Invandrar- och minoritetspolitiken

SLUTBETÄNKANDE AV
INVANDRARPOLITISKA KOMMITTÉN

SOU 1984:58

155

Statens offentliga utredningar
1984:58
Arbetsmarknadsdepartementet

Invandrar- och minoritetspolitiken

Slutbetänkande av invandrarpolitiska kommittén

Stockholm 1984

Omslag Johan Ogden
ISBN 91-38-08328-0
ISSN 0375-250X
MinabGotab Stockholm 1984

Till
Statsrådet Anita Gradin

Genom beslut den 5 juni 1980 bemyndigade regeringen invandrarministern att tillkalla en kommitté för att göra en översyn av 1968 års riktlinjer för den reglerade invandringen samt av den fortsatta inriktningen av åtgärder för invandrare och minoriteter i Sverige i anslutning till 1975 års riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken. Kommittén, som tillkallades av dåvarande statsrådet för invandrarfrågor Karin Andersson, antog namnet invandrarpolitiska kommittén. En särskild referensgrupp åt kommittén tillkallades av statsrådet Andersson i oktober 1980. Genom beslut vid regeringssammanträde den 19 maj 1983 lämnades tilläggsdirektiv till kommittén (Dir 1983:39) som återges i bilaga 1 till det slutbetänkande som vi härmed överlämnar. De personer som medverkat i kommitténs arbete – ledamöter, sakkunniga, experter och sekretariat m fl samt ledamöter och ersättare i referensgruppen – framgår av bilaga 2.

Kommittén överlämnade den 20 oktober 1982 sitt första delbetänkande (SOU 1982:49) Invandringspolitiken – Bakgrund och den 28 juni 1983 sitt andra delbetänkande (SOU 1983:29) Invandringspolitiken – Förslag. Genom det betänkande som kommittén nu lägger fram (SOU 1984:58) Invandrar- och minoritetspolitiken, har kommittén fullgjort sitt uppdrag.

Reservationer respektive reservation och särskilt yttrande har avgetts av undertecknade ledamöter Chrisopoulos och Svensson samt särskilda yttranden av sakkunniga Hans-Göran Myrdal och Thord Palmlund.

Stockholm i juni 1984

Lahja Exner

Conny Andersson *Hans Göran Franck*

Rune Backlund *Sten Svensson*

Alexander Chrisopoulos *Lennart Widing* /*Ingemar Källberg*
Lise Blomqvist
Leena Sparring

Innehåll

Förkortningar

AKU	arbetskraftsundersökning
AMI	arbetsmarknadsinstitut
AMS	arbetsmarknadsstyrelsen
AMU	arbetsmarknadsutbildning
AU	arbetsmarknadsutskottet
Ds A	departementsserien, arbetsmarknadsdepartementet
EIFO	delegationen för invandrarforskning, tidigare expertgruppen för invandringsforskning
FoB	folk- och bostadsräkning
ICM	Intergovernmental Committee for Migration
ILO	internationella arbetsorganisationen
InU	inrikesutskottet
KrU	kulturutskottet
KU	konstitutionsutskottet
LO	Landsorganisationen i Sverige
prop	proposition
RF	regeringsformen
rskr	riksdagens skrivelse
SAF	Svenska arbetsgivareföreningen
SCB	statistiska centralbyrån
sfi	svenska för invandrare
SFS	svensk författningssamling
SfU	socialförsäkringsutskottet
SIOS	samarbetsgrupp för vissa riksorganisationer bland invandrare och minoriteter, den s k 10-gruppen
SIV	statens invandrarverk
SKU	språk- och kulturarvsutredningen
SOU	statens offentliga utredningar
SoU	socialutskottet
SÖ	skolöverstyrelsen
TF	tryckfrihetsförordningen
TS	tidningsstatistik
UHÄ	universitets- och högskoleämbetet
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (Förenta Nationernas flyktingkommissarie)

Tabeller och figurer

Tabeller

Figurer

Sammanfattning

Inledning

Invandrarpolitiska kommittén (IPOK) har tidigare lagt fram delbetänkandena (SOU 1982:49) Invandringspolitiken – Bakgrund och (SOU 1983:29) Invandringspolitiken – Förslag, vilka innehåller en beskrivning av nuvarande principer, regler och riktlinjer m m för invandringspolitiken och förslag om den framtida politiken. Förslagen har legat till grund för propositionen 1983/84:144 om invandrings- och flyktingpolitiken, vilken har antagits av vårriksdagen 1984.

I föreliggande slutbetänkande (SOU 1984:58) Invandrar- och minoritetspolitiken lägger kommittén fram förslag till åtgärder till stöd för invandrare och minoriteter (ej inhemska) i Sverige.

Invandrar- och minoritetspolitikens grundprinciper

Enligt direktiven skall målen jämlikhet, valfrihet och samverkan ligga fast. Dessa fastställdes genom riksdagsbeslutet om invandrar- och minoritetspolitiken år 1975. De huvudsakliga kännetecknen för politiken bör enligt kommittén vara att invandrarna ges med befolkningen i övrigt likvärdiga möjligheter samt kulturell valfrihet. Likvärdiga möjligheter förutsätter särskilda insatser från samhällets sida för att överbrygga språkhandikapp och undanröja andra svårigheter för invandrare i den nya miljön. Kulturell valfrihet förutsätter att de som önskar vidmakthålla sitt kulturarv ges samhällets stöd.

De viktigaste förslagen

I enlighet med direktiven har kommittén inriktat sitt arbete på att kartlägga och ta fram förslag om stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer, tidningar på andra språk än svenska och inom kultursektorn. Detta sker mot bakgrund av en koