpande information om arbetsvillkor och arbetsrättigheter i samverkan med fackföreningarna och på invandrarens modersmål. Vidare åvilar det arbetsgivarna att möjliggöra undervisning i svenska språket på betald arbetstid och att medverka till att de nyinflyttade och även deras anhöriga informeras om och deltar i svenskundervisning. Arbetsgivarna bör även svara för att tolkar finns tillgängliga i arbetet och för kontakter med myndigheter och organisationer.

De *fackliga organisationernas* ansvarsområde bör bl. a. enligt IU:s

uppfattning omfatta information på invandrarens modersmål om de fackliga organisationernas verksamhet. Det bör vidare bl. a. omfatta fortlöpande kontakt med invandrarna för medverkan i det fackliga arbetet.

Även *invandrarorganisationer* och olika *ideella organisationer* har viktiga uppgifter att fylla både vad gäller information i olika frågor, hjälp och stöd under invandrarens första tid i landet, kulturaktiviteter och invandrarnas medinflytande i samhället.

Vad slutligen gäller *de statliga och kommunala myndigheterna* så bör varje myndighet inom sitt resp. ansvarsområde arbeta för att invandrarna omfattas av den verksamhet som myndigheten har att svara för i samma utsträckning som för svenska medborgare. I många fall är dessutom särskild service för invandrare angelägen. I den mån verksamheten är av språkbunden karaktär har myndigheten även ansvar för tolkservice och information på resp. språk (jfr. SOU 1972:83 och avsnitt 11.2.4 i förevarande betänkande). På kultur- och utbildningsområdena innefattas i ansvaret även åtgärder för att bibehålla och utveckla modersmålet och den egna kulturbakgrunden.

IU har emellertid under sitt arbete kunnat konstatera att den fastslagna principen om ansvarsfördelningen behöver klarläggas. Skälen härtill synes vara bl. a. att myndigheterna känt osäkerhet i fråga om gränserna för resp. ansvarsområde, att myndighet ansett uppgifterna ankomma på SIV, att gränsdragningen mellan det statliga och det kommunala ansvarsområdet har varit oklar, att medel har saknats för konkreta åtgärder, t. ex. översättning av information. Enligt IU:s uppfattning är de anförda skälen inte bärande. I flertalet fall torde en lösning kunna uppnås genom kontakter mellan resp. fackmyndighet eller med SIV, som har en samordnande funktion. Om en lösning inte kan uppnås på detta sätt finns möjligheten att hänskjuta visst ärende till regeringens prövning.

I många fall kan det vara ändamålsenligt att berörda myndigheter bedriver samråd i mera institutionaliserade former i syfte att bättre samordna sin verksamhet för invandrare på olika områden. Detta är särskilt viktigt när ansvaret och resurserna för omfattande insatser är fördelade på ett flertal myndigheter, t. ex. vad gäller åtgärder för överförande och omhändertagande av flyktingar.

Från olika håll har önskemål uttalats om att en katalog borde sammanställas i vilken statsmakterna anger varje myndighets arbetsuppgifter när det gäller särskilda åtgärder för invandrare. Enligt IU:s mening är detta en olämplig väg att gå, eftersom nackdelarna med en sådan lösning är större än fördelarna. Katalogen måste bli allmän i sina formuleringar och kan därmed inte täcka alla aktuella situationer, varför berörda myndigheter ändå kommer att sakna ledning i många enskilda fall. En sådan katalog blir också snabbt föråldrad. IU föreslår i stället att centrala direktiv utfärdas till statsmyndigheterna, vari dessa erinras om skyldigheten att i resp. verksamhet genomföra de särskilda åtgärder för invandrare som är nödvändiga. I direktiven bör även anges att varje myndighet bör upprätta ett program för sina särskilda åtgärder för

invandrare samt begära erforderliga medel för programmets genomförande. IU vill i sammanhanget erinra om att en föreskrift införts i 1972 års petitaanvisningar om skilda myndigheters ansvar för planering och genomförande av konkreta åtgärder för invandrarnas anpassning.

I konsekvens härmed bör enligt IU:s mening även landstings- och kommunförbunden utfärda motsvarande rekommendationer till kommunerna, eftersom dessa bär en väsentlig del av ansvaret för att konkreta åtgärder för invandrare kommer till stånd. En sådan rekommendation kan naturligtvis samordnas med information om sådana stimulansåtgärder för lokal service för invandrare som IU föreslår i avsnitt 12.3.3.

12.2 Statens invandrarverk (SIV)

12.2.1 *Tidigare behandling av frågan om den centrala utlänningsmyndighetens organisation*

Frågan om den centrala utlänningsmyndighetens organisation har varit föremål för överväganden i ett flertal sammanhang under de senaste årtiondena. För en utförlig redovisning av den tidigare behandlingen av frågan om den centrala utlänningsmyndighetens organisation, se SOU 1967:18 kap. 8.

Landets första fristående centrala utlänningsmyndighet, statens utlänningskommission, började sin verksamhet år 1944. Den bildades som ett provisorium genom sammanslagning av UD:s expedition för utländska passärenden med socialstyrelsens utlänningsbyrå och avdelning för utlänningsförläggningar. Med anledning av två år 1947 och år 1948 avgivna promemorior med förslag om inrättande av en utlänningsstyrelse togs frågan om den centrala utlänningsmyndighetens organisation upp till behandling i prop. 1947:270 och 1948:154, i vilka anfördes att frågan om inrättande av ett fristående ämbetsverk för utlänningsärenden borde vila i avvaktan på resultatet av en kommande översyn av utlänningslagen. Även 1949 års utlänningskommitté föreslog i en promemoria att en central utlänningsstyrelse skulle inrättas. Mot bakgrund av förslaget omorganiserades utlänningskommissionen år 1953 men bibehölls som ett provisoriskt organ (prop. 1952:147). Från detta år fram till dess upphörande bestod kommissionen av ordförande och åtta andra ledamöter, av vilka fyra skulle vara medborgarrepresentanter och de fyra övriga företrädare för UD, försvarsstaben, AMS och RPS. Inom kommissionen fanns tre byråer varav två handlade tillståndsärenden och en administrativa frågor. Kommissionen hade år 1969 193 tjänstemän.

Utlänningsutredningen föreslog i SOU 1967:18 att en immigrationsstyrelse skulle inrättas som centralt ämbetsverk på invandringspolitikens område. Styrelsen skulle inkl. dess generaldirektör bestå av nio ledamöter, varav fyra skulle vara lekmannaledamöter och utses bland riksdagens ledamöter. Därutöver föreslog utredningen att AMS, RPS, bostads- och socialstyrelserna skulle vara företrädda i styrelsen. Styrelsen skulle bestå av fyra byråer, varav tre för tillståndsfrågor m. m. och en

kanslibyrå. Vidare skulle till verkschefens förfogande ställas ett stabsorgan som skulle bestå av fyra handläggare.

Alla remissinstanser anslöt sig till utredningens uppfattning att verkställighetsfrågor på utlänningspolitikens område i princip bör handläggas av de förvaltningsorgan som har hand om motsvarande frågor beträffande svenska medborgare. Däremot hade remissinstanserna delade meningar om behovet av en fristående central utlänningsmyndighet. Bl. a. hävdade statskontoret och LO att pass- och tillståndsfrågor kunde handhas av redan befintliga fackmyndigheter medan majoriteten av remissinstanserna vitsordade behovet av en fristående central utlänningsmyndighet. Enighet rådde dock bland remissinstanserna om att det förelåg behov av ett centralt organ för samordning av insatser för invandrarnas anpassning. Merparten av remissinstanserna tillstyrkte utredningens förslag att den centrala utlänningsmyndigheten skulle svara för invandrarfrågor som inte kunde hänföras till någon bestämd myndighets verksamhetsområde. Av de remissinstanser som ifrågasatte behovet av en fristående central utlänningsmyndighet förordade statskontoret och LO att en särskild statlig nämnd för invandrarnas anpassnings- och informationsfrågor skulle inrättas.

Mot bakgrund av utlänningsutredningens förslag till organisation av den centrala utlänningsmyndigheten föreslogs i prop. 1968:142 och 1969:53 att statens invandrarverk skulle inrättas. I prop. 1968:142 föreslogs att verkets styrelse skulle bestå av verkschefen och sex lekmannaledamöter samt att rådgivande experter skulle knytas till verket. I prop. 1969:53 föreslogs att verket skulle bestå av fyra byråer. Tillståndsbyrån skulle i princip överta de uppgifter som ankom på utlänningskommissionens båda fackbyråer, medborgarskapsbyrån skulle överta de uppgifter som ankom på medborgarskapsenheten inom justitiedepartementet, byrån för anpassningsfrågor skulle överta uppgifter av det slag som ankom på den år 1966 tillsatta arbetsgruppen för invandrarfrågor inom inrikesdepartementet och kanslibyråns uppgifter skulle bli i huvudsak de som ankom på utlänningskommissionens kanslibyrå. I prop. 1969:53 föreslogs även att det under budgetåret 1967/68 i riksstaten upptagna anslaget Anpassningsåtgärder för invandrare fr. o. m. budgetåret 1969/70 i huvudsak skulle disponeras av SIV. Förslagen godkändes av riksdagen.

Beträffande SIV:s uppgifter när det gäller frågor om invandrares anpassning anförde föredragande departementschefen bl. a. följande i prop. 1969:53:

"Invandrarverkets uppgifter på anpassningsområdet kan inte beläggas statistiskt på motsvarande sätt som förut berörda ärendegrupper. Härtill kommer att underlag saknas för att fullständigt bedöma omfattningen och inriktningen av verkets uppgifter på området innan invandrarutredningen har redovisat resultatet av sitt arbete. Denna utredning, som tillkallades våren 1968, har till uppgift att klarlägga anpassningsproblemens art och omfattning på kort och lång sikt samt att lägga fram en plan för samhällsinsatser på olika områden och för samordning av denna verksamhet."

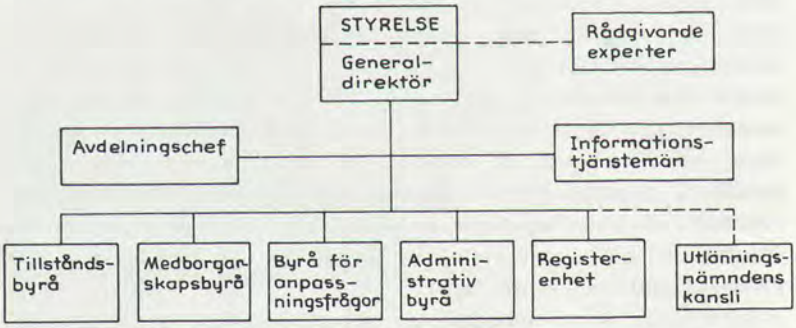
12.2.2 *SIV:s nuvarande organisation*

Enligt Kungl. Maj:ts instruktion för SIV (SFS 1969:137, ändrad 1973:268) är verket central förvaltningsmyndighet för utlännings-, invandrar- och medborgarskapsfrågor i den mån de inte ankommer på annan myndighet. Verket skall

- ☐ fullgöra de uppgifter som enligt utlännings- eller medborgarskapslagstiftningen eller annan författning ankommer på den centrala utlänningsmyndighet som avses i 3 § utlänningslagen.
- ☐ fortlöpande bevaka behovet av åtgärder för att främja invandrarnas anpassning i Sverige samt efter samråd med berörda myndigheter föreslå behövliga åtgärder och verka för samordning av åtgärderna
- ☐ svara för information till invandrare i frågor av särskild betydelse för dem samt vara kontaktman mellan samhället samt invandrare och deras sammanslutningar
- ☐ föra register och statistik över utlänningar i landet i den utsträckning det behövs för verksamheten.

SIV leds av en styrelse. Chef för verket är en generaldirektör. Hos verket finns en avdelningschef som är generaldirektörens ställföreträdare.

Inom SIV finns fyra byråer. Dessa är tillståndsbyrån, medborgarskapsbyrån, byrån för anpassningsfrågor och administrativa byrån. Dessutom finns direkt under generaldirektören ett antal informationstjänstemän och sedan budgetåret 1973/74 en registerenhet. Till verket är knutna utlänningsnämnden med kansli och en rådgivande expertgrupp. SIV:s nuvarande organisation framgår av nedanstående organisationsskiss.



I verkets *styrelse*, som inklusive generaldirektören består av sju ledamöter ingår företrädare för politiska partier (c, fp, m, s). För styrelseledamöter som är ledamöter av riksdagen har Kungl. Maj:t utsett suppleanter som tillika är riksdagsledamöter. Styrelsen avgör enligt SIV:s instruktion bl. a.

- viktigare författningsfrågor
- viktigare frågor om organisation, arbetsledning eller tjänsteföreskrifter
- frågor om förslag till anslagsframställning hos riksdagen och andra frågor av större ekonomisk betydelse
- frågor om riktlinjer för meddelande av visering eller UT, AT och BT eller för avgörande av medborgarskapsärenden

- viktigare frågor om åtgärder för invandrares anpassning och andra liknande åtgärder
- andra frågor som generaldirektören hänskjuter till styrelsen.

Ledamöterna i den *rådgivande expertgruppen* tillsätts av Kungl. Maj:t. Ledamot i gruppen har till uppgift att enligt styrelsens bestämmande delta i beredningen av ärende eller grupp av ärenden inom verket samt att på eget initiativ rikta styrelsens uppmärksamhet på förhållande som har särskild betydelse för verkets verksamhet. Antalet experter är f. n. åtta. De företräder AMS, försvarsstaben, RPS, SÖ, socialstyrelsen, Svenska kommunförbundet och UD. Vidare har Kungl. Maj:t förordnat en tidigare ledamot av SIV:s styrelse till ledamot i expertgruppen. Expertgruppen har endast undantagsvis i sin helhet deltagit i SIV:s styrelsesammanträden. Något oftare har enskild ledamot av gruppen medverkat på detta sätt. Däremot har handläggande tjänstemän hos SIV vid många tillfällen konfererat med ledamöter av expertgruppen. Merparten av de kontakter som förekommer mellan tjänstemän hos SIV och de myndigheter och organisationer som finns företrädda i gruppen sker utan att frågan om expertgruppens uppgift i sammanhanget aktualiseras.

Statsmakternas beslut år 1972 om övergång till ADB vid handläggningen av tillstånds- och medborgarskapsärenden nödvändiggjorde vissa ändringar av SIV:s organisation. Organisationen av medborgarskapsbyrån och byrån för anpassningsfrågor bibehölls medan kanslibyrån och vissa delar av tillståndsbyrån ersattes med en administrativ byrå och en registerenhet.

Tillståndsbyrån handlägger ärenden rörande visering, AT, UT, främlingspass, resedokument och BT. Vidare handlägger byrån ärenden rörande förpassning, vissa avvisningsärenden, vissa besvärsärenden, frågor i samband med verkställighet av vissa avlägsnandebeslut samt rörande vissa tvångsåtgärder då fråga uppkommer om avlägsnande, vissa besökstillstånd, utresebeslut, återbrytande av beslut samt remisser i tillståndsärenden.

Medborgarskapsbyrån handlägger ärenden rörande förvärv av svenskt medborgarskap, bibehållande av svenskt medborgarskap, befrielse från svenskt medborgarskap samt ärenden rörande förklaring att en person är svensk medborgare. Försök pågår med att lägga över vissa rutiner till ADB.

Administrativa byrån är en serviceinstans för verkets övriga byråer och enheter. Byrån är fr. o. m. budgetåret 1973/74 organiserad på fyra sektioner. På byråns allmänna sektion ankommer bl. a. att handlägga remisser, författningsfrågor, organisationsfrågor, totalförsvarsfrågor, säkerhetsfrågor, frågor om gränskontroll m. m. Vidare finns en personalsektion, en ekonomisektion och en kontorsdriftssektion.

SIV:s ADB-system för utlänningsärenden handhas av en särskild *registerenhet*, som bl. a. svarar för framtagning av beslutsunderlag i tillståndsärenden och för statistiska sammanställningar.

Enligt utlänningslagen skall SIV höra *utlänningsnämnden* i vissa avlägsnandeärenden och ärenden angående vägrat UT innan SIV meddelar beslut. Det gäller främst förpassningsärenden samt ärenden om verkstäl-

lighet av avlägsnandebeslut som underställts SIV. Nämnden består av tre ledamöter och suppleanter för var och en av dem. En av ledamöterna och suppleant för denna skall enligt nämndens instruktion (SFS 1965:679) vara eller ha varit innehavare av domarämbete.

Beträffande arbetsuppgifterna för *byrån för anpassningsfrågor* och *informationstjänstemännen*, se nedan.

I juni 1974 tjänstgjorde 273 personer hos SIV, varav 4 i verksledningen, 44 på tillståndsbyrån, 32 på medborgarskapsbyrån, 46 på byrån för anpassningsfrågor, 52 på administrativa byrån, 81 på registerenheten, 5 på utlänningsnämndens kansli samt 9 informationstjänstemän.

12.2.3 *Informationstjänstemännen och byrån för anpassningsfrågor*

Som framgår av avsnitt 12.2.1 angavs i prop. 1969:53, med hänvisning till IU:s arbete, inga närmare riktlinjer för hur verksamheten inom byrån för anpassningsfrågor skulle bedrivas. Det förutsattes emellertid att verksamheten i stort skulle bedrivas enligt det mönster som utvecklats av dåvarande arbetsgruppen för invandrarfrågor. Denna hade tillsatts den 27 januari 1966 av chefen för inrikesdepartementet med uppgift att kartlägga de sociala, kulturella och andra problem som möter invandrare i Sverige samt att överväga åtgärder som bör vidtas för att underlätta deras anpassning. Gruppens insatser kom i första hand att inriktas på olika informationsåtgärder. Arbetsgruppen föreslog sålunda att Stiftelsen invandrartidningen skulle bildas (se vidare avsnitt 11.2.3.2). I anslutning till tidningsverksamheten bedrev gruppen en brevkuratorsverksamhet. Arbetsgruppen utarbetade också i samråd med andra myndigheter och organisationer handböcker och broschyrer samt tog initiativ till insatser inom undervisningsområdet, bl. a. tolkutbildning. Inom arbetsgruppens sekretariat tjänstgjorde våren 1969 ett tiotal tjänstemän.

SIV:s byrå för anpassningsfrågor dimensionerades med utgångspunkt från personalresurserna vid sekretariatet hos arbetsgruppen för invandrarfrågor. I förhållande till resurserna hos arbetsgruppen innebar den personalorganisation som byrån fick nästan en fördubbling. Sedan år 1969 har byrån tillförts sammanlagt fyra tjänster, samtliga handläggare. I juli 1974 fanns 16 tjänster inrättade på byrån.

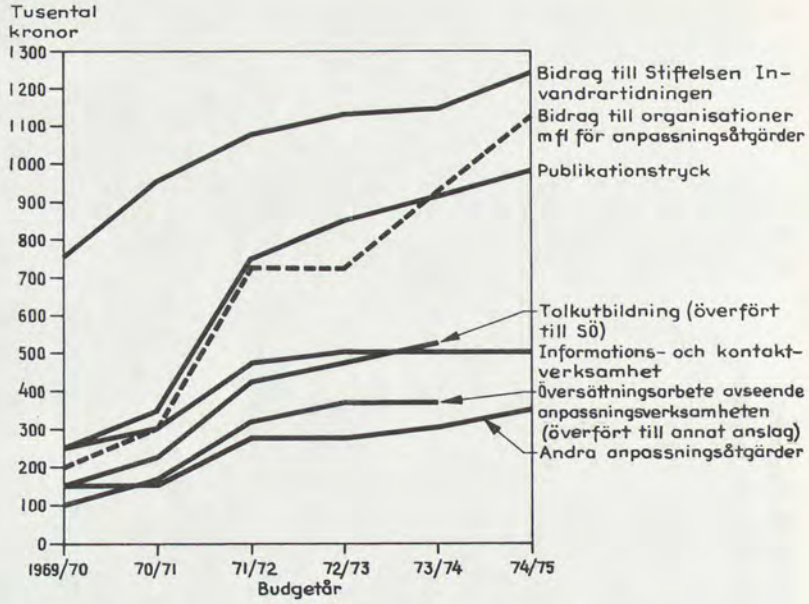
När verket bildades inrättades en tjänst som informationstjänsteman, vilken direkt under verksledningen skulle svara för informationen utåt om SIV:s arbete (tjänsten benämns numera informationschef). Denna informationsfunktion har sedan dess förstärkts genom inrättandet av ytterligare en tjänst som informationstjänsteman.

Som nämnts i avsnitt 12.2.1 uppfördes anslaget Anpassningsåtgärder för invandrare på riksstaten budgetåret 1967/68. Före den 1 juli 1969 disponerades anslaget i huvudsak av arbetsgruppen för invandrarfrågor. Medel ur anslaget ställdes av chefen för inrikesdepartementet till arbetsgruppens disposition för avgränsade projekt efter särskild framställning därom. Efter SIV:s tillkomst disponeras medlen i huvudsak av SIV enligt föreskrifter som Kungl. Maj:t har meddelat i regleringsbrev. Anslaget har utvecklats enligt följande (se tabell 12.1 och figur 12.2).

Tabell 12.1 Utvecklingen av anslaget Anpassningsåtgärder för invandrare budgetåren 1967/68–1974/75 (kr. i tusental)

Development of the "Measures for immigrant adjustment" appropriations, budget years 1967/68–1974/75 (Skr thousands)

Budgetår	1967/68	1968/69		1969/70	1970/71	1971/72	1972/73	1973/74	1974/75
Totalt	1 000	1 350		2 000	2 600	4 050	4 325	4 680	4 195
			Bidrag till Stiftelsen invandrartidningen	750	955	1 080	1 130	1 145	1 240
			Publikationstryck	250	350	750	850	915	980
			Försöksverksamhet: Tolkutbildning	150	225	425	475	525	överfört till SÖ
			Internatutbildning i svenska språket och studiecirklar i elementär svenk samhällskunskap för invandrare	150	150	överfört till SÖ			
			Bidrag till organisationer m. fl. för anpassningsåtgärder	200	300	725	725	925	1 125
			Informations- och kontaktverksamhet	250	300	475	500	500	500
			Översättningsarbete avseende anpassningsverksamheten	100	170	320	370	370	överfört till annat anslag
			Andra anpassningsåtgärder	150	150	275	275	300	350



Figur 12.2 Utvecklingen av anslaget Anpassningsåtgärder för invandrare budgetåren 1969/70–1974/75

Development of the "Measures for immigrant adjustment" appropriations during the budget years 1969/70–1974/75

Arvodestjänster och extra tjänster betalas med medel från anslaget Anpassningsåtgärder för invandrare såväl inom byrån för anpassningsfrågor (a) som inom informationsfunktionen (i). Den totala personalorganisationen vid dessa bägge arbetsenheter omfattade i juni 1974 55 personer, varav dock 9 tjänstgjorde på språksektionen, som fr. o. m. budgetåret 1974/75 sorterar under administrativa byrån och 5 tjänstgjorde på tolksektionen som fr. o. m. budgetåret 1974/75 överförts till SÖ:

		Handläggare	Biträden
Myndighetsanslaget	a	12	4
	i	3	0
Anpassningsanslaget	a	22	8
	i	2	4
		39	16

Verksamheten

En allmän utgångspunkt för SIV:s arbete med att förbättra invandrarnas situation har SIV angett vara statsmakternas uttalanden år 1968 om att invandrare i Sverige skall få möjlighet att leva under samma betingelser och ha samma levnadsstandard som den inhemska befolkningen. Verket har även som ett mål för verksamheten angett att det vill söka åstadkomma en ömsesidig anpassning mellan invandrarna och den övriga befolkningen i landet. SIV:s tolkning av vilken innebörd som skall läggas i uttrycket invandrarnas anpassning "innefattar begreppet medinflytande,

jämlikhet och gemenskap samtidigt som de bereds tillfälle att bibehålla kontakten med sin språk- och kulturbakgrund".

SIV:s verksamhet för att i enlighet med dessa allmänna utgångspunkter söka förbättra invandrarnas situation har utvecklats successivt. I juni 1974 var verksamheten fördelad på 13 ansvarsområden, varav flera genom arbetsuppgifternas karaktär nära griper in i varandra. Till största delen innebär arbetet inom flertalet av dessa ansvarsområden initiativtagande, kontaktskapande, samordnande och informerande verksamhet av mycket varierande karaktär i samråd med myndigheter, företag och organisationer, massmedia och enskilda. De 13 ansvarsområdena framgår av nedanstående skiss.

Byrån för anpassningsfrågor

Ledningsfunktioner och gemensam personal (3 handl. 7 bitr.)

Allmän samordningsverksamhet (2 handl.)

Arbetsmarknadsfrågor (3 handl.)

Kommunfrågor (4 handl.)

Konsulentverksamhet (4 handl. 1 bitr.)

Utbildningsfrågor (2 handl.)

Organisationsstöd (2 handl.)

Publikationsverksamhet (4 handl.)

Tolkutbildning (2 handl. 3 bitr.) (överförd till SÖ fr. o. m. 1 juli 1974)

Översättningsverksamhet (8 handl. 1 bitr.) (överförd till SIV:s adm. byrå fr. o. m. 1 juli 1974)

Informationsfrågor

Ledningsfunktioner och gemensam personal (3 handl. 2 bitr.)

Facktidskrift (1 handl. 1 bitr.)

Personaltidning (1 handl.)

Seminarieverksamhet (1 bitr.)

Pressklipp (1 red. som avlönas av annan myndighet)

Den allmänna *samordningsverksamheten* tar sikte på att stimulera främst olika centrala myndigheter till insatser för invandrare och att söka samordna sådana insatser. Verksamheten inom ansvarsområdet *arbetsmarknadsfrågor* syftar till att underlätta invandrarnas situation på den svenska arbetsmarknaden. En stor del av verksamheten bedrivs i samarbete med arbetsmarknadens organisationer. Inom ansvarsområdet *kommunfrågor* skall kontakter upprätthållas med i första hand de 120 kommuner i landet som har största antalet eller andelen invandrare och olika åtgärder till förmån för invandrare initieras på lokal nivå (se vidare avsnitt 12.3.2.4).

Konsulentverksamheten avser dels besvarande av de ca 2 500 brev som varje år inkommer till invandrartidningen, dels besvarande av övriga förfrågningar i enskilda sociala ärenden. Verksamheten inom ansvarsområdet *utbildningsfrågor* bedrivs i hög grad i samarbete med SÖ och övriga myndigheter och organisationer inom utbildningsområdet. Viktiga uppgifter är att söka påverka utvecklingen av svenskundervisningen för vuxna invandrare och av olika utbildningsinsatser för invandrarbarn. Till ansvarsområdet hör även kulturfrågor. Beträffande ansvarsområdet *organisationsstöd*, se avsnitt 9.2.2 och 9.4.1. Till detta ansvarsområde hör även allmän kontaktverksamhet avseende invandrarorganisationer. *Publikationsverksamheten* avser framställning av trycksaker och stillfilmer m. m. riktade till såväl olika invandrargrupper som allmänheten (se vidare avsnitt 11.2.3.1 och 11.3.1).

Tolkutbildningen avser främst kortare utbildning och examinering av tolkar inom olika samhällsområden. Verksamheten har beskrivits utförligt i IU:s delbetänkande om tolkservice (SOU 1972:83). *Översättningsverksamheten* avser översättningar för SIV:s och andra myndigheters m. fl. räkning till och från ett stort antal språk. Även denna verksamhet finns beskriven i SOU 1972:83.

Informationsfunktionens verksamhet täcker SIV:s samtliga arbetsområden. I avsnitt 11.3.1 redovisas olika verksamhetsgrenar vid funktionen utförligare. En arbetskrävande uppgift är fortlöpande *massmediakontakter*. Inom enheten framställs tidskriften *Ny i Sverige* liksom även en *personaltidning*. *Seminarieverksamheten* avser anordnande av seminarier och konferenser för journalister och andra yrkesgrupper m. fl. Informationsfunktionen svarar även för sammanställningar av *pressklipp* i invandrarfrågor, *besvarande av allmänna förfrågningar* och kontaktverksamhet m. m.

12.2.4 *IU:s överväganden*

Statsmakterna har inte angett några närmare riktlinjer för SIV:s verksamhet för att förbättra invandrarnas sociala och kulturella situation i vid bemärkelse. I prop. 1969:53 om SIV:s organisation anfördes att underlag saknades för att bedöma omfattningen och inriktningen av SIV:s uppgifter när det gäller invandrarnas anpassning innan IU hade redovisat resultatet av sitt arbete. IU får mot denna bakgrund här redovisa vissa överväganden om SIV:s verksamhet och om en organisa-

torisk ram för verksamheten.

IU:s överväganden om SIV:s organisation är av översiktlig karaktär. En detaljerad plan för ett genomförande av de organisationsförändringar som föreslås i det följande bör enligt IU:s uppfattning utarbetas i särskild ordning av en organisationskommitté. I en sådan organisationskommitté bör inflytande från berörd personal över detaljutformningen av organisationen komma till stånd.

Motiv för vissa organisatoriska förändringar i SIV:s organisation

Förändrade och nya arbetsuppgifter

IU har i flera avsnitt i detta betänkande angett arbetsuppgifter som bör ankomma på SIV. Flera av dessa arbetsuppgifter är av det slaget att de redan nu i någon omfattning utförs av SIV eller kan sägas ligga inom ramen för SIV:s nuvarande uppdrag att verka som central samordnande och initiativtagande myndighet på invandrarområdet. Andra arbetsuppgifter för SIV som IU har föreslagit är av den karaktären att de kan sägas utgöra nya eller en väsentlig utvidgning av nuvarande arbetsuppgifter.

Ett fortsatt arbete med målfrågor

I detta betänkande anger IU vissa mål för den framtida invandrar- och minoritetspolitiken. Dessa mål är med nödvändighet relativt allmänt formulerade. För att uppnå dessa mål krävs omfattande insatser från samhällets sida. Ansvaret för att omvandla sådana övergripande mål till anvisningar och riktlinjer (s. k. operationella mål) för verksamhet inom olika samhällsområden bör fortsättningsvis till övervägande del åvila SIV.

Det ligger i sakens natur att de av statsmakterna angivna målen för invandringspolitiken med tiden måste ges nytt innehåll och delvis förändras. Med hänsyn till invandringens inriktning och omfattning och den fortlöpande omvandlingen av det svenska samhället måste en utveckling av målen ske genom beslut av statsmakterna. Detta ställer krav på att den verkställande myndigheten kan planera och göra en uppföljning av de åtgärder som skall sättas in på olika områden så att resultatvärdering av verksamheten blir möjlig.

Mot denna bakgrund bör som viktiga uppgifter för en enhet för utrednings- och samordningsverksamhet hos SIV (se nedan) ingå bl. a. långtidsplanering, utredningsverksamhet och metodutveckling, vid sidan av den omfattande initiativtagande och pådrivande verksamhet som SIV redan idag bedriver och som IU föreslår en utvidgning av.

En enhet för informationsverksamhet

Den hittillsvarande verksamheten inom byrån för anpassningsfrågor och informationsfunktionen hos SIV har visat att ett av de mest betydelsefulla medlen i SIV:s verksamhet för invandrare utgörs av information i olika former. Arbetet med planering, produktion och distribution av information, utformad med hänsyn till de olika grupper som ska nås,

ställer krav på särskild expertis. Omfattningen och inriktningen av detta arbete motiverar en särskild organisatorisk enhet för informationsfrågorna. Informationsenheten bör svara för informationsfrågor inom verkets alla kompetensområden och vara en serviceenhet för hela verket.

Förslag till vissa organisationsförändringar av SIV

Allmänt

SIV:s verksamhet kan delas in i två arbetsområden:

1. uppgifter enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen
2. åtgärder beträffande invandrarnas sociala och kulturella situation

Registerhanteringen, den administrativa servicen och informationen kan i detta sammanhang betraktas som servicesystem till dessa två arbetsområden. Verkets nuvarande organisation kan alltså schematiskt beskrivas med följande skiss:

IU:s överväganden vad beträffar SIV:s organisation begränsas med hänsyn till direktiven för IU främst till att gälla verksledningsfunktionen, arbetsområde 2 samt informationsfrågor. Dessutom innebär IU:s överväganden i övriga frågor inte någon sådan förändring av verksamheten inom arbetsområde 1 att den kan föranleda några synpunkter på verkets organisation vad avser detta arbetsområde. Vidare har ett omfattande rationaliseringsarbete genomförts vad beträffar arbetsområde 1 och även vad beträffar registerhantering och administrativ service i servicesystemet. I viss utsträckning pågår detta arbete fortfarande.

IU vill i detta sammanhang framhålla att IU inte har funnit anledning att ompröva 1968 års beslut att handläggningen av såväl frågor enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen som samordningen av åtgärder för invandrarnas anpassning m. m. bör ankomma på en och samma myndighet. Erfarenheterna av SIV:s arbete visar enligt IU att sammanföringen av dessa två slag av arbetsuppgifter på invandringspolitikens område till en myndighet var ändamålsenlig.

IU anser sammanfattningsvis att på SIV bör ankomma följande arbetsuppgifter:

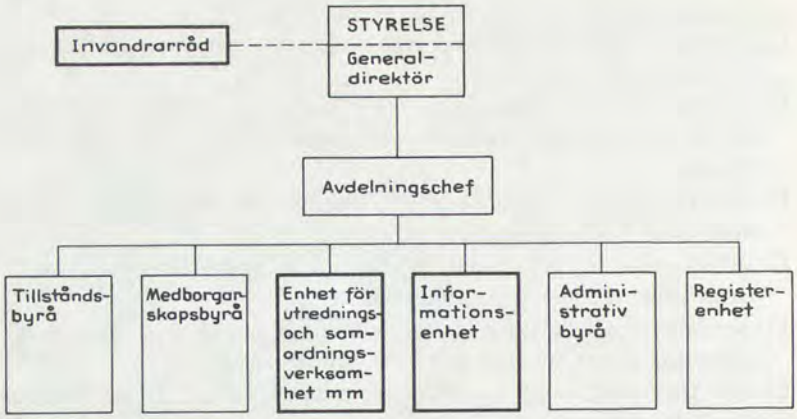
- ☐ fullgöra de uppgifter som enligt utlännings- och medborgarskapslagstiftningen eller annan författning ankommer på den centrala utlän-

ningsmyndighet som avses i 3 § utlänningslagen
- ☐ föra register och statistik över utlänningar i Sverige i den utsträckning det behövs för verksamheten
- ☐ svara för samordning av åtgärder för invandrare i Sverige samt efter samråd med berörda myndigheter och organisationer vidta eller föreslå åtgärder
- ☐ verka för att institutioner och organisationer utanför myndighetsområdet vidtar behövliga åtgärder
- ☐ fördela anslag till kommuner, invandrar- och minoritetsorganisationer, övriga organisationer, institutioner m. m.
- ☐ i samråd med NSI svara för samordning av samhällsinformation till invandrare och ta initiativ till informationsåtgärder
- ☐ svara för samhällsinformationen till invandrare i de fall ingen annan myndighet är ansvarig
- ☐ svara för informationen till allmänheten i invandringspolitiska frågor
- ☐ svara för utredning och dokumentation i frågor om invandrarnas sociala och kulturella situation
- ☐ vara kontaktorgan mellan samhället och invandrar- och minoritetsorganisationer.

I detta sammanhang måste påpekas vikten av att SIV vid fullgörandet av sina arbetsuppgifter bedriver ett nära samarbete med andra myndigheter och organ som i sin verksamhet kommer i kontakt med invandrarfrågor. Ett avgörande inflytande på utformningen av SIV:s verksamhet har självfallet även de problem som de enskilda invandrarna upplever och de önskemål som de har. Detta medför att SIV fortlöpande och effektivt måste hålla kontakt med invandrar- och minoritetsorganisationerna i sitt arbete.

Organisationen i huvuddrag

IU föreslår att verket även fortsättningsvis bör ledas av en lekmannastyrelse med sju ledamöter. För att åstadkomma ett ökat inflytande från invandrar- och minoritetsgrupper i Sverige föreslås vidare att ett invandrarråd knyts till SIV. Ledamöterna i rådet bör utses av regeringen. Den expertgrupp som sedan verkets tillkomst är knuten till verket bör enligt IU ersättas med ett system där formerna för samarbete med experter inom ett visst område bedöms från fall till fall. För SIV:s verksamhet vad avser invandrarnas sociala och kulturella situation föreslås två enheter, en enhet för utrednings- och samordningsverksamhet m. m. och en informationsenhet. Ett sammanförande av verksamheten till en enhet har diskuterats, men uppdelningen har gjorts dels med hänvisning till den specialistkaraktär som informationsarbetet har, dels med hänsyn till att informationsenheten bör utgöra ett serviceorgan i informationsfrågor för hela verket. IU:s förslag till organisation av verket framgår av nedanstående organisationsskiss.



Styrelsen

IU:s uppfattning är att verket även i fortsättningen bör ledas av en styrelse med sju ledamöter.[1] Verkets generaldirektör bör vara styrelsens ordförande. Styrelsen bör vara av lekmannakaraktär och ha parlamentarisk förankring.

Invandrarrådet

Det finns f. n. inte något statligt organ på central nivå där företrädare för invandrar- och minoritetsgrupper finns representerade och där de samlat kan agera i policyfrågor. SIV har försökt att klara sina omfattande samråds- och samordningsuppgifter i kontakt från gång till annan med företrädare för större invandrarorganisationer, men samråd i mera institutionaliserade former förekommer inte. IU anser att SIV:s organisation skulle behöva förstärkas med ett permanent samrådsorgan i vilket invandrar- och minoritetsintressen skulle vara representerade. Detta samrådsorgan skulle i första hand behandla frågor om invandrarnas och minoriteternas sociala och kulturella situation.[2]

IU föreslår att ett rådgivande organ för invandrar- och minoritetsintressen knyts till SIV och att det benämns invandrarrådet. Rådet bör för att få bred representation bestå av 15 ledamöter. Ledamöterna bör utses av regeringen efter det att – i förekommande fall – förslag till ledamöter inhämtats från resp. invandrar- och minoritetsorganisationer. Regeringen bör även utse ordförande i rådet. Invandrarrådet bör inom sig utse vice ordförande i rådet. Ledamot i rådet bör förordnas av regeringen för högst tre år i sänder. Till ledamot bör utses den som företräder invandrar- och minoritetsintressen och är mantalsskriven i Sverige.

SIV bör samråda med invandrarrådet framför allt angående

- ☐ frågor av principiell karaktär rörande invandrarnas och minoriteternas sociala och kulturella situation
- ☐ riktlinjer för fördelning av stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer, kommuner och övriga institutioner och organisationer

[1] Hänsyn tas härvid inte till förslaget om personalrepresentation i statliga myndigheters styrelser (SOU 1973:28).

[2] Rådgivande organ för invandrare och minoriteter förekommer i flera länder (jfr bilaga 6 och avsnitt 10.2.1).

□ förslag till anslagsframställning hos riksdagen.

SIV bör tillhandahålla sekreterare åt invandrarrådet.

Enheten för utrednings- och samordningsverksamhet m. m.

På enheten bör ankomma att svara för sådan verksamhet hos SIV som avser samordning av åtgärder till förmån för invandrare i Sverige. I samordningsuppgiften bör bl. a. ingå långtidsplanering, utredningsverksamhet, internationella frågor, metodutveckling, frågor gällande avgränsning av berörda myndigheters och andra organs resp. ansvarsområden när det gäller åtgärder för invandrare, utarbetande av råd och anvisningar samt insatser av allmänt initiativtagande och pådrivande karaktär. Enheten bör vidare ha att svara för SIV:s anslagsfördelande verksamhet, dvs. bidragsgivning till invandrar- och minoritetsorganisationer, kommuner och övriga institutioner och organisationer m. fl. En väsentlig del av den anslagsfördelande verksamheten bör utgöras av uppföljning av effekterna av bidragen. En viktig uppgift i sammanhanget är även kontaktverksamhet avseende invandrar- och minoritetsorganisationer.

IU bedömer att verksamheten vid enheten kräver ökade personalresurser i förhållande till nuvarande personal för motsvarande ändamål vid byrån för anpassningsfrågor. Det bör ankomma på den föreslagna organisationskommittén att närmare ange personalbehovet vid enheten.

IU avstår från att ange en praktiskt mera användbar benämning av enheten och föreslår att namnfrågan prövas av den föreslagna organisationskommittén.

Informationsenheten

Enhetens huvudsakliga verksamhetsområden kan anges vara informationsplanering – i samråd med NSI och övriga berörda myndigheter – samt informationsproduktion avseende såväl invandrare som allmänheten och dokumentation. De arbetsuppgifter som bör åvila informationsenheten inom ramen för dessa områden kan bl. a. anges vara att ge kontinuerlig och systematisk information till massmedia i såväl Sverige som utlandet, att ge informationsteknisk service till andra myndigheter och organ som kommer i kontakt med invandrarfrågor samt internt inom SIV, att producera och distribuera trycksaker och AV-material av olika slag, att medverka i och anordna kurser, konferenser m. m. i invandrarfrågor, att svara för SIV:s biblioteks- och dokumentationsverksamhet, som förutsätts bli omfattande, samt att svara för allmän upplysningsverksamhet avseende enskilda förfrågningar.

En väsentlig utökning av de personalresurser som SIV f. n. förfogar över för motsvarande verksamhet krävs enligt IU:s bedömning för att bygga upp den nya enheten. Det bör ankomma på den föreslagna organisationskommittén att närmare ange enhetens personalbehov.

SIV:s sakanslag

IU föreslår att det nuvarande anslaget Anpassningsåtgärder för invandrare utformas till ett sakanslag att disponeras av i huvudsak SIV i enlighet med överväganden som presenterats i andra avsnitt i detta betänkande. IU föreslår att SIV:s sakanslag omfattar följande delposter:

		Milj. kr.	Närmare motivering ges i avsnitt
a)	Bidrag till Stiftelsen invandrartidningen	1,5	11.2.4
b)	Bidrag till invandrar- och minoritetsorganisationer	2,5	9.2.3
c)	Bidrag till kommuner för särskild informationsverksamhet för invandrare	5,0	12.3.3
d)	Bidrag till avgränsade projekt m. m.	2,5	9.4.2
e)	Informationsverksamhet	3,0	11.2.4, 11.3.3
f)	Statistik och forskning	1,5	12.4
g)	Reserv för oförutsedda ändamål att användas endast efter särskilt beslut av regeringen	0,5	
		16,5	

I bilaga A redovisas IU:s närmare kostnadsberäkningar för SIV:s sakanslag.

12.3 Kommunernas verksamhet för invandrare

12.3.1 *Tidigare behandling av frågan*

Statsmakternas beslut år 1968 (prop. 1968:142) om att varje fackmyndighet har att svara för åtgärder för invandrare inom sitt resp. verksamhetsområde gäller även kommunala myndigheter. Frågan om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun berörs dock inte närmare i prop. 1968:142. Inte heller senare har statsmakterna gjort uttalanden av principiell karaktär om ansvarsfördelningen mellan stat och kommun när det gäller särskild service för invandrare.

Svenska kommunförbundet har i två framställningar till Kungl. Maj:t betonat att det i många kommuner ställs krav på särskilda insatser genom invandringen. Den ena framställningen är daterad den 28 juni 1971 och berör frågan om kostnadsansvaret för anpassningsåtgärder och socialhjälp till utländska medborgare. I skrivelsen anför förbundet inledningsvis:

I arbetet för att tillgodose invandrarnas behov av olika slag spelar kommunerna en central roll som förmedlare av samhällsservice på det

lokala planet. En grundläggande princip är därvid, att ingen åtskillnad skall göras mellan utländska och svenska medborgare. De problem invandrarna möter är emellertid på grund av språksvårigheter, brist på information och svårigheter vid anpassningen till en ny miljö mycket besvärande. Bl. a. av dessa anledningar fordras i kommunerna speciella insatser utöver den ordinarie kommunala verksamheten. För invandrarna erfordras således ofta särskild samhällsservice i form av språkutbildning, tolkservice, information, bostadsanskaffning, socialhjälp och råd och upplysningar i socialvårdsfrågor m. m. Ett uttryck för dessa behov är inrättande av invandrar- eller informationsbyråer, särskilda åtgärder inom socialvårdens och skolväsendets ram samt fritids- och kulturarrangemang.

Kommunförbundet påpekar vidare att "de åtaganden som redan gjorts beträffande invandrarnas anpassning är mycket betungande såväl ekonomiskt som personalmässigt för många kommuner. Som exempel kan nämnas att Stockholms kommuns utgifter för enbart invandrarnämnd och invandrarbyrå inkl. tolkhjälp beräknas uppgå till ca 1,5 milj. kronor per år. Det är därför naturligt, att frågan om ansvars- och kostnadsfördelningen ägnas största uppmärksamhet." Kommunförbundet erinrar om att förbundet i olika sammanhang har hävdat att "kostnadsansvaret för de särskilda åtgärder för invandrarnas anpassning som behövs under tiden närmast efter ankomsten till Sverige i första hand bör åvila statsmakterna och de företag, som rekryterar utländsk arbetskraft. Olika motiv kan åberopas för ett sådant ställningstagande, exempelvis att invandrarna är ojämnt fördelade mellan landets kommuner och att invandringen i huvudsak är arbetsmarknadspolitiskt betingad". Sedan redogörs i skrivelsen för bl. a. den enkät om socialhjälp till utlänningar som förbundet har utfört (jfr. avsnitt 6.3.4). Avslutningsvis hemställer förbundet om att staten tar på sig ett större kostnadsansvar än f. n. för åtgärder för invandrarnas anpassning under tiden närmast efter ankomsten till Sverige samt att statsbidrag utgår för hela kostnaden för av kommun utgiven socialhjälp till utländska medborgare. Skrivelsen har icke föranlett någon Kungl. Maj:ts åtgärd.

I den andra ovan omnämnda framställningen till Kungl. Maj:t från Kommunförbundet tas frågan upp om hur kommunerna skall få en bättre översikt över invandringen till kommunerna än vad de nu normalt har så att de bättre kan ta hänsyn till de behov av ökad kommunal service som invandringen ger upphov till. Från kommunalt håll har i flera år betonats att kommunerna f. n. inte kan planera t. ex. för bostadsförsörjningen och skolans arbete på ett tillfredsställande sätt då kommunens myndigheter inte i förväg får reda på väntad invandring. I framställningen, som är rubricerad "Remissförfarandet vid rekrytering av utländsk arbetskraft" och är daterad den 2 oktober 1970 anför förbundet bl. a. följande:

Vid överföring av utländsk arbetskraft från utomnordiska länder gäller speciella bestämmelser. Ett första villkor är, att arbetsgivarens behov av sådan invandring inte kan tillgodoses av arbetstagare inom landet. Om arbetsförmedlingens undersökningar visar detta kan arbetsgivare inge ansökan om rekrytering utanför landets gränser till länsarbetsnämnden, som jämte eget yttrande vidarebefordrar ansökningshandlingarna till arbetsmarknadsstyrelsen. De berörda centrala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna får därvid tillfälle att yttra sig. Någon skyldighet att

inhämta kommunens synpunkter föreligger däremot inte. Detta måste anses otillfredsställande då invandringen medför behov av kommunala åtgärder i form av bostadsanskaffning, skolundervisning, barntillsyn etc. Av erfarenhet kan konstateras, att bristfällig information om företagens rekrytering många gånger varit till avsevärd nackdel för såväl kommuner som invandrare.

Det nämnda förfaringssättet tillämpas enbart vid rekrytering av utomnordisk arbetskraft. På grund av den fria nordiska arbetsmarknaden sker emellertid huvuddelen av invandringen från de nordiska länderna. Det är därför angeläget, att de informationsproblem som härigenom kan uppstå ägnas särskild uppmärksamhet.

Skrivelsen har remitterats till AMS, SIV, LO och SAF för yttrande. Skrivelsen har inte föranlett annan åtgärd än att den enligt beslut av Kungl. Maj:t den 11 maj 1973 överlämnats till IU för beaktande i IU:s arbete.

Synpunkter av det slag som återfinns i de två ovan refererade framställningarna från Kommunförbundet har också framförts i olika remissyttranden som förbundet har avgivit.

Kommunförbundets principiella inställning till kommunala åtgärder för invandrare framgår även av det cirkulär (nr 51 år 1971) om kommunerna och invandrarna som har tillställts kommunstyrelserna. Det centrala avsnittet i cirkuläret upptar rekommendationer om kommunernas centrala handläggning av invandrarfrågor. Förbundet utgår i detta sammanhang från den principiella ståndpunkt beträffande handläggningen av invandrarfrågor som återfinns i prop. 1968:142, nämligen att ansvaret för erforderliga åtgärder skall åtvila olika centrala fackmyndigheter som har att bistå svenska medborgare i liknande situationer.

Förbundet anför att "starka skäl talar för att detta betraktelsesätt även bör tillämpas på det lokala planet. En sådan arbetsfördelning torde underlätta och påskynda invandrarnas inlemmande i och anpassning till det svenska samhället. Inrättande av speciella organ för att enbart bistå invandrarna bör endast komma till stånd om detta anses nödvändigt med hänsyn till t. ex. koncentrationen av invandrare på en ort. Denna inställning betonas också i direktiven till invandrarutredningen".

Förbundet anför emellertid sedan:

"Behovet att samordna insatserna, strävan att åstadkomma en rationell organisation samt problemens art och storlek kan dock motivera speciella åtgärder utöver fackförvaltningarnas insatser. Under sådana förhållanden torde det vara berättigat, att man i kommuner med många invandrare upprättar en central servicefunktion. Avgörande för hur man rent organisatoriskt ordnar denna måste självfallet lokala förhållanden vara, såsom verksamhetens (funktionens) omfattning, tillgänglig personal och förvaltningens uppbyggnad i övrigt. Som tänkbara organisatoriska lösningar kan dock nämnas dels att en särskild serviceenhet inrättas med egen personal, dels att uppgiften inplaceras i den redan befintliga förvaltningen och dels en kombination av båda. Vilken lösning man än väljer förefaller det nödvändigt, att 'invandrarfunktionen' blir fast förankrad i såväl förtroendemanna- som förvaltningsorganisationen inom kommunen.

I samband med att särskilda organisatoriska åtgärder vidtagits har frågan om vilket kommunalt organ, som skall vara huvudman för den

särskilda serviceverksamheten diskuterats. Då avsikten är att få till stånd en samlad bedömning av invandrarfrågornas handläggning förefaller det mest lämpligt med en inplacering under kommunstyrelsen. En möjlighet som därvid prövats i några kommuner är, att en delegation bestående av två kommunstyrelseledamöter utses för att närmare följa de berörda frågorna. För att på bästa sätt samordna fackförvaltningarnas insatser kan det dessutom vara motiverat, att samråd fortlöpande sker mellan exempelvis ordförande i berörda kommunala organ."

I cirkuläret utvecklas därefter förbundets syn i huvudmannaskapsfrågan och ett i ett remissyttrande av förbundet gjort uttalande citeras:

"Om särskilda invandrarbyråer (informationsbyråer) bedöms erforderliga anser styrelsen, att starka skäl talar för ett samhälleligt huvudmannaskap. Härigenom torde de bästa garantierna skapas för att objektiv och allsidig information meddelas invandrarna. Styrelsen har tidigare anslutit sig till principen, att staten som ansvarig för utlänningspolitiken måste ta ett betydande ansvar för de särskilda anpassningsåtgärderna. Om informationen till invandrarna blir av sådan omfattning, att särskilda organ måste inrättas, torde detta vara en åtgärd som faller utanför den ordinarie kommunala verksamheten. Att kommunerna gjort betydande insatser på ifrågavarande område utgör inget erkännande, att detta skulle vara en renodlad kommunal uppgift. Ur praktisk synpunkt kan det dock anses vara lämpligt, att kommunerna blir huvudmän. Däremot hävdar styrelsen, att frågan om kostnadsfördelningen måste bli föremål för snara överväganden."

Den beskrivning som Kommunförbundet har gett av invandrarbyråernas närmare arbetsuppgifter återfinns i avsnitt 12.3.2.3 om invandrarbyråerna.

12.3.2 *Nuvarande insatser*

Vid årsskiftet 1972/73 fanns det 79 kommunblock i vilka fler än 1 000 utländska medborgare var bosatta. Vid samma tidpunkt hade 78 kommunblock mera än fem procent utländska medborgare bland sin befolkning. Behovet av särskilda insatser i kommunerna för invandrarnas anpassning i närmiljön är givetvis inte enbart avhängigt av antalet eller andelen utländska medborgare i kommunens befolkning, eftersom även ganska små invandrargrupper i en kommun kan vara i behov av särskilt samhälleligt stöd i olika former. Generellt sett torde man dock kunna ange att beträffande en fjärdedel av kommunerna i Sverige framstår kompletterande insatser för invandrarnas anpassning som särskilt angelägna. I cirka två tredjedelar av kommunerna, företrädesvis glesbygdskommuner, är emellertid behovet av mera omfattande kommunala initiativ för särskild invandrarservice inte särskilt framträdande.

Ett fyrtiotal av de drygt 100 kommuner i landet i vilka en relativt stor del av befolkningen är invandrare har det senaste decenniet vidtagit särskilda åtgärder för att möta invandrarnas behov av råd och stöd i personliga angelägenheter, information, utbildning och tolkservice. Utbyggnaden av invandrarbyråer i dessa kommuner ökade kraftigt åren 1970–1971, då inte mindre än 19 sådana informationsorgan inrättades.

I syfte att få en samlad bild av de insatser, av typ invandrarbyrå eller

särskild invandrarfunktion, som har vidtagits i kommunerna har IU genomfört tre enkäter, nämligen dels en enkät som år 1970 riktades till 52 kommuner (den s. k. kommunenkäten), dels en enkät år 1972 angående invandrarbyråernas tolkförmedling, dels en enkät år 1973 angående invandrarbyråernas personalsituation. Kommunenkätens uppläggning har redovisats i SOU 1971:51 bilaga 1, och dess resultat har presenterats i Kommunal tidskrift nr 19/1971. En sammanfattning av kommunenkätens resultat vad avser kommunernas centrala insatser för invandrare ges nedan i avsnitt 12.3.2.1. Enkäten angående invandrarbyråernas tolkförmedling har redovisats i SOU 1972:83 avsnitt 4.2. Resultat av enkäten angående invandrarbyråernas personalsituation redovisas nedan i avsnitt 12.3.2.3.

Framställningen i det följande bygger såväl på data från dessa tre enkäter som på uppgifter som inhämtats genom kompletterande telefonförfrågningar och genom olika kommunala rapporter och utredningar.

Det är emellertid svårt att få en samlad bild av de utredningar och undersökningar i invandrarfrågor som gjorts i kommunerna. En central dokumentation av sådana kommunala utrednings- och undersökningsrapporter saknas. Mindre kommuner, som inte har tillräckliga utredningsresurser, får därigenom begränsade möjligheter att ta del av andra kommuners erfarenheter av anpassningsåtgärder för invandrare. De flesta kommunala utredningar i invandrarfrågor utgörs av statistiska uppgifter om antalet invandrare i kommunen. Vidare finns en rad åtgärdsorienterade utredningar som syftar till förslag om åtgärder för att underlätta invandrarnas levnadsbetingelser i kommunen. Det kan gälla t. ex. uppbyggnaden av en kommunal invandrarbyrå, utbyggnad av biblioteksverksamheten eller särskild barnstugeverksamhet för invandrarbarn. Storstadskommunerna Stockholm, Göteborg och Malmö samt Uppsala, Norrköping och Helsingborg svarar sammanlagt för drygt 30 av de totalt drygt 40 kommunala utredningar i invandrarfrågor som har gjorts.

12.3.2.1 *IU:s kommunenkät*

Syftet med IU:s kommunenkät år 1970 var att få

a. information om åtgärder som vidtagits på olika områden för att göra invandrare delaktiga av kommunal service,
b. underlag för en jämförelse mellan svenska medborgare och olika invandrargrupper i fråga om delaktighet av kommunal service,
c. information om språkkontakt mellan kommunala organ och invandrare.

Enkäten omfattade 52 kommuner med ett stort absolut antal invandrare eller med stor andel invandrare. Kommunerna indelades i fyra storleksklasser (se tabell 12.2). Urvalet är således inte representativt för samtliga kommuner i landet.

I sin slutgiltiga utformning omfattade enkäten frågor om följande kommunala organ/verksamhetsområden:

Tabell 12.2 Kommunerna enligt indelningen 1.1.1969 efter antal invånare 31.12.1968 samt andelen utlänningar i den vuxna befolkningen 1.11.1967. Inom parentes anges antal kommuner som medtogs i kommunenkäten.

Municipalities as per boundaries of 1.1.1969, by numbers of inhabitants per 31.12.1968 and proportion of immigrants to adult population 1.11.1967. Figures in parenthesis denote the number of municipalities included in the municipal questionnaire.

Antal invånare 31.12.1968	Andeln (%) utlänningar i den vuxna befolkningen 1.11.1967		Summa
	Under 5 %	Minst 5 %	
– 9 999	662 (–)	42 (10+1)	704 (10+1)
10 000 – 19 999	58 (–)	18 (10)	76 (10)
20 000 – 49 999	32 (–)	14 (10)	46 (10)
50 000 –	14 (14)	8 (8)	22 (22)
Samtliga	766 (14)	82 (38+1)	848 (52+1)

☐ kommunens styrelse
☐ bostadsförsörjningen
☐ socialnämnden
☐ barnavårdsnämnden
☐ nykterhetsnämnden
☐ social hemhjälp
☐ skolstyrelsen
☐ kulturaktiviteter
☐ fritidsaktiviteter
☐ de kommunala myndigheternas språkkontakt med invandrare

Resultaten av förfrågningarna hos de olika kommunala fackorganen redovisas i förekommande fall i resp. delavsnitt i de olika kapitlen i detta betänkande. Av intresse i detta sammanhang är emellertid resultatet av förfrågan till kommunstyrelserna. I enkätformuläret till kommunens styrelse ingick bl. a. frågor om utredningsverksamhet i invandringsfrågor (avslutad, pågående, planerad), central informationsfunktion för invandrare och lokal samverkan beträffande invandrarfrågor.

En sammanställning av enkätsvaren kan självfallet endast användas som en mycket grov mätare på förekomsten av centrala kommunala insatser för invandrare. I många kommuner har aktiviteter av det aktuella slaget inletts först under senare år, delvis som en följd av Svenska kommunförbundets cirkulär år 1971 och av SIV:s aktiviteter. Siffrorna i tabell 12.3 speglar emellertid klart det förhållandet att det endast är kommuner med ett större invånarantal som före år 1970 hade vidtagit centrala åtgärder i syfte att förbättra invandrarnas situation, trots att invandrarnas andel i samtliga tre grupper av kommuner med mindre än 50 000 invånare utgjorde minst fem procent av befolkningen i kommunen.

12.3.2.2 *Referensgrupper och samverkansorgan*

Svenska kommunförbundet har i sitt ovan nämnda cirkulär framhållit betydelsen av att speciella organ bildas i kommunerna för att möta

Tabell 12.3 Vissa av kommunstyrelsen initierade åtgärder för invandrare

Certain measures on behalf of immigrants initiated by municipal boards in 1970

	Finns utredningsverksamhet (avslutad, pågående, planerad)?		Finns central informationsfunktion (invandrarbyrå, kontaktman m. m.)?		Finns samverkansorgan?	
	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja	Nej
Kommuner med över 50 000 inv.	13	9	12	7	7	13
Kommuner med 20 000–49 999 inv.	5	5	5	5	2	8
Kommuner med 10 000–19 999 inv.	4	5	1	8	4	5
Kommuner med under 10 000 inv.	0	10	1	9	0	10

Anm. Den första kommungruppen omfattar 22 kommuner. Att antalet i den första gruppen inte alltid uppgår till 22 beror på att några kommuner inte har besvarat frågan.

behovet av samordning och informationsutbyte mellan kommunen och andra som har ansvar för eller kommer i kontakt med invandrarfrågor. Beroende på olika förhållanden i kommunerna (kommunens storlek, antalet invandrare m. m.) förutsätts att dessa organ kan utformas olika och att dess sammansättning kan variera. I cirkuläret förutsätts även att samverkansorganens inriktning och kompetens kan vara olika och den organisatoriska inplaceringen i den kommunala förvaltningen kan skifta. Enligt Kommunförbundet talar emellertid starka skäl för att en referensgrupp för invandrarfrågor knyts till kommunstyrelsen. I referensgruppen bör enligt Kommunförbundet finnas företrädare för berörda kommunala organ, invandrare i kommunen, arbetsgivare, arbetstagarorganisationer och studieförbund. Önskvärt är även att kontakter upprättas med landstinget, länsarbetsnämnden, försäkringskassan och polismyndigheten.

Samrådsorgan av detta slag förekommer numera i minst ett 20-tal kommuner. Ett flertal har inrättats de senaste åren. Av de 52 kommuner som ingick i IU:s enkätundersökning år 1970 fanns sådana referensgrupper i endast 13 kommuner, och dessa fanns framför allt i kommuner med över 50 000 invånare. År 1972 fanns enligt en telefonenkät som SIV har utfört minst ett tjugotal lokala samrådsorgan i invandrarfrågor. I tre kommuner (Stockholm, Uppsala och Katrineholm) förekommer i stället för samverkansorgan i invandrarfrågor särskilda kommunala nämnder med ansvar för den kommunala handläggningen av invandrarfrågor.

I Kommunförbundets cirkulär understryks vikten av att invandrarna i kommunen har möjligheter att framföra synpunkter till kommunens referensgrupp i invandrarfrågor. Med hänsyn till det stora antalet nationaliteter kan emellertid svårigheter uppstå när det gäller att utse invandrarrepresentanter till referensgruppen, anför förbundet, varför

andra kontakter bör prövas. Enligt SIV:s telefonenkät uppgår i regel antalet invandrarrepresentanter i referensgrupperna till 1 à 2 st. (jfr. avsnitt 10.2.2).

12.3.2.3 *Invandrarbyråer*

Utvecklingen

År 1965 tillkom i Stockholm landets första lokala informationsbyrå för invandrare. Åren 1965–1970 inrättades totalt 24 funktioner för invandrarservice under kommunalt eller annat huvudmannaskap. Den kraftiga invandringen i slutet av 1960-talet medförde att utbyggnadstakten intensifierades under de första åren av 1970-talet och ytterligare 20 byråer tillkom åren 1971–1973:

Startår	65	66	67	68	69	70	71	72	73	74	Summa
Antal	1	3	5	1	4	10	9	4	5	2	44

Avsaknaden av riktlinjer för kommunernas särskilda informationsinsatser för invandrare från centrala instanser ledde till att de invandrarbyråer, som inrättades under andra hälften av 1960-talet kom att initieras av en rad olika huvudmän och utvecklas oenhetligt.

I en del fall har verksamheten till en början endast avsett upprättande av tolkregister, hjälpverksamhet i form av några timmars råd- och upplysningsverksamhet per vecka, viss översättningsservice o. d. Efter hand har verksamheten ökat vid flertalet byråer och fått en fastare karaktär.

Kommunförbundets rekommendation

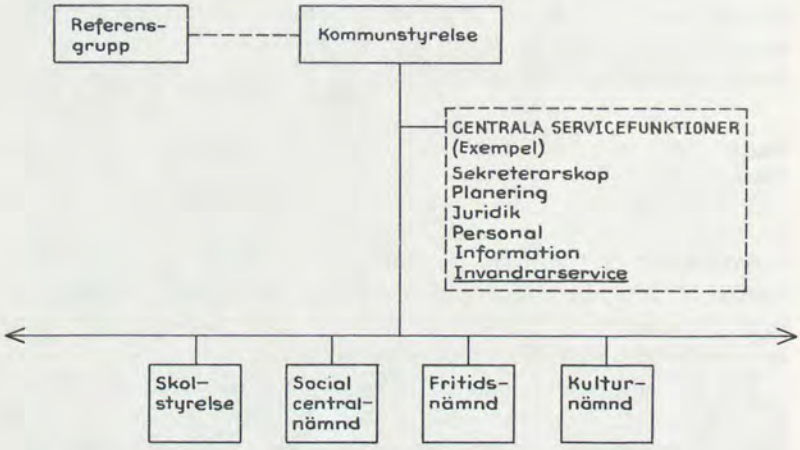
Som angetts i avsnitt 12.3.1 har Svenska kommunförbundet i sitt cirkulär år 1971 närmare angett invandrarbyråernas arbetsuppgifter. Förbundet anför i cirkuläret att en invandrarbyrås uppgifter i första hand är beroende av förvaltningens uppbyggnad i övrigt. Den grundläggande principen bör dock vara, att organet skall tjäna som en kontaktpunkt för invandrarna. Med ledning av erfarenheter från olika kommuner anger förbundet att byråns främsta uppgifter kan anses vara följande:

- ☐ bistå utländska invandrare med råd och upplysningar av olika slag
- ☐ förmedla och etablera kontakt mellan den besökande invandraren och de expertorgan, föreningar etc. som kan tillgodose speciella behov
- ☐ lämna råd och hjälp till myndigheter, organisationer och institutioner i frågor som rör utländska medborgare
- ☐ svara för tolkservice
- ☐ verka för åstadkommande av större ömsesidig förståelse mellan utländska och svenska medborgare
- ☐ ansvara för fortlöpande information till invandrarna i form av bl. a. muntlig information, informationsbroschyrer, skrifter avsedda för icke

svenskspråkiga m. m.
□ ge information till allmänheten om invandrarna och deras problem.

Förbundet anför att det i kommuner med ett mindre antal invandrare inte finns underlag för speciella åtgärder i form av t. ex. en invandrarbyrå. För att tillgodose behovet av sakkunskap och samordning när det gäller tolkservice, information etc. anser förbundet det därför vara önskvärt att interkommunalt samarbete kommer till stånd.

I cirkuläret redovisas en organisationsskiss för invandrarfunktionen och referensgruppen inplacerade i den kommunala organisationen:



Åren 1965–1971 fanns ingen enhetlig beteckning på de informationsorgan som inrättades av kommunerna för att handha information för invandrare. Dessa servicefunktioner kallades ibland "informationsbyråer för invandrare", "informationscentraler", "Immigrant Service" m. m. Efter överläggningar mellan Svenska kommunförbundet och SIV träffades år 1971 en överenskommelse om att rekommendera kommunerna att benämna särskilda kommunala informationsorgan för invandrare för *invandrarbyråer*. Parterna fastställde emellertid ingen defintion av begreppet invandrarbyrå.

Huvudmannaskap

I enlighet med Kommunförbundets och SIV:s rekommendationer har flertalet av de f. n. 44 invandrarbyråerna omsider fått kommunalt huvudmannaskap. Invandrarbyråer som startats av frivilliga organisationer har i några fall övergått i samhällelig regi och numera har merparten av byråerna kommunstyrelsen som huvudman (27 st.). Flera invandrarbyråer som sorterat under sociala centralnämnden har flyttats över till kommunstyrelsen. Detta gäller t. ex. i Malmö och Göteborg. I ett par fall har behovet av särskild invandrarfunktion upphört och byrån har därför avvecklats. I några fall har informationsorgan för invandrare i facklig regi överförts till kommunen i fråga.

Tre kommuner har inrättat särskilda nämnder för invandrarfrågor (invandrarnämnden i Stockholm, internationella nämnden i Uppsala och en särskild styrelse i Katrineholm). Sociala centralnämnden står som huvudman för fyra av invandrarbyråerna. Vid dessa utgör invandrarservicen en del av övrig social service och invandrarbyrån i Sundsvall, som startades år 1973, utgörs endast av en halv assistenttjänst. Tyresös invandrarbyrå är belägen i kommunbiblioteket men finansieras över sociala centralnämndens budget. En byrå (Avesta) har fritidsnämnden som huvudman och en (Jakobsberg) kulturnämnden.

Studieförbund står som huvudman för sju invandrarbyråer (Hallstahammar, Helsingborg, Malmberget, Motala, Kumla, Västervik och Västerås), varav ABF svarar för de flesta. Organisationerna erhåller i regel kommunala anslag för verksamheten. Kommunalt stöd utgår även till den enda byrå som har facklig organisation som huvudman (Landskrona). Utöver de 44 invandrarbyråerna finns det organisationer eller föreningar som bedriver viss form av invandrarservice som inte kan betecknas som invandrarbyrå (ex. Finlandshemmet i Göteborg och Fritidsgården Susekullen i Olofström).

Verksamhet

Verksamheten vid invandrarbyråerna har utvecklats mycket olika och ojämnt mellan kommunerna. Invandrarbyråerna i storstäderna och i kommuner med stor koncentration av invandrare uppvisar dock ett någorlunda enhetligt mönster vad gäller verksamhetens innehåll. Vid dessa byråer är såväl allmän rådgivning och orientering om svenska samhällsförhållanden som tolkservice väl utbyggd. De huvudsakliga arbetsuppgifterna för en invandrarbyrå som angetts i Kommunförbundets cirkulär år 1971 utförs av merparten av byråerna. Endast enstaka byråer ger särskild rådgivning, exempelvis familjerådgivning i krissituationer. Invandrarbyråerna ger t. ex. i regel inte ekonomiskt stöd till individer i ekonomiskt trångmål. Flertalet invandrarbyråer har inte rekryterat specialister (t. ex. kuratorer) utan sett som sin uppgift att fungera som förmedlingsorgan visavi kommunala och statliga fackorgan. Denna allmänna inriktning av verksamheten ligger också i linje såväl med Kommunförbundets och SIV:s rekommendationer som med de riktlinjer för myndigheternas handläggning av invandrarfrågor som antogs av statsmakterna år 1968.

Den uppsökande verksamhet som grundar sig på socialhjälpslagens bestämmelser omfattar givetvis även utländska medborgare bosatta i kommunen. Uppsökande information bland invandrare har emellertid invandrarbyråerna bara i några fall kunnat genomföra, främst på grund av otillräckliga resurser.

Invandrarbyråernas roll som samordnande organ för kommunens handläggning av invandrarfrågor har efter hand blivit allt mera framträdande. De byråer som endast haft ett fåtal fast anställda eller som har haft begränsat öppethållande, har emellertid inte kunnat ta på sig samordningsuppgiften. I flera fall har SIV genom sitt s. k. kommun-

projekt (se avsnitt 12.3.2.4) kommit att initiera sådant lokalt samarbete.

Invandrarbyråernas i regel begränsade personalresurser har varit huvudorsaken till att information till allmänheten om invandringens omfattning, invandrarnas bakgrund m. m. fått relativt begränsat utrymme i byråernas arbete. Många invandrarbyråer har emellertid trots otillräcklig personaltillgång bedrivit föreläsningsverksamhet i skolor och organisationer. Detta gäller företrädesvis byråer med fast anställd personal. Ofta har byråerna sett som sin uppgift att arrangera fritidsaktiviteter av olika slag: internationella aftnar, kulturarrangemang, utflykter, debatter etc.

I tabell 12.4 visas kostnaderna år 1971 och i tabell 12.5 kostnadsökningen för personal mellan år 1971 och 1973 för vissa invandrarbyråer. I tabell 12.6 redovisas samtliga i enkäten ingående invandrarbyråers personal- och lönekostnader.

En uppskattning av kommunernas totala kostnader för verksamhet med invandrarbyråer under kalenderåret 1973 visar att kostnaderna torde uppgå till ca fem milj. kr.

Tabell 12.4 Totala kostnader för ett antal invandrarbyråer kalenderåret 1971 i relation till personalkostnaderna

Total costs of a number of immigrant service bureaux during the calendar year 1971 in relation to personnel costs

Kommun	Totala kostnader, kr.	Kostnader i kr. för fast anställd personal
Gävle	33 000	11 000
Hallstahammar	15 000	12 000
Katrineholm	124 000	33 000
Kumla	23 000	20 000
Landskrona	44 000	12 000
Malmö	240 000	140 000
Norrköping	118 000	54 000
Stockholm	780 000	320 000
Trollhättan	107 000	90 000
Uppsala	201 000	102 000
Västerås	110 000	53 000

Tabell 12.5 Kostnader för fast anställd personal vid vissa invandrarbyråer år 1971 och år 1973

Costs of permanently employed personnel at certain immigrant service bureaux, 1971 and 1973

Kommun	1971	1973
Eskilstuna	179 000	226 000
Gislaved	27 000	86 000
Göteborg	212 000	413 000
Jönköping	90 000	117 000
Norrköping	54 000	102 000
Stockholm	320 000	530 000
Uppsala	102 000	221 000

Tabell 12.6 Vissa invandrarbyråers personal- och lönekostnader år 1973

Personnel and salary costs of certain immigrant service bureaux in 1973

Kommun	Heltids-anställda	Halvtids-anställda	Deltids-anställda	Lönekostnad i kr. (inklusive lönekostnadspålägg)
Borås	6	2		300 000
Enköping	1			45 000
Eskilstuna	6		1	226 000
Fittja	2			95 000
Gislaved	1	2		86 000
Gustavsberg		1		25 000
Göteborg	9	1		413 000
Haninge	2			87 000
Jönköping	1	3		110 000
Lilla Edet		1		20 000
Malmö	4	2		210 000
Motala	1			53 000
Norrköping		2	3	102 000
Oxelösund		1		22 000
Stockholm	7	6		530 000
Sundbyberg	1	1		60 000
Södertälje	3			92 000
Trollhättan	2			98 000
Upplands Väsby	1			46 000
Uppsala	5			221 000
Värnamo		1		23 000
Västervik			3	12 000
Västerås	1		1	73 000
Växjö	1[a]	1		69 000

[a] 3/4 tjänst

Personalen

IU:s enkät från år 1973 om invandrarbyråernas personal omfattade 76 personer. Även uppgifterna om personalens anställningsår visar att väsentliga utvidgningar av verksamheten med invandrarbyråer har skett de senaste åren, då tre fjärdedelar av personalen har anställts de senaste åren. Av personalen vid byråerna var två tredjedelar svenska medborgare och nästan en tredjedel finska medborgare. Av de svenska medborgarna var hälften naturaliserade och av dem hade de flesta tidigare haft finskt medborgarskap. Kvinnorna utgjorde drygt två tredjedelar av personalen.

Den fast anställda invandrarbyråpersonalens språkkunskaper är goda; den största "språkberedskapen" finns hos personalen vid storstädernas invandrarbyråer. År 1973 fanns t. ex. 47 personer anställda vid byråerna som talade engelska, 42 finska, 35 tyska, 15 franska, 7 grekiska, 5 italienska, 5 polska och 5 serbokroatiska.

Det föreligger inga enhetliga kompetenskrav vid rekrytering av olika personalkategorier vid invandrarbyråerna. Bland den handläggande personalen (föreståndare, biträdande föreståndare, assistenter m. fl.) förekommer det således en mycket skiftande utbildningsbakgrund, från folkskola till socionomexamen eller andra akademiska examina. Sammanlagt 15 anställda hade år 1973 akademisk examen, varav sju socionom-

examen. Fem socionomer och två personer med fil. kand. examen arbetade som föreståndare. Av 23 föreståndare hade sju akademisk examen. Ett stort antal anställda hade genomgått olika former av vidareutbildning. Den vanligaste vidareutbildningen var sekreterarutbildning, handelsutbildning, teknisk utbildning, språkutbildning och studier i sociala och beteendevetenskapliga ämnen (socialkunskap, samhällskunskap, sociologi, pedagogik och psykologi). När det gäller kortare kurser hade många genomgått SIV:s eller ABF:s olika tolkkurser och diverse fackliga kurser.

Lönespridningen är stor bland invandrarbyråpersonalen. Föreståndarnas löner spänner i regel mellan lönegrad A 16 och A 26 enligt den gamla statliga löneskalan. Merparten av personalen är fackligt ansluten till SKTF (Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund).

År 1973 bildades ett Riksförbund för personal vid invandrarbyråer, (RIB). Förbundets uppgift är att skapa debatt och sprida information bland invandrarbyråpersonal och allmänheten i olika invandringspolitiska frågor. I detta syfte anordnar RIB t. ex. olika seminarier och konferenser.

12.3.2.4 *SIV:s kommunprojekt*

För att stimulera kommunerna att initiera kartläggningsarbete av invandrarspecifika problem och verka för tillkomsten av invandrarbyråer har SIV efter hand byggt upp en verksamhet inom byrån för anpassningsfrågor som kallas "kommunprojektet". Grunden för projektet lades av dåvarande arbetsgruppen för invandrarfrågor. I samarbete med arbetsgruppen, ofta på dess initiativ, hade år 1969 fjorton kommuner inrättat särskilda informationscentraler för invandrare. SIV övertog denna centrala rådgivande funktion visavi kommunerna och inledde i detta syfte ett samarbete med Kommunförbundet.

SIV har avgränsat sin verksamhet inom ramen för "kommunprojektet" till de ca 110 kommuner som har minst 1 000 utländska medborgare eller där antalet utländska medborgare är minst fem procent av den totala folkmängden. Ungefär en tredjedel av alla invandrare finns i Storstockholmsområdet varför SIV ägnat speciell uppmärksamhet åt denna region. Under budgetåret 1972/73 har SIV i någon form haft kontakt med ett sjuttiotal invandrartäta kommuner. Kontakterna har initierats av SIV eller av kommunerna själva.

Efterfrågan från kommunernas sida på SIV:s service i form av råd och information ökar. Invandrarbyråernas funktionärer vänder sig ofta till SIV vars personal medverkar vid seminarier och konferenser anordnade av enskilda kommuner och av Kommunförbundet.

Vid SIV:s överläggningar med kommunerna koncentrerar man sig i första hand på följande fyra arbetsuppgifter:

1. Kartläggning av invandrarsituationen i kommunen
2. Samlad överläggning med kommunens olika fackorgan och andra berörda parter på orten i syfte att klarlägga och initiera till åtgärder
3. Inrättande av en referensgrupp (samrådsgrupp) enligt Kommunför-

bundets rekommendation

4. Inrättandet av en invandrarfunktion utformad efter behovet i kommunen.

För att intensifiera informationen och stimulera till interkommunalt och regionalt samarbete har SIV anordnat konferenser i sammanlagt åtta län med representanter för olika organ inom länet som berörs av invandrarfrågor. Deltagare har varit förtroendevalda inom kommuner och landsting, förvaltningschefer, kanslichefer, representanter för länsstyrelse/länsarbetsnämnd, arbetsmarknadens parter, studieförbund och invandrarorganisationer. Länskonferenserna följs upp av SIV genom kontakt med de enskilda kommunerna.

12.3.3 *IU:s överväganden*

Information om invandringen till kommunerna

Som framgår av avsnitt 12.3.1 har Svenska kommunförbundet och enskilda kommuner i olika sammanhang väckt frågan om större medinflytande för kommunerna vid rekrytering av utländsk arbetskraft. IU anser att de av Kommunförbundet framförda synpunkterna är beaktansvärda. Man bör enligt IU:s uppfattning eftersträva ett system som innebär att kommunen löpande underrättas om planerad invandring. Det är emellertid förenat med betydande svårigheter att i praktiken skapa ett sådant system som skulle täcka alla kommuner.

Större delen av invandringen till Sverige har hittills kommit från de nordiska länderna och är oreglerad. Även om kommunerna skulle bli remissinstans beträffande rekryteringen av utomnordisk arbetskraft skulle de därmed inte kunna påverka inflyttningen från annan kommun av utlänningar inom landet, liksom de inte heller kan påverka flyttningen av svenskar inom riket. Eftersom invandrarna i Sverige har en stor geografisk rörlighet skulle den faktiska nyttan av ett obligatoriskt remissförfarande inte bli särskilt stor när det gäller kommunens långsiktiga planering beträffande t. ex. bostäder, skolor och barntillsyn. Enligt lagen (1972:826) om uppgiftsskyldighet i vissa planeringsfrågor skall företagen kunna åläggas att högst två gånger om året lämna uppgifter om planering och utveckling i fråga om sysselsättning, utbyggnad, nedläggning, förflyttning etc. till länstyrelsen. Kommunen har tillgång till dessa uppgifter. Företagen skall också på kallelse från kommun vara skyldiga att infinna sig till överläggningar i frågor av väsentlig betydelse för kommunen. Mot denna bakgrund måste bedömningen bli att kommunerna genom ett remissförfarande vid rekrytering av utomnordisk arbetskraft inte skulle kunna erhålla ett bättre underlag för sin mera långsiktiga planering än vad som nu är fallet.

Däremot är det naturligtvis av stort värde för kommunen att i förväg känna till och kunna påverka inflyttningen av stora grupper utlänningar som kan medföra krav på särskilda insatser från kommunens sida. Beträffande den nordiska invandringen är möjligheterna till sådan förhandsinformation begränsade. Beträffande den utomnordiska rekry-

teringen av arbetskraft talar starka skäl för att kommunerna i större utsträckning än f. n. blir delaktiga i den beslutsprocess som föregår invandringen när det gäller rekrytering av ett större antal arbetstagare. Ett sådant önskemål kan tillgodoses inom ramen för de riktlinjer för arbetsmarknadsprövningen av den utomnordiska invandringen som statsmakterna antog år 1968, på så sätt att länsarbetsnämnderna som ett led i arbetsmarknadsprövningen åläggs att vid gruppvis rekrytering av utländsk arbetskraft samråda med berörda kommuner. Sådant samråd skulle kunna ske i samråds- och referensgrupper för invandrarfrågor av det slag som rekommenderas i Kommunförbundets cirkulär nr 51 år 1971 och som berörs i avsnitt 12.3.2.2.

Det måste dock här anmärkas att gruppvis rekrytering av utomnordisk arbetskraft har förekommit i mycket liten utsträckning under senare år. När det gäller invandring av nordiska medborgare eller utländska medborgare som flyttar från en kommun i Sverige till en annan, finns det inga möjligheter att genom lagstiftning eller föreskrifter ge kommunerna information om detta. IU förutsätter dock att i praktiken sådana informationsvägar i de flesta kommuner kan skapas genom överenskommelser mellan större företag och kommunen inom ramen för det vidgade informationsutbytet mellan kommunerna och företagen. I sammanhanget måste dock påpekas att i många fall inte heller företagen har tillgång till relevant information. Det är vanligt att vid utomnordisk arbetskraftsinvandring familjemedlemmar stannar i hemlandet och flyttar till Sverige först vid en senare tidpunkt. Även om således kommunen underrättas om att ett antal invandrare skall rekryteras från ett visst land, har en sådan upplysning ett begränsat värde för t. ex. skolmyndigheterna, eftersom barnen kan komma till Sverige långt senare. Dessa förhållanden aktualiserar det förslag om avisering av inflyttning till kommun av utländska medborgare som IU föreslog i sitt första delbetänkande (SOU 1971:51).

Förslaget har inte föranlett någon åtgärd från Kungl. Maj:ts sida. Syftet med IU:s förslag var att ge underlag för kommunen för den uppsökande information som IU förutsatte att kommunerna som huvudmän för svenskundervisningen skulle bedriva bland icke förvärvsarbetande invandrare. Samtidigt skulle aviseringarna naturligtvis även kunna ligga till grund för andra åtgärder, t. ex. kommunens planering av åtgärder för invandrare på längre sikt.

I förslaget räknade IU med att aviseringarna skulle kunna ske både från SIV:s s. k. SU-register och folkbokföringen, likaså skulle arbetsanmälningsregistret ingå i systemet (sedan det omlagts på dator). I nuläget är någon avisering från registret över arbetsanmälda inte aktuell. De uppgifter som man skulle kunna erhålla från SU och som inte kan erhållas från folkbokföringen är förstagångsarbetstillstånd till utomnordiska medborgare som söker och erhåller sådant tillstånd utanför Sverige. Denna grupp är för närvarande liten och värdet av en sådan avisering kan ifrågasättas, även om arbetskraftsrekryteringen i utomnordiska länder skulle få en större omfattning. Kostnaderna som det skulle medföra skulle sannolikt bli avsevärda. De personer som erhållit arbetstillstånd hos

en arbetsgivare i kommunen och som man kan avisera kommunen om, kan kommunen i de fall där det rör sig om kollektiv överföring av arbetskraft ändå få reda på genom det tidigare beskrivna förfarandet i samband med arbetsmarknadsprövningen av arbetstillståndsansökningarna. I de fall det gäller individuella ansökningar kan avisering erhållas genom folkbokföringen, även om detta sker något senare.

Det synes således numera vara aktuellt att räkna med ett aviseringssystem som sker enbart från folkbokföringen. Eftersom kommunerna inte blev huvudmän för svenskundervisningen saknas det motiv för att på nytt föreslå ett aviseringssystem som omfattar samtliga kommuner. Redan nu är det nämligen möjligt för kommuner att från länsstyrelsens dataregister beställa registeruppgifter om i kommunen bosatta utländska medborgare eller under en viss period inflyttade utlänningar. Under sådana omständigheter förefaller det lämpligast att inte föreslå något generellt system utan överlåta åt kommunerna att beställa underlag för den uppsökande information bland inflyttare eller utlänningar som kommunen vill genomföra. Kostnaderna för sådana registeruttag beträffande utländska medborgare bör kunna räknas in bland de kostnader som är statsbidragsberättigade enligt IU:s förslag om statsbidrag till kommuner för information bland invandrargrupper.

Invandrarbyråerna

I avsnitt 12.3.2.3 beskrivs invandrarbyråerna och deras uppgifter. IU ser positivt på den utveckling som har skett. Som IU redan har framhållit i SOU 1972:83 anser IU att det är mycket angeläget att kommunerna bygger ut särskilda invandrarfunktioner i enlighet med Svenska kommunförbundets rekommendation år 1971 och att dessa organ ges tillräckliga resurser. Det är möjligt att de senaste årens snabba utvecklingstakt när det gäller inrättandet av invandrarbyråer har minskat underlaget för inrättande av ett större antal nya invandrarbyråer, men genom nya invandringsvågor kan behov uppkomma av ytterligare omfattande insatser. Å andra sidan kan de behov av sådan särskild verksamhet som byråerna bedriver i framtiden komma att visa sig vara mindre i vissa kommuner än f. n. Starka skäl talar emellertid enligt IU för att betrakta verksamheten med invandrarbyråer som ett reguljärt inslag i kommunernas verksamhet. IU föreslår att kommunernas kostnader för personal vid invandrarbyråer skall vara statsbidragsberättigade.

Någon definition av begreppet invandrarbyrå har inte gjorts. De servicefunktioner som f. n. betecknas som invandrarbyråer är av mycket olika slag. Det är enligt IU:s mening av värde om de servicefunktioner som betecknas som invandrarbyråer i stort sett kan tillhandahålla samma slag av service på de olika orterna, så att begreppet invandrarbyrå kan ges en mera enhetlig innebörd. En sådan enhetlighet borde kunna uppnås bl. a. genom SIV:s samordnande verksamhet visavi kommuner. Speciellt kommuner med större inslag av invandrare – dvs. de kommuner som i första hand har inrättat invandrarbyråer – bör på ett mera systematiskt sätt än f. n. kunna repliera på SIV vad gäller metodutveckling, forskning,

planering, dokumentation m. m.

I den allmänna debatten har förekommit förslag om att det borde vara obligatoriskt för vissa kommuner att inrätta invandrarbyråer. Bl. a. Riksförbundet för personal vid invandrarbyråer (RIB) har i en skrivelse till IU år 1974 framfört ett sådant förslag och anknutit till SIV:s rekommendationer om en norm för vilka kommuner som skulle beröras. De kommuner man åsyftar är de som av SIV betecknas som "invandrartäta", dvs. att de har minst 1 000 utlänningar i sin befolkning eller att andelen utlänningar uppgår till minst fem procent av befolkningen.

Det bör observeras att SIV:s rekommendation utgår från ett juridiskt medborgarskapsbegrepp. Det avgörande för särskilda informationsinsatser inom en kommun är emellertid antalet personer som rimligen är i behov av sådan information, dvs. i första hand tämligen nyinvandrade personer som inte kan kommunicera på svenska och inte har kännedom om vart man kan vända sig i samhället med olika problem. Ett tämligen litet antal invandrare från ett avlägset land och som har kommit till Sverige nyligen kan således motivera en betydligt större insats från kommunen i fråga än ett stort antal danskar eller norrmän som har bott länge i kommunen. Behovet av särskilda insatser och möjligheterna att genomföra sådana är även beroende av yttre förhållanden som t. ex. om utlänningarna i kommunen är spridda eller om de bor i en tätort. Det torde således inte vara möjligt att med hjälp av tillgänglig statistik över utländska medborgare i olika kommuner skapa kriterier för i vilka kommuner invandrarbyråer eller andra former av invandrarservice bör finnas. Ett sådant behov kommer naturligtvis även att variera med tiden.

IU finner således att några mekaniska regler för i vilka kommuner invandrarbyråer bör inrättas inte kan uppställas. Även ur principiell synpunkt anser IU att det bör vara kommunen som bestämmer i vilken form den information som invandrare i kommunen behöver skall lämnas. IU avvisar således tanken på lagstiftning om obligatoriskt inrättande av invandrarbyråer. Genom det statsbidragssystem för kommunala informationsinsatser för invandrare som IU föreslår nedan torde en tillräcklig stimulanseffekt uppnås. Statsbidragssystemet gör det även möjligt för SIV att påverka den kommunala invandrarservicens innehåll.

Invandrarbyråernas arbetsuppgifter

De rekommendationer som Kommunförbundet utfärdat beträffande innehållet i invandrarbyråernas verksamhet motsvarar i stor utsträckning den uppfattning som IU har om invandrarbyråernas arbetsuppgifter. Invandrarbyråerna skall således primärt ha till uppgift att ge invandrare råd och upplysningar, förmedla kontakter med olika fackorgan, ge service i invandrarfrågor till andra kommunala och statliga organ, organisationer m. fl., svara för tolkservice och information samt verka för bättre förståelse mellan utländska och svenska medborgare.

Det är tveksamt om invandrarbyråerna generellt bör byggas ut med specialistfunktioner för kvalificerad kurativ, juridisk och ekonomisk hjälp från fasta medarbetare. Underlaget för sådana tjänster skulle i de flesta

kommuner bli allt för litet om tjänsterna endast avser att betjäna utländska medborgare. Delat huvudmannaskap för sådana specialister vore ur många synpunkter en mindre god lösning. Konsultmedverkan under vissa timmar anser IU därför vara en tänkbar utveckling för att invandrarbyrån skall få karaktär av "full-service-byrå". Emellertid måste som IU tidigare framhållit målsättningen vara att göra fackorganen så välrustade vad gäller tillgång på flerspråkiga specialister att invandrarbyråerna kan renodla sina uppgifter i relation till andra kommunala organ.

IU har genom sina enkäter till invandrarbyråerna kommit till den uppfattningen att invandrarbyråerna inte haft personella eller ekonomiska möjligheter att ge en bred information till allmänheten, om invandringens omfattning, invandrarnas bakgrund, kultur etc. En intensifiering av denna verksamhet synes IU synnerligen angelägen. Det bör vara en av invandrarbyråernas, liksom andra kommunala invandrarfunktioners främsta arbetsuppgifter att skapa goda relationer och kontakter mellan invandrarna och den infödda befolkningen. Man bör därvid speciellt uppmärksamma sådana arbetsformer som tar sikte på att samhällsorganen och exempelvis ideella organisationer samverkar kring vissa insatser. Inom här avsett område skulle exempelvis invandrarbyråerna eller de sociala centralnämnderna aktivt kunna samarbeta med invandrarnas organisationer och svenska ideella organisationer kring uppsökande information, samhällsinformation till nyinflyttade, arrangemang i relationsskapande syfte och liknande (jfr. avsnitt 9.4.2 och 11.3.3).

Invandrarbyråernas tolkförmedling

I SOU 1972:83 om tolkservice föreslog IU bl. a. att en särskild statlig nämnd för auktorisation och examination av tolkar och översättare inrättas. IU anförde dock i betänkandet endast vissa allmänna synpunkter angående frågan om förmedling av tolktjänster genom offentliga organ. IU hänvisade därvid bl. a. till invandrarbyråernas verksamhet med tolkförmedling och till de överenskommelser som har träffats på regional bas mellan statliga, landstingskommunala och kommunala myndigheter om gemensamt utnyttjande av invandrarbyråernas tolkservice och tolkförmedling. IU anförde att det i avvaktan på IU:s kommande ställningstaganden i frågor om ansvarsfördelning mellan centrala, regionala och lokala myndigheter synes mest ändamålsenligt att söka sig fram till lösningar av tolkförmedlingsproblemen som är anpassade efter de lokala förutsättningarna och behoven. IU:s förslag beträffande tolkservice har tagits upp i prop. 1974:1 bilaga 10 och 13 (InU 1974:6, rskr 1974:96).

IU föreslår att – under förutsättning av att ett centralt system för auktorisation av tolkar kommer till stånd – kommunerna och i förekommande fall de kommunala invandrarbyråerna ges ett primärt ansvar för registrering och förmedling av tolkar på lokal och regional nivå. Interkommunal samverkan och samverkan mellan regionala och lokala statliga organ kan visa sig vara lämpligt att åstadkomma genom

regionalt anpassade gemensamma lösningar av tolkförmedlingsfrågan. Genom det statsbidragssystem som föreslås nedan skapas möjligheter för berörda statliga organ att verka för en enhetlig och rikstäckande tolkförmedlingsverksamhet som kan svara mot olika lokala och regionala behov.

Statsbidrag till kommunernas invandrarinformation

Motiv för statsbidrag

Kommunernas ansvar för i kommunen bosatta personer är i princip ej beroende av dessa personers medborgarskap. Enligt socialhjälpslagen skall varje kommun tillse att den som vistas i kommunen erhåller den omvårdnad, som med hänsyn till hans behov och förhållanden i övrigt kan anses tillfredsställande. Socialhjälpslagen gör inte heller någon skillnad på i kommunen stadigvarande bosatta (kyrkobokförda) personer och personer som mera tillfälligt vistas i kommunen.

Det är en allmän erfarenhet att nyinflyttning till en kommun medför kostnader för kommunen. De stora utgiftsposterna i detta sammanhang är kostnader för bostäder, nya kommunikationsleder, utökning av skolväsendet, barntillsyn och kommunens administration etc. Dessa kostnader är i huvudsak lika, oberoende av om inflyttningen sker från annan kommun i riket eller från utlandet eller om den nyinflyttade är svensk eller utländsk medborgare.

Normalt anses sådana kostnader för nyinflyttade vara investeringar som kommunen på längre sikt får igen genom ökade skatteintäkter och befolkningstillväxt m. m. Ett sådant resonemang gäller naturligtvis för såväl utländska som svenska medborgare. Invandrarnas behov av kommunala insatser sammanfaller till helt övervägande del med den övriga kommunbefolkningens och i underlaget för de generella statsbidragssystem som finns inom t. ex. social- och utbildningsområdena ingår naturligtvis även invandrarna i kommunen. För vissa åtgärder för invandrare utgår dock särskilt statligt stöd, t. ex. inom för- och grundskolan.

I avsnitt 6.3 behandlar IU frågan om kostnadsfördelningen mellan stat och kommun för socialhjälp till utländska medborgare. IU föreslår där att staten skall ta ansvar för socialhjälpskostnaderna för utlänningar som inte är skrivna i kommunen. Denna nya princip torde emellertid inte leda till någon omfördelning av nu utgående bidrag utan kommunerna skulle få ungefär lika mycket i statsbidrag som nu.

Inflyttning av personer som ej behärskar svenska språket, och vars kulturella normmönster eventuellt kraftigt avviker från det gängse svenska normmönstret, kan emellertid medföra vissa merkostnader för kommunerna, oberoende av om denna inflyttning sker från annan kommun i riket eller direkt från utlandet. Sådana kostnader belastar kommunerna ojämnt beroende på att invandringen koncentreras till vissa regioner och att en del kommuner får ta emot proportionellt fler nyinvandrade.

Denna ojämna belastning på olika kommuner av merkostnader för invandrare i jämförelse med andra inflyttare, samtidigt som de kommuner som drabbas av de största kostnaderna själva inte har några möjligheter att styra invandringen, motiverar enligt IU:s uppfattning att staten tar på sig en stor del av dessa kostnader. Därigenom uppnår man en rimlig utjämning mellan kommunerna för sådana kostnader.

Detta är inte enbart ett rättvisekrav utan därigenom skapas även bättre möjligheter för en likartad utveckling i alla kommuner där sådana informationsbehov finns. Det tänkta statsbidraget skall således även verka som ett instrument för en ökad enhetlighet när det gäller utvecklingen av särskilda informationsinsatser för invandrare på lokal nivå.

De kostnader som bör täckas genom statsbidraget är i princip sådana merkostnader som uppstår för kommunen genom invandringen, jämfört med motsvarande kostnader för svenskspråkiga inflyttare från annan kommun i Sverige. Det är inte möjligt att i detalj ange vilka sådana kostnader som kan uppträda och den närmare utformningen av föreskrifter, liksom bedömningen av sökta bidrag, måste åvila SIV, som förutsätts bli bidragsmyndighet. På bidragsberättigade kostnader kan anföras följande exempel:

- ☐ Kostnader för anställd personal på invandrarbyrå eller annat kommunalt organ med motsvarande uppgifter vad avser kostnader för kontakter med invandrare, administration och omkostnader för sådan byrå eller sådant organ.
- ☐ Merkostnader för informationsmaterial på andra språk än svenska om kommunen etc. som är avsett för inflyttare till kommunen (ej turistinformation).
- ☐ Kostnader för uppsökande information bland invandrare om den uppsökande informationen avser grupper som normalt inte omfattas av liknande av kommunen bekostad verksamhet. Merkostnader för annan av kommunen bedriven uppsökande information som uppstår genom att kontakterna måste ske på annat språk än svenska eller informationsmaterial framställas på andra språk. I sådana kostnader bör även ingå kostnader för underlag för uppsökande information, t. ex. genom att kommunen köper adresser och andra upplysningar om i kommunen bosatta utlänningar från länsstyrelsens dataregister.

Genom 1971 års förvaltningsrättsreform (prop. 1971:30, KU 1971:36, rskr 1971:222) har de grundläggande principer som en myndighet skall iaktta vid kontakt med personer som inte behärskar svenska språket angetts (se 9 § förvaltningslagen). Det åvilar således myndigheten att sörja för att dessa principer tillämpas på ett lämpligt sätt. Flertalet invandrarbyråer bedriver en omfattande tolkservice till såväl andra kommunala organ, som till statliga myndigheter, landstingskommunala organ, privata arbetsgivare osv. Kostnadsansvaret bör i dessa fall i princip åvila den myndighet eller motsvarande som har anlitat tolken och kostnaderna för den tolkning invandrarbyrå eller annat kommunalt organ förmedlar bör därför inte inräknas i de statsbidragsberättigade kostnaderna. Tekniskt kan detta ske genom att i princip all kommunal

tolkförmedling till myndigheter m. m. sker mot avgift och att inkomsterna frånräknas bruttoutgifterna.

Principen att kostnaderna för tolkservice bör belasta den myndighet eller motsvarande som anlitar tolken innebär även att lönen för tjänstemän i olika förvaltningar som behärskar invandrarspråk och ger information på dessa språk inte bör räknas in i statsbidragsunderlaget.

I kommuner med relativt omfattande invandring har det uppträtt behov av att tillföra personalgrupper med täta kontakter med invandrare ny kunskap, eftersom flertalet personalkategorier i kommunerna saknar för den nya situationen relevant utbildning. I de större kommunerna har man därför i en del fall startat internutbildning i "invandrarkunskap" för att göra personalen mer kapabel att ta hänsyn till invandrarnas bakgrund och aktuella situation och att orientera allmänheten om invandringens orsaker m. m. Sådana insatser har exempelvis initierats av Invandrarnämnden i Stockholm. I andra fall har man replierat på Svenska kommunförbundets kurser eller SIV:s kurser, konferenser och seminarier. Möjligheterna att inom den målinriktade grundutbildningen av socionomer, förskollärare, psykologer m. fl. få vidareutbildning kring dessa frågor har i stort sett varit obefintliga.

För kommunernas interna utbildningsinsatser, eller de kostnader som uppstår i samband med extern vidareutbildning av personalen till följd av förändring av den kommunala verksamhetens innehåll, har hittills inte utgått något statligt stöd. IU kan för sin del inte finna några bärande motiv för att statsbidrag skulle beviljas för att stimulera vidareutbildning av olika personalgrupper i kommunerna som kommer i kontakt med invandrarfrågor. Om ett sådant stöd infördes skulle även andra utbildningsinsatser till följd av samhällsförändringarna på samma grunder kunna hävdas vara statsbidragsgrundande, exempelvis de utbildningsbehov som uppträder i samband med kommunsammanläggningarna. Dessutom skulle också andra huvudmän med samma rätt kunna göra anspråk på statsbidrag för motsvarande utbildningskostnader.

IU har i flera sammanhang betonat vikten av att kommunerna försöker tillmötesgå invandrarnas behov av språkkunnig personal eller tolkhjälp i vissa kontakter med kommunala myndigheter och organ. Detta gäller inte minst situationer då det är av största betydelse att den språkliga förståelsen mellan invandraren och tjänstemannen (kuratorn, socialläkaren, sköterskan, socialassistenten, juristen m. fl.) är ömsesidig för att rätt behandling, adekvat vård, ekonomiskt stöd eller juridisk hjälp skall kunna meddelas.

De statsbidrag som för närvarande utgår till vissa lönekostnader inom den kommunala förvaltningen, till exempel hemsamariter, utgår utan hänsynstagande till om vederbörande har speciella kvalifikationer i ett eller annat avseende, i detta sammanhang kunskaper i invandrarspråk. Det avgörande för bidraget är statens målsättning att stimulera en viss utveckling i kommunerna, i det här fallet omsorgen om pensionärerna.

IU anser att det finns många skäl som talar emot att konstruera ett statsbidrag som skulle innebära att man ger statsbidrag för lönekostnader avseende viss personal inom en viss sektor med särskilda kvalifika-

tioner t. ex. kunskaper i invandrarspråk och/eller vars erfarenhet består i att vederbörande är invandrare. Det måste anses vara kommunens uppgift att rekrytera den personal som erfordras för att svara mot ett aktuellt behov hos medborgarna och att eventuellt statsbidrag avser hela personalgruppen i fråga.

Emellertid anser IU att det i vissa fall kan finnas skäl för SIV att bevilja statsbidrag för lönekostnader avseende annan kommunal personal än vid invandrarbyråerna. IU avser här ett mycket begränsat antal specialfunktioner som har inrättats eller kan komma att inrättas till följd av invandringen. Detta skulle kunna gälla exempelvis invandrarkonsulenter som inte är knutna till invandrarbyrå, men som har till enda uppgift att fullgöra motsvarande uppgifter.

Det bör observeras att inte all information som ges på utländska språk kan räknas in i underlaget för statsbidraget. Klart utanför står information som är avsedd för turister. I princip bör statsbidraget – eftersom det avser merkostnader för informationsåtgärder för invandrare – inte omfatta kostnader för åtgärder som inte motiveras av ett informationsbehov utan av kulturella eller minoritetspolitiska skäl. Det kan t. ex. ifrågasättas om biblioteksservice på ett annat språk än svenska kan räknas in i underlaget om det gäller ett språk som talas av en redan "etablerad" invandrargrupp där nyinvandringen är mycket liten eller saknas (t. ex. estniska). Kommunens bidrag till invandrarföreningar skall ej ingå i statsbidragsunderlaget. De gränsdragningar som kommer att aktualiseras kan naturligtvis bli mycket besvärliga men måste överlåtas åt den myndighet som skall administrera bidraget (SIV).

IU anser det inte möjligt att ställa upp krav på viss minimiservice för invandrare i en kommun för att kommunen skulle vara berättigad till statsbidrag speciellt information till invandrare.

Statsbidragets storlek och kostnader

IU har övervägt frågan om hur stor del av kommunernas kostnader för särskilda informationsåtgärder för invandrare som bör täckas genom statsbidrag. Därvid har olika synpunkter gjort sig gällande. För att statsbidraget skall ha en stimulerande verkan för sådan informationsverksamhet får bidraget inte vara av alltför liten omfattning, likaså talar inledningsvis anförda rättviseskäl för fördelningen mellan kostnaderna mellan olika kommuner för att bidraget skall vara tämligen stort. Å andra sidan är det med nödvändighet så att vissa behov som uppstår för alla inflyttare till kommunen kommer att bemötas genom de informationsåtgärder som riktas speciellt till invandrare utan att någon särredovisning av kostnader för detta är möjlig eller lämplig. Även om man således i princip ger invandrarbyråerna enbart en förmedlande funktion kommer det i praktiken innebära en avlastning av arbetet på andra kommunala organ när det gäller enklare förfrågningar o. dyl.

Övervägande av detta slag har lett IU fram till bedömningen att statsbidraget bör utgå med 50 procent av godkända kostnader för särskilda informationsåtgärder för utlänningar.

I IU:s andra delbetänkande (SOU 1972:83 avsnitt 4.2) behandlades kommunernas kostnader för tolkservice och invandrarbyråer. Som framgår av avsnittet är det ej möjligt att från kommunerna erhålla specificerade uppgifter om vilka kostnader den särskilda invandrarservicen medför. IU uppskattade kommunernas sammanlagda kostnad för denna verksamhet till mellan 5 och 7 miljoner kr. år 1971. I denna summa ingår kostnader för tolkning som enligt IU:s förslag inte skall vara statsbidragsberättigade. Å andra sidan finns det förmodligen utgifter som inte är inräknade men som skulle kunna bli statsbidragsberättigade enligt vårt förslag. IU bedömer att kommunernas kostnader i nuläget för åtgärder som enligt förslaget skall vara statsbidragsberättigade kan uppgå till 4–5 milj. kr. om året (se t. ex. tabell 12.5). Ett 50-procentigt statsbidrag skulle således medföra kostnader om 2,5 milj. kr. per år. Om man inför ett sådant statsbidrag skulle förmodligen dock kostnaderna bli högre genom bidragets stimulanseffekt.

Mot denna bakgrund föreslår IU att anslaget för kommunernas särskilda insatser för invandrarinformation för budgetåret 1975/76 beräknas till 5,0 milj. kr.

IU har utarbetat förslag till kungörelse för statsbidrag till särskilda informationsåtgärder för invandrare som återfinns i bilaga B.

12.4 Statistik, forskning och dokumentation

12.4.1 *Inledning*

I detta avsnitt behandlar IU frågor som rör statistik och forskning kring samt dokumentation av förhållanden som rör invandrare och etniska eller kulturella minoriteter i Sverige. En utgångspunkt för de förslag som IU framför i det följande är att forskningen kring invandrar- och minoritetsfrågor bör vara åtgärdsorienterad (dvs. de resultat man får fram bör vara ägnade att utgöra underlag för åtgärder från myndigheternas eller olika organisationers sida) samt att problemens komplexa karaktär i stor utsträckning kräver tvärvetenskaplig forskning.

Behovet av statistisk redovisning av och forskning kring invandrar- och minoritetsgruppers förhållanden har påtalats länge. Bland annat föreslog arbetsgruppen för invandrarfrågor år 1967 i en promemoria ett program för forskning i invandrarfrågor. Arbetsgruppen föreslog bl. a. att en basorganisation för invandrarforskning upprättas och vissa områden som i första hand borde bli föremål för undersökningar pekades ut. Förslaget ledde inte till någon Kungl. Maj:ts åtgärd.

Frågor som rör internationell migration och invandrarnas situation har under de senaste åren uppmärksammats i växande utsträckning, såväl av in- och utvandringsländer som av internationella organisationer. Inom flera internationella organisationer (jfr. avsnitt 2.3) och även i bilateralt samarbete mellan in- och utvandringsländer har arbete inletts med att förbättra migrationsstatistiken och migrationsforskningen. Sverige deltar i detta arbete. När det gäller bilaterala kontakter har ett utvecklat

samarbete beträffande migrationsforskning vuxit fram mellan Finland och Sverige (år 1972 inrättades på arbetsministrarnas initiativ en finsk-svensk arbetsgrupp för migrationsforskning), och i viss mån även med Jugoslavien. Det är enligt IU:s mening av stort värde om sådant internationellt samarbete utvecklas. Även samnordiska insatser kan övervägas, t. ex. i form av bildandet av ett nordiskt migrationsforskningsinstitut.

12.4.2 *Statistik*

12.4.2.1 *Bakgrund*

Merparten av den statliga statistikproduktionen handhas av SCB. Utländska medborgare särredovisas i folkräkningarna och den löpande befolkningsstatistiken och i viss utsträckning även i rätts- och socialvårdsstatistiken och undervisningsstatistiken. Utrikes födda har redovisats senast i 1960 och 1970 års folk- och bostadsräkningar. Någon redovisning av etnisk tillhörighet och modersmål har inte skett sedan år 1945 då den samiska befolkningen särredovisades och religionstillhörighet har inte redovisats sedan år 1930. Statistiken över in- och utvandringen, liksom över utländska medborgare i Sverige har utökats kraftigt från år 1968 och SCB har vid flera tillfällen äskat medel för en utökad invandringsstatistik. Bl. a. har man önskat utföra undersökningar om språktillhörighet i samband med 1970 års folk- och bostadsräkning, belysa utlänningarnas sysselsättningssituation i samband med de arbetskraftsundersökningar SCB utför och föreslagit omfattande intervjuundersökningar för att klarlägga invandrarnas levnadsomständigheter. En speciell fråga som SCB har aktualiserat är kvalitetskontrollen av den löpande befolkningsstatistiken och folkräkningarna med hänsyn till utländska medborgare.

Av SIV produceras för närvarande statistiken över arbetsanmälda utlänningar, statistik över inresande till det nordiska passkontrollområdet, över naturaliseringar och statistik över av verket handlagda ärenden, t. ex. avvisningar, arbetstillstånd m. m. SIV har nyligen kommit överens med SCB att ansvaret för statistiken över naturaliseringar skall övertas av SCB.

Viss statistik med anknytning till invandrare produceras även av andra centrala ämbetsverk. Sålunda redovisas t. ex. utländska medborgare i den av kriminalvårdsstyrelsen publicerade kriminalvårdsstatistiken.

Statistik på lokalplanet framställs även av SCB. Således redovisas årligen utländska medborgare, liksom vissa uppgifter om flyttningsrörelser, på kommunnivå. SCB har också en omfattande uppdragsverksamhet varvid man bl. a. mot ersättning erbjuder kommuner statistik över befolkningens sammansättning och förändringar, inkomstförhållanden m. m. på kommundelsnivå. I vissa kommuner framställs egen sådan statistik varvid man oftast använder samma grundmaterial som SCB, nämligen uppgifter från länsstyrelsernas dataregister.

12.4.2.2 *IU:s överväganden*

IU anser att huvudansvaret för framställning och publicering av statistik rörande invandrare och etniska minoriteter bör åvila SCB. Den statistikproduktion som nu sker på SIV bör i den mån den bedöms vara av allmänt intresse, överföras till SCB. SIV bör således enligt IU:s uppfattning inte ha någon statistikproducerande funktion utöver den handläggningsstatistik som behövs för verkets interna verksamhet. I den mån delar av denna statistik bedöms vara av allmänt intresse bör den publiceras av SCB i samråd med SIV. Denna ansvarsfördelning förutsätter samråd mellan SCB och SIV, liksom andra centrala verk. En sådan kundkontakt är ett normalt inslag i SCB:s verksamhet.

Den av SCB producerade statistiken är av stor betydelse för SIV:s verksamhet, både för planeringen av verksamheten som i kontakter med andra verk, massmedia etc. Det bör vara en central uppgift för verket att initiera ett fullständigt utnyttjande av den statistik som produceras på lokal nivå. Likaså måste man räkna med att, även om SCB är producent av statistik rörande utländska medborgare m. m., sådan statistik i stor utsträckning kommer att efterfrågas hos SIV. Detta ställer krav på att verket dels har god tillgång till statistiska uppgifter, dels har resurser för att precisera statistikbehovet och analysera tillgängliga data.

Det grundmaterial som SCB använder för sin statistikproduktion tillåter ofta mera utförliga bearbetningar än vad som idag kan bedömas vara av allmänt intresse. Detta gäller i hög grad folkräkningsmaterialet och det registermaterial som ligger till grund för den årliga befolkningsstatistiken. Sådan statistik bör av SIV beställas från SCB på uppdragsbasis. Ett årligt anslag till SIV för statistiska bearbetningar bör utgå. Om sådan av SIV beställd statistik efter någon tid bedöms vara av allmänt intresse bör ansvaret för denna övertas av SCB. SIV bör i samråd med SCB dels genomföra en behovsanalys av vilken statistik verket behöver löpande, dels vilken beredskap för specialbearbetningar som erfordras. För budgetåret 1975/76 bör medel ställas till verkets förfogande för en sådan behovsanalys och för speciella bearbetningar. Medelsbehovet kan beräknas bli 200 000–300 000 kr. och har i IU:s kostnadsberäkning tagits upp under SIV:s sakanslag, delposten f) statistik och forskning.

Dessa arbetsuppgifter kräver en god kännedom om och förmåga att använda tillgänglig statistik av SIV:s handläggande personal. Verket bör till sig knyta statistisk expertis i det syftet.

IU anser det inte ligga inom ramen för sitt uppdrag att framlägga detaljerade planer för den statistik som bör produceras i framtiden. IU vill emellertid framföra följande synpunkter i denna fråga.

Som framgår av de statistiska redogörelser som lämnats i SOU 1971:51 kap. 2, avsnitt 2.3.2 och avsnitt 2.2.3.2 i detta betänkande innehåller den nuvarande statistiken över utländska medborgare stora felaktigheter. Till stor del sammanhänger dessa felaktigheter med de bestämmelser och den praxis som tillämpas i folkbokföringen. IU räknar med att de förslag som de av chefen för finansdepartementet tillsatta hemvistsakkunniga kommer att lägga fram kommer att innebära att klarare regler skapas för

folkbokföringen. Redan nu är det emellertid angeläget att befolkningsstatistikens tillförlitlighet när det gäller utländska medborgare undersöks och redovisas på ett tillfredsställande sätt. Förslag därom har framförts av SCB.

Den av chefen för finansdepartementet tillsatta utredningen om arbetsgivarnas uppgiftslämningsskyldighet har föreslagit (Ds Fi 1974:3) att arbetsgivarnas anmälningsskyldighet enligt utlänningskungörelsen slopas och att statistiken över arbetsanmälda utlänningar därmed upphör. IU har i remissyttrande tillstyrkt förslaget.

Invandringen till Sverige har på ett helt annat sätt än tidigare aktualiserat frågan om statistik över modersmål, tillhörighet till etnisk eller kulturell minoritet liksom även religiös tillhörighet. Sådana variabler är vanligen mycket svåra att mäta. IU anser emellertid sådana redovisningar nödvändiga, bl. a. för att ge olika myndigheter underlag för sin verksamhet när det gäller frågor om språkliga och religiösa minoriteters förhållanden. Om sådana uppgifter hämtas in i samband med folkräkningar eller genom separata undersökningar är en teknisk fråga som IU inte anser sig kunna uttala sig om.

I civilutskottets betänkande (CU 1974:20) med anledning av propositionen om FoB 1975 berörs denna fråga och SCB har i sina anslagsäskanden för budgetåret 1975/76 tagit upp förslag om en språkundersökning.

12.4.3 *Forskning*

12.4.3.1 *Bakgrund*

Enstaka forskningsprojekt som rör invandringen och invandrarnas förhållanden har förekommit ända sedan slutet av 1940-talet. Flera av de tidigaste undersökningarna behandlade den då största invandrargruppen, nämligen flyktingarna från Estland. Mera omfattande har sådan forskningsverksamhet dock blivit först under 1960-talet till följd av den starkt ökade invandringen och därmed följande sociala problem.

Bland större undersökningar på senare tid kan nämnas den intervjuundersökning som SCB utförde 1969 på uppdrag av Expertgruppen för utredningsverksamhet i arbetsmarknadsfrågor (EFA) och IU, liksom de undersökningar som har utförts genom sociologiska institutionen i Lund och pedagogiska institutionen i Stockholm i samverkan med IU. Merparten av de undersökningar som har utförts rörande invandrare i Sverige har varit av tämligen liten omfattning och har oftast genomförts inom ramen för olika universitetsinstitutioners verksamhet som trebetygsuppsatser och liknande. Flera bibliografier av sådana uppsatser och annan invandrarforskning i Sverige har sammanställts.[1]

Invandrarforskningen i Sverige har saknat en central planering och styrning vilket gör att många undersökningar dubblerar varandra eller har utförts på ett sådant sätt att resultaten inte kan jämföras.

[1] Se t. ex. D. Schwarz, Invandrar- och minoritetsforskning m. m., En bibliografi, Stockholm 1973, 77s.

12.4.3.2 *IU:s överväganden*

IU anser att fortsatt forskning kring invandrarfrågor, omfattande både invandringens ekonomiska konsekvenser, olika invandrargruppers anpassningsprocess i Sverige och den infödda befolkningens reaktioner inför invandringen osv., bör komma till stånd. För att denna forskning skall fylla syftet att ge underlag för åtgärder bör den samordnas och planeras på ett fastare sätt än hittills. Detta kan uppnås genom att en basorganisation för sådan forskningsverksamhet skapas som både har vissa möjligheter att genomföra egna forskningsprojekt och att stödja sådana projekt som genomförs av t. ex. olika universitetsinstitutioner. En bättre dokumentation av befintliga forskningsresultat och en bättre översikt av pågående forskning som följer av att en basorganisation för denna forskning finns medför automatiskt en bättre samordning och inriktning av forskningen på angelägna projekt utan att det behöver innebära att forskarnas frihet inskränks. IU föreslår att en sådan basorganisation för migrationsforskning inrättas i Sverige. IU har diskuterat två olika organisatoriska former för en sådan basorganisation. Basorganisationen kunde antingen göras fristående eller ingå i det relativt nyligen inrättade institutet för social forskning (SOFI). IU avstår dock från att lägga fram något organisationsförslag. Medel för forskning kring invandrarfrågor har i IU:s kostnadsberäkningar tagits upp under SIV:s sakanslag.

Med anknytning till basorganisationen bör skapas en arbetsgrupp med företrädare för berörda centrala verk (t. ex. SIV, SCB, AMS och socialstyrelsen och eventuellt SÖ) olika universitetsinstitutioner och berörda organisationer (t. ex. LO, SAF, Riksförbundet finska föreningar i Sverige m. fl.) med uppgift att dra upp riktlinjer för invandrarforskning och verka som en kanal mellan basorganisationen och de myndigheter och organisationer som för sina åtgärder kan vara beroende av sådana forskningsresultat.

I princip anser IU att SIV inte bör genomföra egna forskningsprojekt. Någon skarp gränsdragning mellan forskning och sådan normal utredningsverksamhet som bör bedrivas av SIV som ett centralt ämbetsverk är inte möjlig att göra. Liksom SIV förutsätts kunna beställa statistiska redovisningar anpassade för sina syften av SCB bör motsvarande möjlighet vara öppen beträffande forskning kring problem som berör SIV:s arbete. Detta syfte torde kunna uppnås genom samarbete av ovan antytt slag.

12.4.4 *Dokumentation och arkivfrågor*

12.4.4.1 *Bakgrund*

SIV har börjat bygga upp ett bibliotek med uppsatser och annan dokumentation kring invandrarfrågor både internationellt och i Sverige. SIV har dock hittills inte fått tillräckliga resurser i detta hänseende. Liknande ansatser har funnits vid flera universitetsinstitutioner, framförallt när det gäller uppsatser från olika universitet, liksom vid kommunala

invandrarfunktioner m. fl.

Flera institutioner, t. ex. Nordiska museet, Emigrantinstitutet i Växjö och Stifts- och landsbiblioteket i Västerås, har även visat intresse för att samla och bevara historiskt material om invandringen till Sverige och invandrarnas och de inflyttade etniska minoriteternas situation i Sverige. Det gäller t. ex. brev och dagböcker, olika invandrarföreningars arkiv, av sådana föreningar utgivna trycksaker etc. Flera estniska och lettiska organisationer har organiserat insamlingar av sådant material som – t. ex. genom att motsvarande invandrargrupp försvagas på en viss ort – hotas av förintelse. Detta arbete har skett i samarbete med riksarkivet och vissa samlingar har deponerats därstädes.

12.4.4.2 *IU:s överväganden*

IU anser att SIV:s resurser för dokumentation av litteratur om invandrarfrågor och av den aktuella invandrarforskningen bör förstärkas. Förslag därom har lagts fram i avsnitt 12.2.4.

När det gäller den mera omfattande uppgiften att samla och bevara dokument och föremål som belyser invandringen till Sverige och dess konsekvenser anser IU att en redan befintlig institution inom kulturminnesvårdssektorn bör svara för en sådan verksamhet. Det bör enligt IU:s mening ankomma på statens kulturråd att i samarbete med riksantikvarieämbetet och riksarkivet närmare utreda vilket organ som bör ha ansvar för här åsyftad verksamhet. Innan en mera permanent lösning av frågan uppnås bör medel ur det i avsnitt 7.1.4 föreslagna anslaget för främjande av kulturell verksamhet för språkliga minoriteter kunna utgå för att insamla och vårda material som belyser invandringen till Sverige ur historisk synpunkt eller olika inflyttade etniska minoriteters situation. Verksamheten bör bedrivas i nära samarbete med invandrar- och minoritetsorganisationer.

Reservation

av ledamoten Diesen

1. *Minoritetsskolor m. m.*

I avsnitt 8.5.2.7 framläggs utredningens överväganden angående undervisning av minoritetsbarn. Därvid anförs att IU inte har haft att överväga minoritetsskolornas ställning i det svenska skolväsendet, men att IU dock vill ansluta sig till de motiv som åberopades av statsmakterna år 1968 (prop. 1968:67) för fortsatt statsbidrag till de estniska skolorna och Hillelskolan. Utredningen anser att statsbidrag till dessa skolor skall utgå på samma grunder som hittills.

Frågan om sam- eller särundervisning har diskuterats i anslutning till nomadskolereformen år 1964 och till 1968 års beslut om undervisning av vissa invandrade minoriteters barn. Medan man när det gäller nomadskolan fann övervägande pedagogiska och psykologiska skäl tala för särundervisning av samernas barn, har man beträffande invandrade minoriteters barn avvisat särundervisning med hänvisning till principiella önskemål om gemensam undervisning i grundskolan.

Från myndigheternas sida har man tidigare eftersträvat en så snabb försvenskning som möjligt av invandrarna i Sverige. Forskningen har emellertid visat att modersmålet är en av de viktigaste trygghetskällorna för invandrare i en ny språklig och kulturell miljö. Barns möjlighet till kontakt med föräldrarna på det språk som dessa bäst behärskar är också av avgörande betydelse för deras psykiska och sociala utveckling. Lyckligtvis håller dessa fakta nu på att tränga in i den offentliga debatten.

Enligt min mening talar alltså övervägande pedagogiska och psykologiska skäl för en särundervisning av minoritetsbarn vilkas föräldrar önskar en sådan undervisning. Bl. a. torde det bli utomordentligt svårt att inom sammanhållna klasser skapa möjligheter för en sådan utökad hemspråksundervisning som IU förespråkar. De principiella önskemålen om gemensam undervisning för barn från olika samhällsgrupper kan enligt min åsikt inte åberopas mot särundervisning av minoriteters barn, eftersom befolkningssituationen i vårt land genom den omfattande invandringen numera är en annan än vid tiden för grundskolereformen.

Sverige har också genom riksdagsbeslut år 1967 anslutit sig till Unesco-konventionen mot diskriminering inom undervisningen. I konventionens femte artikel heter det att "det är väsentligt att respektera föräldrars och andra laga målsmäns frihet, för det första, att välja andra

läroanstalter för sina barn än de som upprätthålles av de offentliga myndigheterna men som motsvarar de minimikrav för undervisning som må ha fastställts eller godkänts av vederbörande myndigheter och, för det andra, att på ett sätt som överensstämmer med formerna för landets rättstillämpning tillförsäkra barnen en religiös och moralisk uppfostran i enlighet med deras egen övertygelse; och ingen person eller grupp av personer skall påtvingas en religiös fostran som inte överensstämmer med hans eller hennes övertygelse".

I ett demokratiskt samhälle utgör valfriheten en av de grundläggande principerna, och den citerade konventionen förpliktar vårt land att respektera föräldrars och elevers frihet att välja skola. Men för att denna frihet att välja skola verkligen skall existera krävs att enskilda skolor får ett ekonomisk stöd från det allmännas sida som garanterar deras existens och arbetsmöjligheter. Föräldrarnas ekonomiska omständigheter får inte bli avgörande för möjligheten att träffa ett fritt val. I våra nordiska grannländer har också dessa frågor fått en smidig och tilltalande lösning.

Jag anser därför att stöd från det allmännas sida bör utgå inte bara i den omfattning utredningen har tänkt sig. Såväl nu existerande skolor som nya skolor eller nya stadier inom grundskola, gymnasieskola och yrkesskola bör kunna tilldelas statliga och kommunala bidrag så att deras arbetsmöjligheter blir fullt likvärdiga med vanliga skolors.

2. *SIV:s styrelse och expertgrupp*

Utredningen behandlar i avsnitt 12.2.4 organisationen av statens invandrarverk (SIV). Beträffande styrelsen uttalar utredningen att SIV även fortsättningsvis bör ledas av en styrelse av lekmannakaraktär och med parlamentarisk förankring. Den expertgrupp som nu är knuten till styrelsen bör enligt utredningen ersättas med ett system där samarbetet med olika experter bedöms från fall till fall.

Vad styrelsen beträffar anser jag att representanter för arbetsmarknadens parter, i första hand SAF och LO, bör knytas till styrelsen, antingen som ledamöter av styrelsen, som i så fall skulle utökas till nio ledamöter, eller som särskilda sakkunniga. Eftersom vår invandring i stor utsträckning har varit arbetsmarknadsmässigt betingad, är jag övertygad om att den representation jag här föreslår skulle vara till gagn för alla parter.

Jag delar inte uppfattningen att den till SIV knutna expertgruppen bör avskaffas. Det är otvivelaktigt av värde för styrelsen att på olika områden ha tillgång till experter, vilka bör kunna fungera bättre än hittills om de mer kontinuerligt får följa styrelsens arbete. En viss omorganisation av expertgruppen kan emellertid vara fördelaktigt. Företrädare bör i första hand utses för AMS, RPS, socialstyrelsen, SÖ, Svenska kommunförbundet samt Röda Korset, detta sista med hänsyn till arbetet bland flyktingar. Om arbetsmarknadens parter inte blir representerade i styrelsen på sätt jag ovan föreslagit, bör de i stället infogas i denna expertgrupp.

Bilaga A Kostnadsberäkningar

I det följande redovisar IU kapitelvis kostnader för förslagen i detta betänkande i den mån kostnader kan beräknas. För många förslag och rekommendationer som IU framlägger gäller att underlag för kostnadsberäkningar saknas. Det gäller t. ex. i många fall sådana ökade informationsinsatser som IU anser nödvändiga. Enligt IU:s bedömning är dock dessa kostnadsökningar i flertalet fall marginella. IU räknar med att resp. ansvarig myndighet i sina anslagsframställningar tar hänsyn till de ökade kostnader som kan följa av IU:s förslag.

Kapitel 4 Arbetsmarknadsfrågor

I kapitlet rekommenderas ökade informationsinsatser för invandrare, liksom förbättringar inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen, förbättrat arbetarskydd för invandrare m. m. Underlag för en beräkning av kostnadseffekterna av dessa rekommendationer saknas.

Kapitel 5 Bostadsfrågor

Kostnadseffekterna av de rekommendationer om ökade informationsinsatser som läggs fram i kapitlet kan inte kostnadsberäknas.

Kapitel 6 Sociala frågor

Avsnitt 6.2 Socialförsäkringarna

I avsnittet föreslås att alla utlänningar erhåller rätt till folkpension efter minst 15 års vistelse i Sverige. Förslaget skulle om det genomfördes f. n. leda till att ca 300 fler utlänningar blir berättigade till folkpensionsförmåner. Om man bortser från att en del av dessa personer f. n. torde uppbära socialhjälp med belopp som motsvarar folkpensionen blir kostnadsökningen ca 300 x 8 000 = 2 400 000 kr. per år.

Avsnitt 6.3 Socialhjälp

I avsnittet föreslås en viss omfördelning av kostnadsansvaret mellan stat och kommun avseende utgiven socialhjälp till utlänningar på så sätt, att staten svarar för kostnaderna beträffande icke kyrkobokförda

utlänningar och (liksom nu) vissa flyktingar och zigenare, medan kostnaderna för socialhjälp för i Sverige kyrkobokförda utlänningar i princip ankommer på kommunerna. Omfördelningseffekterna av IU:s förslag torde vara små och kan inte närmare beräknas. Samhällets totala kostnader för socialhjälp till utlänningar påverkas inte av förslaget.

Avsnitten 6.4 Social service, 6.5 Hälso- och sjukvård samt 6.6 Kriminalvård

I avsnitten rekommenderas ökade insatser för invandrare inom olika grenar av social service, hälso- och sjukvård samt kriminalvård i form av information, språkkunnig personal etc. Underlag saknas för att kostnadsberäkna genomförandet av dessa rekommendationer.

Kapitel 7 Kultur

I kap. 7 föreslås ett särskilt anslag på 3,0 milj. kr. för främjande av kulturell verksamhet för språkliga minoriteter, vilket skall förvaltas av statens kulturråd.

De föreslagna beloppen för de olika delposterna i anslaget är inte kostnadsberäknade, då anslagets användning till stor del beror på vilka initiativ som tas främst av olika organisationer och institutioner bland berörda grupper. IU har ansett att de belopp som ingår i det föreslagna anslaget är rimliga med hänsyn till föreliggande behov.

a) för *teaterverksamhet* på invandrar- och minoritetsspråk beräknas ett anslag om 1,2 milj. kr.
b) för *litteraturverksamhet* beräknas ett anslag om 0,6 milj. kr. avseende bidrag för produktion av böcker på minoritetsspråk i Sverige, stipendier till författare och översättare m. m.
c) Under rubriken *övrigt* beräknas ett anslag om 1,2 milj. kr. som avser bidrag till musik- och folkdansverksamhet, viss hemslöjdsverksamhet m. m. Vidare beräknas att från denna anslagspost skall – under ett uppbyggnadsskede – bekostas dokumentation av invandrargruppernas bakgrund och bosättning i Sverige samt arkivering av historiskt material med anknytning till språkliga minoritetsgrupper (jfr. avsnitt 12.4.4).

Litteraturutredningen och IU har tidigare gemensamt föreslagit att 12 milj. kr. utgår från staten för inköp av litteratur på invandrar- och minoritetsspråk till de allmänna biblioteken. Denna kostnad har inte räknats in i sammanfattningen på sid. 444.

IU har inte beräknat medel för kulturrådets administration av åtgärder för språkliga minoriteter men förutsätter att rådet kommer att begära medel för ändamålet. Verksamheten förutsätter minst en heltidsanställd handläggare och visst behov av särskilt anlitad expertis.

Kapitel 8 Utbildning

De förslag IU lägger fram om bl. a. produktion av läromedel, ökad informationsspridning, statsbidrag till hemspråksundervisning utanför schemalagd tid, ökade möjligheter till stödundervisning och hemspråksundervisning m. m. innebär att samhällets kostnader för speciella åtgärder avseende invandrar- och minoritetsbarns skolgång väsentligt ökas i förhållande till nuläget. Då dessa kostnader till stor del är beroende av de regler som kan komma att gälla för bl. a. hemspråksundervisningen, och då IU i denna fråga föreslår ytterligare utredning i särskild ordning, har IU inte kunnat beräkna de kostnader som kan bli en följd av IU:s förslag i utbildningskapitlet.

Kapitel 9 Föreningarna och trossamfunden

I kap. 9 föreslår IU dels ett särskilt verksamhetsbidrag till invandrar- och minoritetsorganisationer, dels att sådana projektbidrag som f. n. utgår till olika organisationer och institutioner från SIV skall utgå även i fortsättningen. Kostnader för SIV:s projektbidrag har tagits upp under kap. 12, liksom även det av IU föreslagna anslaget för bidrag till invandrar- och minoritetsorganisationer. Här redovisas de beräkningar som ligger till grund för detta anslag.

I bilaga B återfinns IU:s förslag till statsbidragskungörelse för anslaget. Kostnadsberäkningarna utgår från reglerna i kungörelsen.

Sammanlagt beräknar IU medelsbehovet för bidrag till invandrar- och minoritetsorganisationer under det första året till 2,5 milj. kr.

a) bidrag till invandrar- och minoritetsorganisationer som av regeringen förklarats bidragsberättigade: 1,5 milj. kr.

IU bedömer att de invandrar- och minoritetsorganisationer som blir bidragsberättigade enligt denna delpost tillsammans har ca 60 000 medlemmar. IU har räknat med att bidraget totalt skulle ligga i storleksordningen 25 kr. per registrerad medlem, varvid hela beloppet blir 1,5 milj. kr. Vidare har IU räknat med att det föreslagna grundbidraget utgör 75 000 kr. per organisation, medan resten av anslaget fördelas mellan organisationerna med hänsyn till antalet medlemmar över 3 000.

För att visa hur ett sådant anslag skulle verka enligt de regler som IU föreslår har följande exempel ställts samman. Organisationerna i exemplet motsvaras inte av faktiskt befintliga invandrar- och minoritetsorganisationer.

Fem organisationer antas ha blivit förklarade som bidragsberättigade invandrar- och minoritetsorganisationer. De antas ha medlemsantal varierande mellan 3 000 och 40 000. Grundbidraget antas utgå med 75 000 kr. till varje organisation. För grundbidraget åtgår således 5 x 75 000 = 375 000 kr. För det rörliga bidraget kvarstår 1 125 000 kr. Alla organisationerna tillsammans antas ha 62 000 medlemmar. Det rörliga bidraget skall då fördelas med hänsyn till antalet medlemmar över 3 000, (62 000 – 5 x 3 000) = 47 000 medlemmar, dvs med 23:94 kr. för varje

medlem som organisationerna har över 3 000 medlemmar. Resultatet skulle bli följande:

Organisation	Antal registrerade medlemmar	Grundbidrag	Rörligt bidrag	Summa bidrag
1	40 000	75 000	+ 885 780	960 780
2	10 000	75 000	+ 165 580	242 580
3	5 000	75 000	+ 47 880	122 880
4	4 000	75 000	+ 23 940	98 940
5	3 000	75 000	+ 0	75 000

b) bidrag till mindre invandrar- och minoritetsorganisationer som bedöms uppfylla villkoren för bidrag enligt förslaget till kungörelse i bilaga B: 1 milj. kr.

Antalet organisationer som bör få bidrag från denna delpost, liksom antalet medlemmar i dessa föreningar, är svårt att ange. Behovet av medel kommer att bero på hur många organisationer som kan få bidrag enligt delpost a); vidare är det troligt att många sådana organisationer vars verksamhet i och för sig borde berättiga dem till bidrag har en mellan olika år växlande verksamhet och att många sådana organisationer upphör medan nya tillkommer. I de beräkningar som IU har utfört har antagits att bidrag utgår till ett antal föreningar med tillsammans ca 12 000 medlemmar. Hänsyn har därvid tagits till att dessa organisationer ofta har att kämpa med relativt sett större ekonomiska svårigheter än de organisationer som föreslås få stöd under punkt a.

Kapitel 10 Medinflytande och medborgarskap

IU föreslår i avsnitt 10.3.5 att expeditionsavgiften för erhållande av bevis för svenskt medborgarskap avskaffas. Reformen beräknas innebära ett bortfall av inkomster för statsverket på 0,53 milj. kr.

Beräkningen utgår från antalet årligen naturaliserade personer de senaste åren, varvid har antagits att från länsstyrelserna årligen har expedierats 4 000 bevis om svenskt medborgarskap för nordbor (expeditionsavgiften är f. n. 60 kr.) och från SIV 2 500 bevis för icke-nordbor (expeditionsavgiften är f. n. 115 kr.). Bortfallet av inkomster blir således: 4 000 x 60 + 2 500 x 115 = 527 500 kr.

Kostnadseffekterna av övriga förslag rörande medborgarskap kan inte beräknas, liksom inte heller av övriga förslag i kap. 10.

Kapitel 11 Information och opinionsbildning

I kap. 11 rekommenderas bl. a. vidgade allmänna insatser för informationsverksamhet för invandrare. Vidare föreslås en utökning av verksamheten vid Stiftelsen invandrartidningen. Kostnaderna tas upp under kap. 12 nedan.

Kapitel 12 Ansvarsfördelning och samordning

Avsnitt 12.2 SIV

I avsnittet läggs vissa förslag fram om bl. a. SIV:s framtida verksamhet. Eftersom IU inte uttalar sig i frågan om dimensioneringen av personalresurser har kostnader som uppkommer för SIV:s myndighetsanslag inte beräknats.

IU:s förslag angående SIV:s sakanslag (operativa medel) omfattar följande delposter:

	Förslag	Medlens nuvarande storlek
a) Bidrag till Stiftelsen invandrartidningen	1 500 000	1 145 000
b) Bidrag till invandrar- och minoritetsorganisationer	2 500 000	–
c) Bidrag till kommuner för särskild informationsverksamhet för invandrare	5 000 000	–
d) Bidrag till avgränsade projekt m. m.	2 500 000	925 000
e) Informationsverksamhet	3 000 000	1 415 000
f) Statistik och forskning	1 500 000	–
g) Reserv för oförutsedda ändamål att användas endast efter särskilt beslut av regeringen	500 000	–
	16 500 000	

För uppgifter om det nuvarande anslaget Anpassningsåtgärder för invandrare hänvisas till avsnitt 12.2.3.

Den föreslagna ökningen under delposten a) är beräknad med hänsyn till kostnaden för att vidga tidningens verksamhet till ytterligare språkgrupper.

Beträffande beräkningarna under delposten b), se kap. 9.

Beträffande beräkningarna under delposten c) kan följande anföras. I IU:s andra delbetänkande (SOU 1972:83) avsnitt 4.2 behandlades kommunernas kostnader för tolkservice och invandrarbyråer. Som framgår av detta avsnitt är det inte möjligt att från kommunerna erhålla specificerade uppgifter om vilka kostnader som den särskilda invandrarservicen medför. IU uppskattade kommunernas sammanlagda kostnad för denna verksamhet till mellan fem och sju milj. kr. år 1971. I denna summa ingår kostnader för tolkning, som enligt IU:s förslag i avsnitt 12.3.3 inte skall vara statsbidragsberättigade. Å andra sidan finns det förmodligen utgifter som inte är inräknade men som skulle kunna bli statsbidragsberättigade enligt IU:s förslag.

Kommunernas kostnader i nuläget för åtgärder som enligt förslaget skall vara statsbidragsberättigade kan bedömas uppgå till fyra–fem milj. kr. om året. Ett 50-procentigt statsbidrag skulle således medföra kostnader om 2,5 milj. kr. per år. Om man inför ett sådant statsbidrag skulle förmodligen dock kostnaderna bli högre genom bidragets stimulanseffekt.

Mot denna bakgrund beräknas anslaget för kommunernas särskilda insatser för invandrarinformation för budgetåret 1975/76 till 5 milj. kr.

Delposten d) är beräknad med hänsyn till vad IU anfört i kap. 9.

Delposten e) är beräknad med hänsyn till vad IU anför i kap. 11 och till att den i avsnitt 12.2.4 föreslagna informationsenheten bör förfoga över operativa medel.

Beträffande delposten f) se avsnitt 12.4.2 och 12.4.3.

Sammanfattning

	Milj. kr.
Ökade kostnader för folkpensioner	2,4
Kostnader för särskilda kulturåtgärder	3,0
Borttagande av expeditionsavgiften för bevis om svenskt medborgarskap	0,5
Ökning av SIV:s sakanslag	13,0
Summa	18,9

Bilaga B Förslag till statsbidragskungörelser

1. Förslag till kungörelse om statsbidrag till invandrar- och minoritetsorganisationer

1 § Invandrar- och minoritetsorganisation kan enligt denna kungörelse erhålla statsbidrag för sin verksamhet dels om den förklarats berättigad därtill av regeringen enligt 2 §, dels efter beslut av statens invandrarverk enligt 5 §.

2 § Till invandrar- och minoritetsorganisation som
a) har sin huvudsakliga verksamhet i Sverige,
b) är att anse som riksorganisation,
c) är demokratiskt uppbyggd, och
d) har minst 3 000 medlemmar
och som av regeringen förklarats berättigad till statsbidrag utgår sådant bidrag enligt 3 §.

3 § Statsbidrag utgår i form av grundbidrag och rörligt bidrag. Grundbidraget utgår med lika belopp till varje organisation som beviljats bidrag. Det rörliga bidraget fördelas mellan de organisationer, som beviljats bidrag, efter antalet registrerade medlemmar den 1 april före det redovisningsår som bidraget avser. Redovisningsår är den 1 juli–30 juni.

4 § Ansökan om statsbidrag enligt 2 § inges till statens invandrarverk som efter invandrarrådets hörande har att med eget yttrande överlämna ansökan till regeringen.

5 § Till invandrar- och minoritetsorganisation som inte uppfyller villkoren i 2 § kan statsbidrag utgå om organisationen har sin huvudsakliga verksamhet i Sverige och är demokratiskt uppbyggd samt om det med hänsyn till dess medlemsantal och verksamhetens inriktning kan anses föreligga skäl för sådant bidrag.

6 § Ansökan om statsbidrag enligt 5 § inges till statens invandrarverk som efter invandrarrådets hörande har att meddela beslut.

7 § Beslut av statens invandrarverk får överklagas hos regeringen genom besvär. Talan förs enligt bestämmelserna i förvaltningslagen (1971:290).

8 § Statsbidrag utbetalas av statens invandrarverk.

9 § Organisation, som beviljats statsbidrag enligt denna kungörelse, är skyldig att varje år till statens invandrarverk överlämna verksamhetsberättelse för den tid bidrag utgått.

10 § Närmare föreskrifter för tillämpningen av denna kungörelse meddelas av statens invandrarverk.

2. Förslag till kungörelse om statsbidrag till särskilda informationsåtgärder för invandrare

1 § Kommun får enligt denna kungörelse statsbidrag till kostnader för särskilda informationsåtgärder för invandrare. Fråga om statsbidrag prövas efter invandrarrådets hörande av statens invandrarverk.

2 § Statsbidrag beräknas för tiden den 1 juli–30 juni (redovisningsår).

3 § Som statsbidragsberättigade kostnader räknas
dels kostnader för personal som är särskilt anställd vid kommunal invandrarbyrå eller för särskilt avgränsad kommunal invandrarfunktion,
dels övriga kostnader för drift av kommunal invandrarbyrå eller invandrarfunktion,
dels ock för sådana merkostnader som uppkommit till följd av särskild information till invandrare eller särskild uppsökande verksamhet bland invandrare.

4 § Såsom villkor för statsbidrag gäller utöver vad som ovan föreskrivits
a) att kommunen skall vara skyldig att i den utsträckning så kan ske även lämna service till invandrare som är bosatt i annan kommun,
b) att kommunens service skall vara avgiftsfri,
c) att verksamheten skall vara underkastad inspektion av statens invandrarverk, samt
d) att kommunen efter redovisningsårets utgång till statens invandrarverk lämnar redogörelse för verksamheten.

5 § Statsbidrag utgår med femtio procent av kommunens kostnader enligt 3 § och utbetalas i efterskott.

6 § Statsbidrag utbetalas av statens invandrarverk.

7 § Närmare föreskrifter för tillämpningen av denna kungörelse meddelas av statens invandrarverk.

Bilaga C IU:s direktiv

Direktiven för IU återfinns i statsrådsprotokollet över inrikesärenden den 28 maj 1968. I anförande till detta protokoll yttrade dåvarande chefen för inrikesdepartementet, statsrådet Rune Johansson, bl. a. följande:

Sedan början av 1930-talet har Sverige varit ett invandringsland. Under perioden 1931–1965 invandrade närmare 700 000 personer till Sverige, medan utvandringen under perioden omfattade ca 300 000 personer. Det totala invandringsöverskottet fram till mitten av 1960-talet har alltså uppgått till inemot 400 000 personer. Under de första sex åren av 1960-talet invandrade ca 200 000 personer. Invandringsöverskottet under samma tid uppgick till i runt tal 120 000 personer.

Sverige kommer sannolikt att även framdeles vara ett invandringsland. Växlingar i konjunkturen, ländernas invandringspolitik och andra förhållanden som påverkar befolkningsrörelserna mellan länderna kan visserligen återverka på invandringens omfattning, men man torde få räkna med att invandringen till Sverige på längre sikt kommer att förete ungefär samma bild som under efterkrigstiden.

Invandringen till vårt land har till stor del skett från de andra nordiska länderna, främst Finland. Inflyttningen från övriga europeiska länder har emellertid ökat, särskilt under 1960-talet. Nettoinflyttningen från Grekland, Italien, Jugoslavien och Spanien steg sålunda från sammanlagt 2 500 personer under andra hälften av 1950-talet till sammanlagt 15 600 personer under första hälften av 1960-talet. I fråga om de utomeuropeiska länderna har ett tidigare utvandringsöverskott ersatts med ett invandringsöverskott. Under första hälften av 1960-talet uppgick invandringen från andra utomeuropeiska länder än Amerikas förenta stater till ca 5 000 personer.

Antalet i Sverige bosatta utländska medborgare är f. n. ca 300 000. Antalet här bosatta personer som är födda utomlands är emellertid betydligt större. Sedan början av 1940-talet har drygt 150 000 utlänningar fått svenskt medborgarskap genom naturalisation. Totalt torde det därför finnas ca en halv miljon utomlands födda personer i Sverige. Av dessa torde omkring hälften vara nordbor.

Sverige har på både det nationella och det internationella planet verkat aktivt för att förbättra invandrares ställning i vistelselandet. Numera har i vårt land utlänningar och svenska medborgare i huvudsak samma ställning på en rad väsentliga områden. Yttrandefrihet, religionsfrihet och församlingsfrihet tillkommer i princip utlänning i samma mån som svensk medborgare. Också i fråga om rätt till undervisning och utbildning är utlänning som vistas här jämställd med svensk medborgare, och särskilda åtgärder har vidtagits för att rätten skall kunna utnyttjas fullt ut. I fråga

om sociala förmåner kan nämnas att inte bara medborgare i övriga nordiska länder utan också andra utlänningar som slår sig ner i vårt land har i huvudsak samma rätt som svenska medborgare till bl. a. socialhjälp, barnbidrag, allmän tilläggspension, sjukförsäkring, arbetslöshetsförsäkring, yrkesskadeförsäkring och studiesociala förmåner. Folkpensionsförmåner är i princip förbehållna svenska medborgare men tillkommer enligt konventioner också utlänningar av vissa nationaliteter. Utlänning som har fått arbetstillstånd är i väsentliga avseenden jämställd med svensk medborgare på arbetsmarknaden.

En avgörande olikhet mellan utlännings och svensk medborgares rättsställning föreligger emellertid däri att utlänning inte har ovillkorlig rätt att resa in, vistas och arbeta i Sverige. Regleringen av utlännings rätt i dessa avseenden syftar bl. a. till att anpassa invandringen till förhållandena på vår arbets- och bostadsmarknad. Härigenom skapas vissa garantier för att invandrare i Sverige får sin försörjning tryggad och sitt behov av bostad tillgodosett.

Man torde alltså kunna säga att vårt land har sörjt förhållandevis väl för att utlänning som bosätter sig här blir delaktig av den ekonomiska och sociala standarden i landet, något som utgör grundvalen för att invandrare skall ha möjlighet att finna sig till rätta här, dvs. för deras anpassning i vidare bemärkelse.

Invandrare i Sverige möter emellertid också en rad anpassningsproblem av mera speciell karaktär, som främst har samband med att de talar annat språk, är vana vid andra samhälls- och levnadsförhållanden eller har annan religion. Dessa faktorers betydelse har blivit alltmer uppenbar efter hand som invandringen från mera avlägsna länder har ökat. De speciella anpassningsproblem som jag här åsyftar har omnämnts av utlänningsutredningen i dess betänkande "Invandringen" (SOU 1967:18). Utredningens uppdrag omfattade inte frågor om invandrarnas anpassning och problemen har därför inte behandlats närmare i betänkandet. Vid remissbehandlingen av betänkandet har emellertid stor uppmärksamhet ägnats åt dessa frågor och från flera håll hävdas att de behöver belysas ytterligare.

I riksdagen har anpassningsproblemen diskuterats i flera sammanhang. Med anledning av motioner (I:137 och II:175) anförde 1967 års riksdag (SU 11, rskr 11) att de principiella riktlinjerna för statsmakternas handlande i fråga om invandrande minoritetsgruppers strävan att bevara sin språkliga, kulturella och religiösa egenart borde belysas så noggrant som möjligt genom kompletterande undersökningar eller särskild utredning. Också vid årets riksdag har frågorna behandlats med anledning av motioner i ämnet (ABU 1968:37). Inom Nordiska rådet har språkproblemen i Norden diskuterats bl. a. mot bakgrund av det stora antalet finskspråkiga personer i Sverige, och rådet har i rekommendation 1966:29 hemställt till regeringarna i de nordiska länderna att utreda förutsättningarna för en lösning av språkproblemen vid kontakter med domstolar och andra myndigheter i annat nordiskt land.

Åtskilliga åtgärder har vidtagits för att lösa invandrares anpassningsproblem av det slag som jag åsyftar här. Enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande har jag år 1966 tillsatt en arbetsgrupp för invandrarfrågor med uppgift att kartlägga de sociala, kulturella och andra problem som möter invandrare och överväga vilka åtgärder som bör vidtas för att underlätta deras anpassning i det svenska samhället. För att sprida information bland invandrarna om svenska samhällsförhållanden och om utlänningars rättigheter och skyldigheter i Sverige har handböcker på flera utländska språk utarbetats och tillställts invandrare. På förslag av arbetsgruppen för invandrarfrågor utges sedan någon tid en tidskrift som på olika främmande språk lämnar information om svenska förhållanden och om

händelser här och i utlandet. Bland andra åtgärder som har kommit till stånd på arbetsgruppens förslag kan nämnas kurativ verksamhet och biblioteksverksamhet för invandrare. Språkundervisning för utlänningar anordnas sedan år 1965 avgiftsfritt genom skolöverstyrelsens försorg huvudsakligen av de frivilliga bildningsförbunden. Inom grundskolan ges stödundervisning som innefattar undervisning för invandrares barn såväl i svenska och andra läroämnen som i barnens modersmål. Riktlinjer för en verksamhet som syftar fram mot en mera långsiktig lösning av frågan om undervisning av barn, som tillhör språkliga minoriteter, föreslås i prop. 1968:67.

Åtskilligt har sålunda gjorts och görs för att hjälpa invandrare till rätta med deras särskilda anpassningsproblem. Hittills vidtagna åtgärder har emellertid huvudsakligen kommit till stånd från fall till fall för att lösa akuta situationer, då behovet att göra något har framstått som särskilt angeläget. Vår kunskap om de speciella svårigheter som invandrare möter är emellertid begränsad och vi saknar en samlad bild av problemens art och omfattning på både kort och lång sikt. I enlighet med riksdagens önskemål och yrkandena vid remissbehandlingen av utlänningsutredningens betänkande bör en utredning med parlamentarisk förankring nu tillkallas för att göra en kartläggning av dessa anpassningsproblem och för att bedöma vad som ytterligare bör göras från samhällets sida för att ge invandrade utlänningar stöd och hjälp att lösa problemen.

Utredningens kartläggningsuppgift bör omfatta alla särskilda anpassningsproblem som möter utlänningar vilka invandrar till vårt land. Från kartläggningen bör uteslutas sådana problem som möter turister, tillfällighetsarbetare och andra utlänningar som tillhör liknande kategorier. Det bör uppmärksammas att anpassningsfrågorna kan vara olika för invandrare av skilda nationaliteter, t. ex. nordbor och invandrare från mera avlägsna länder, och att anpassningsproblemen kan ändra karaktär efter hand som vistelsen här fortfar och eventuellt övergår till permanent bosättning. Kartläggningen bör omfatta också etablerade etniska och religiösa minoriteters problem. Samefrågan bör dock inte behandlas i detta sammanhang. I övrigt bör det ankomma på utredningen att pröva vilka minoritetsproblem som lämpligen bör tas upp i detta sammanhang.

Vid fullgörandet av denna del av uppdraget bör utredningen söka kontakt med olika invandrarorganisationer samt samråda med bl. a. arbetsgruppen för invandrarfrågor och tillgodogöra sig de erfarenheter som arbetsgruppen har samlat.

Ett spörsmål som inte bör förbises är i vad mån en negativ inställning från den inhemska befolkningens sida till invandrare eller här bofasta minoriteter skapar särskilda problem för dessa.

Utredningen bör vidare ge en såvitt möjligt fullständig och aktuell redovisning av vilka möjligheter samhället redan nu erbjuder för att undanröja eller minska anpassningssvårigheterna eller för att på annat sätt tillgodose invandrares speciella behov. Jag har antytt utbildningsområdet, där åtgärder för långsiktiga lösningar redan har vidtagits eller föreslagits. Vidare kan nämnas att särskild rådgivning för utlänningar i sociala och närliggande frågor har anordnats av en del kommuner och bedrivs även av andra organ. I anslutning härtill vill jag erinra om att en utredning nyligen har tillsatts med uppgift att göra en allmän översyn av den sociala vårdlagstiftningen med speciell inriktning på att effektivera den förebyggande vården, bl. a. genom aktiv uppsökande verksamhet. I uppdraget ingår vidare bl. a. att undersöka förutsättningarna för att i anslutning till den kommunala nämndorganisationen skapa socialcentra i kommunerna, dit allmänheten kan vända sig för vård, hjälp, service, råd och upplysning. Härvid skall nämnda utredning beakta möjligheterna till samordning med den verksamhet som bedrivs av landstingen och de allmänna försäkrings-

kassorna och i fråga om informationsverksamheten samråda med den år 1967 tillsatta utredningen om ökad samhällsinformation. Informationsutredningens uppdrag innefattar en allmän översyn av den samhälleliga informationsverksamheten, dess syften och metoder. Den utredning som jag förordar bör hålla nära kontakt med de båda nyss nämnda och andra utredningar, som behandlar frågor av betydelse för invandrarnas möjligheter att finna sig till rätta här, bl. a. utredningen angående förbud mot rasdiskriminering, och göra sig noga underrättad om i vilken mån utredningarnas kommande förslag kan få betydelse för invandrarnas anpassning.

Som jag har sagt förut har särskilda ansträngningar gjorts från samhällets sida för att nå invandrande utlänningar med information om det svenska samhället och om utlänningars rättigheter och skyldigheter. Däremot saknas mera ingående kännedom om vilken information invandrar- eller minoritetsorganisationer själva lämnar till invandrande landsmän m. fl. I fråga om informationen till invandrare bör särskild uppmärksamhet ägnas åt i vilken utsträckning informationen kan antas nå fram till invandrarna, dvs. inte bara vilken information som lämnas utan också i vilken mån den verkligen mottas av dem som den riktar sig till. Vidare bör undersökas om den inhemska befolkningen får erforderlig information rörande vår utlänningspolitik.

Utredningen bör klarlägga i vilken mån anpassningssvårigheter kvarstår eller särskilda önskemål inte tillgodoses trots åtgärder som redan har vidtagits eller som kan väntas komma till stånd inom en nära framtid. Härvid bör beaktas bl. a. vad 1967 års riksdag har anfört med anledning av motioner (I:369 och II:460 samt I:671 och II:837) om hälsokontroll av utländsk arbetskraft m. m. (ABU 27, rskr 219).

Jag ämnar senare i år föreslå Kungl. Maj:t att proposition med förslag till riktlinjer för utlänningspolitiken m. m. skall föreläggas riksdagen på grundval av utlänningsutredningens betänkande. I denna proposition, som f. n. förbereds inom inrikesdepartementet, kommer flera frågor av betydelse för den nu förordade utredningens arbete att behandlas. Utredningen bör grunda sina bedömningar på de ställningstaganden från statsmakternas sida som görs i samband med propositionens behandling. T. v. bör utredningen utgå från att invandringen även framdeles kommer att regleras med hänsyn bl. a. till förhållandena på vår arbets- och bostadsmarknad. I fråga om anpassningsåtgärdernas inriktning vill jag redan nu anlägga några synpunkter. Diskussionen härom har hittills i stor utsträckning förts omkring begreppen assimilering, dvs. införlivning av invandrarna språkligt och kulturellt med befolkningen i övrigt, och integration, varmed avses att invandrarna passas in i samhället med bevarad språklig och kulturell särart. Frågan om inriktningen av anpassningsåtgärderna bör frigöras från dessa begrepp och i stället behandlas med hänsyn till vad som i varje särskilt fall är ändamålsenligt från skilda synpunkter.

Det måste vara en primär uppgift för samhället att medverka till att en utlänning som bosätter sig här får kunskaper i svenska språket och om det svenska samhällets byggnad och funktion. Åtgärder i detta syfte har redan vidtagits eller föreslagits. Det tar emellertid tid innan utlänningen får så goda kunskaper i svenska språket och så djup insikt i samhällsförhållandena här att han kan klara sig på egen hand i alla situationer. Särskilt gäller detta hans kontakter med myndigheter av olika slag, något som betonas bl. a. i Nordiska rådets förut nämnda rekommendation. Samhället bör ta på sig ett ansvar för att utlänningen får den särskilda service som sålunda behövs under den första tiden efter hans inflyttning till Sverige.

Anpassningsåtgärder av den art som jag nu har nämnt är uttryck för en

naturlig strävan från ett inflyttningslands sida att skapa förutsättningar för invandrares vistelse i landet. Om invandraren avser att bosätta sig i Sverige för gott är det angeläget för såväl honom som samhället att han så till vida smälter in i befolkningen att han i det långa loppet inte känner sig främmande i samhället. Det måste vara ett klart och medvetet mål för samhället att hindra att invandrare av olika nationellt ursprung blir isolerade befolkningsgrupper som avskärmas från befolkningen i övrigt.

En annan sida av anpassningsfrågan är vilket ansvar som bör åvila samhället för att invandrares önskan att vidmakthålla kontakten med sitt ursprungslands språk och kultur tillgodoses. I detta avseende bör uppmärksammas att åtskilliga invandrare återvänder till sitt hemland eller flyttar till annat land efter något eller några års vistelse här. Man kan därför anta att många invandrare inte från början har tagit ställning till om de skall stanna här. Bl. a. med hänsyn härtill är det väsentligt att de får tillfälle att hålla kontakt med hemlandets språk och kultur. Härigenom behåller de möjligheten till fritt val mellan att stanna här och att återvända.

I vilken mån det svenska samhället bör skapa eller på annat sätt främja möjligheter för invandrare, som bosätter sig här för gott, att bevara sina traditioner och sitt kulturarv i övrigt bör i första hand bedömas mot bakgrund av deras egna önskemål. Initiativ inom detta område bör utgå från dessa grupper själva. En synpunkt som emellertid måste tilläggas betydelse i detta sammanhang är att våra välfärdsanordningar har generell utformning och att utrymmet för speciella anordningar avpassade för särskilda grupper är förhållandevis begränsat, bl. a. av ekonomiska skäl. Den anpassning till välfärdssystemet som därför är nödvändig för den inhemska befolkningen måste gälla även de invandrade grupperna.

Utredningen bör grunda sina förslag på överväganden efter sådana linjer som jag här har angett för anpassningsåtgärdernas inriktning. En ytterligare riktpunkt för utredningens arbete bör vara att samhällets åtgärder för invandrarnas anpassning byggs in i samhällets allmänna välfärdsanordningar för befolkningen. Speciella åtgärder enbart för att tillgodose invandrares behov bör inte föreslås utan att andra vägar visar sig stängda.

Som framgår av det föregående bör utredningen klarlägga de speciella anpassningsproblem som möter invandrare i Sverige. Utredningen bör ha frihet att överväga samhällsåtgärder som är ägnade att undanröja förhållanden som försätter invandrare eller dem som tillhör etablerade etniska eller religiösa minoriteter i sämre läge än befolkningen i övrigt. Vid sina bedömningar av vilka anpassningsåtgärder som kan behöva vidtas bör utredningen emellertid inte ompröva beslut som statsmakterna redan har fattat om långsiktiga lösningar av anpassningsfrågor, bl. a. på undervisningens område.

Frågor om eventuellt stöd åt föreningar med uppgift att tillgodose medlemmarnas intresse att upprätthålla kontakt med visst lands kultur och traditioner bör i huvudsak prövas efter mönster av vad som tillämpas i fråga om samhällets stöd till föreningslivet i allmänhet. En utgångspunkt bör vara att stöd förbehålls föreningar som står öppna för varje intresserad samhällsmedlem och som sålunda bidrar till att kulturella impulser utifrån tillförs det svenska kulturlivet.

Beträffande anpassningsfrågornas handläggning framdeles bör utredningen i avvaktan på statsmakternas ställningstagande utgå från de allmänna principer som föreslås i utlänningsutredningens betänkande. De innebär bl. a. att ansvaret för att åtgärder vidtas på skilda områden för att främja invandrares anpassning i vårt land och i övrigt ge dem stöd och hjälp skall åligga resp. statliga eller kommunala fackmyndigheter. Uppgifterna att fortlöpande uppmärksamma de kulturella och religiösa

problem som invandrare möter i Sverige, bevaka utvecklingen inom anpassningsområdet i dess helhet och föreslå åtgärder för att underlätta anpassningen skall ankomma på ett centralt organ, som också skall svara för samordning av insatserna för anpassningen och vara informations- och kontaktorgan för invandrare i Sverige. Det bör åligga utredningen att med dessa utgångspunkter lägga fram en plan för samhällsinsatser på olika områden och för insatsernas samordning.

Utredningen bör söka redovisa i varje fall i stort vilka kostnader som utredningens förslag för med sig för det allmänna. Som jag har sagt tidigare bör anpassningsåtgärder huvudsakligen vidtas inom ramen för samhällets välfärdsanordningar för invånarna i gemen och det ekonomiska ansvaret för åtgärderna alltså vila på de organ som i övrigt svarar för anordningarna. Frågor om kostnadsfördelning mellan stat och kommun bör inte prövas av utredningen.

KUNGL. BIBL.
12 SEP 1974
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1974

Kronologisk förteckning

1. Orter i regional samverkan. A.
2. Ortsbundna levnadsvillkor. A.
3. Produktionskostnader och regionala produktionssystem. A.
4. Regionala prognoser i planeringens tjänst. A.
5. Boken Litteraturutredningens huvudbetänkande. U.
6. Förenklad konkurs m. m. Ju.
7. Barn- och ungdomsvård. S.
8. Rättegången i arbetstvister. A.
9. Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttranden över betänkanden av 1968 års beredning om stat och kyrka. U.
10. Data och näringspolitik. I.
11. Svensk industri. Delrapport 1. I.
12. Svensk industri. Delrapport 2. I
13. Svensk industri. Delrapport 3. I.
14. Svensk industri. Delrapport 4. I.
15. Sänkt pensionsålder m. m. S.
16. Neutral bostadsbeskattning. Fi.
17. Solidarisk bostadspolitik. B.
18. Solidarisk bostadspolitik. Bilagor. B.
19. Högskoleutbildning. Läkarutbildning för sjuksköterskor. U.
20. Förslag till skatteomläggning m. m. Fi.
21. Markanvändning och byggande. B.
22. Vattenkraft och miljö. B.
23. Reklam V. Information i reklamen. U.
24. Förslag till hamnlag. K.
25. Fri sterilisering. Ju.
26. Motorredskap. K.
27. Mindre brott. Ju.
28. Räntelag. Ju.
29. Att utvärdera arbetsmarknadspolitik. A.
30. Jordbruk i samverkan. Jo.
31. Unga lagöverträdare V. Ju.
32. Solidarisk bostadspolitik. Följdfrågor. B.
33. Att översätta Gamla testamentet. U.
34. Grafisk industri i omvandling. I.
35. Spridning av kemiska medel. Jo.
36. Skolan, staten och kommunerna. U.
37. Mut- och bestickningsansvaret. Ju.
38. FFV. Förenade fabriksverken. I.
39. Socialvården. Mål och medel. S.
40. Socialvården. Mål och medel. Sammanfattning. S.
41. Statsbidrag till kommunal färdtjänst, hemhjälp och familjedaghemsverksamhet. Fi.
42. Barns fritid. S.
43. Utställningar. U.
44. Effekter av förpackningsavgiften. Jo.
45. Samordnad traktamentsbeskattning. Fi.
46. Befordringsförfarandet inom krigsmakten. Fö.
47. Installationssektorn. I.
48. Installationssektorn. Bilagor. I.
49. Bevissäkringslag för skatte- och avgiftsprocessen. Fi.
50. Information och medverkan i kommunal planering. Rapport. Kn.
51. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 1. Fö.
52. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 2. Fö.
53. Skolans arbetsmiljö. U.
54. Vidgad vuxenutbildning. U.
55. Utsökningsrätt XIII. Ju.
56. Närförläggning av kärnkraftverk. I.
57. Lägenhetsreserv. B.
58. Skolans arbetsmiljö. Bilagor. U.
59. Sexual- och samlevnadsundervisning. U.
60. Trafikbuller. Del I. Vägtrafikbuller. K.
61. Trafikbuller. Bilagedel. K.
62. Studiestöd åt vuxna. U.
63. Internationellt patentsamarbete. I. H.
64. Energi 1985, 2000. I.
65. Energi 1985. 2000. Bilaga. I.
66. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Band 1. Gudstjänstordning m. m. U.
67. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänst och övriga gudstjänster. Bilaga 1. Gudstjänst i dag. Utvecklingstendenser i Sverige och i några av världens kyrkor. U.
68. Svenska kyrkans gudstjänster. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Bilaga 2. Den liturgiska försöksverksamheten 1969–1972. U.
69. Invandrarutredningen 3. Invandrarna och minoriteterna. A.

Statens offentliga utredningar 1974

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Förenklad konkurs m. m. [6]
Fri sterilisering. [25]
Mindre brott. [27]
Räntelag. [28]
Unga lagöverträdare V. [31]
Mut- och bestickningsansvaret. [37]
Utsökningsrätt XIII. [55]

Försvarsdepartementet

Befordringsförfarandet inom krigsmakten. [46]
Krigsmaktens förvaltningsutbildningsutredning. 1. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del. 1. [51]
2. Utbildning i förvaltning inom försvaret. Del 2. [52]

Socialdepartementet

Barn- och ungdomsvård. [7]
Sänkt pensionsålder m. m. [15]
Socialutredningen. 1. Socialvården. Mål och medel. [39]
2. Socialvården. Mål och medel. Sammanfattning. [40]
Barns fritid. [42]

Kommunikationsdepartementet

Förslag till hamnlag. [24]
Motorredskap. [26]
Trafikbullerutredningen. 1. Trafikbuller. Del I. Vägtrafikbuller. [60]
2. Trafikbuller. Bilagedel. [61]

Finansdepartementet

Neutral bostadsbeskattning. [16]
Förslag till skatteomläggning m. m. [20]
Statsbidrag till kommunal färdtjänst, hemhjälp och familjedaghemsverksamhet. [41]
Samordnad traktamentsbeskattning. [45]
Bevissäkringslag för skatte- och avgiftsprocessen. [49]

Utbildningsdepartementet

Boken. Litteraturutredningens huvudbetänkande. [5]
Samhälle och trossamfund. Sammanställning av remissyttranden över betänkanden av 1968 års beredning om stat och kyrka. [9]
Högskoleutbildning. Läkarutbildning för sjuksköterskor. [19]
Reklam V. Information i reklamen. [23]
Att översätta Gamla testamentet. [33]
Skolan, staten och kommunerna. [36]
Utställningar. [43]
Skolans inre arbete. 1. Skolans arbetsmiljö. [53] 2. Skolans arbetsmiljö. Bilagor. [58]
Vidgad vuxenutbildning. [54]
Sexual- och samlevnadsundervisning. [59]
Studiestöd åt vuxna. [62]
1968 års kyrkohandbokskommitté. 1. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Band 1. Gudstjänstordning m. m. [66] 2. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänst och övriga gudstjänster. Bilaga 1. Gudstjänst i dag. Utvecklingstendenser i Sverige och i några av världens kyrkor. [67] 3. Svenska kyrkans gudstjänst. Huvudgudstjänster och övriga gudstjänster. Bilaga 2. Den liturgiska försöksverksamheten 1969–1972. [68]

Jordbruksdepartementet

Jordbruk i samverkan [30]
Spridning av kemiska medel. [35]
Effekter av förpackningsavgiften. [44]
Handelsdepartementet. Internationellt patentsamarbete I. [63]

Arbetsmarknadsdepartementet

Expertgruppen för regional utredningsverksamhet. 1. Orter i regional samverkan. [1] 2. Ortsbundna levnadsvillkor. [2] 3. Produktionskostnader och regionala produktionssystem. [3] 4. Regionala prognoser i planeringens tjänst. [4]
Rättegången i arbetstvister. [8]
Att utvärdera arbetsmarknadspolitik. [29]
Invandrarutredningen. 1. Invandrarutredningen 3. Invandrarna och minoriteterna. [69]

Bostadsdepartementet

Boende- och bostadsfinansieringsutredningarna. 1. Solidarisk bostadspolitik. [17] 2. Solidarisk bostadspolitik. Bilagor. [18] 3. Solidarisk bostadspolitik. Följdfrågor. [32] 4. Lägenhetsreserv. [57]
Markanvändning och byggande. [21]
Vattenkraft och miljö. [22]

Industridepartementet

Data och näringspolitik. [10]
Industristrukturutredningen. 1. Svensk industri. Delrapport 1. [11] 2. Svensk industri. Delrapport 2. [12] 3. Svensk industri. Delrapport 3. [13] 4. Svensk industri. Delrapport 4. [14]
Grafisk industri i omvandling. [34]
FFV. Förenade fabriksverken. [38]
Installationsbranchutredningen. 1. Installationssektorn. [47] 2. Installationssektorn. Bilagor. [48]
Information och medverkan i kommunal planering. Rapport. [50]
Närförläggande av kärnkraftverk. [56]
Energiprognosutredningen. 1. Energi 1985, 2000. [64] 2. Energi 1985, 2000. Bilaga. [65]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

Nordisk utredningsserie (Nu) 1974

Kronologisk förteckning

1. Sverigefinnarna och deras organisationer
2. Naturorienterande ämnen i grundskolan i Norden, årskurserna 1–6
3. Förslag till Nordisk tentamensgyldighed
4. Grunnskolen i Norden
5. Spesialundervisning i Norden
6. Færyene i Norden
7. Hyere utdanning av sykepleiere
8. Äldres integration i samhället
9. Kontrollpolitik och narkotika

■ Detta är invandrarutredningens huvudbetänkande. Det behandlar invandrarnas och de språkliga minoriteternas situation i Sverige.

■ This is the final report of the Commission on Immigration. It discusses the situation of immigrants and linguistic minorities in Sweden.

■ Tämä on Siirtolaisasiain Komitean päämietintö. Siinä käsitellään maahanmuuttajien ja kielellisten vähemmistöjen asemaa Ruotsissa.

■ Ovo je konačni izvještaj Komisije za ispitivanje situacije useljenika. U njemu se tretira položaj useljenika i jezičkih manjina u Švedskoj.

■ Questo è l'argomento principale dell'indagine sull'immigrazione. Essa prende in considerazione la situazione in Svezia degli immigrati e quella linguistica delle minoranze.

■ See on sisserändajate komisjoni pearaport. Aruanne käsitleb sisserändajate ja keeleliste vähemuste olukorda Rootsis.

■ Ieceļotāju jautājuma pētīšanas komisijas pamatatzinumi, kas apskata ieceļotāju un mazākuma tautību stāvokli Zviedrijā.

■ Oto sprawozdanie komisji powołanej do zbadania sytuacji imigrantów. Chodzi o problemy imigrantów i mniejszości językowych na terenie Szwecji.

■ A Bevándorlásügyi Vizsgáló Bizottság e könyvben teszi közzé a svédországi bevándorlók és nyelvi kisebbségek helyzetével foglalkozó zárójelentését.

■ Este es el informe final de la comisión designada para estudiar los problemas de la inmigración. El informe trata de la situación de los inmigrantes y de las minorías lingüísticas en Suecia.

■ Bu metin, göçmenler araştırması ana raporudur. Rapor, İsveç'teki göçmenlerin ve yabancı dil konuşan azınlıkların durumlarını ele almaktadır.

■ Αὐτὸ ἐδῶ εἶναι ἡ κυρίως γνωμάτευση τῆς Κοινοβουλευτικῆς ἐπιτροπῆς γιὰ τὰ μεταναστευτικά. Ἐκθέτει τὴν κατάσταση τῶν μεταναστῶν καὶ τῶν γλωσσικῶν μειονοτήτων στὴ Σουηδία.

■ ـ هذا تقريرها ئي قدّمته اللجنة الخاصة في البحث بشـــؤون الـهجرة .
ويعالج هذا التقرير ظروف المـهاجرين والأقليّات اللغويّة في السويد .

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-01956-6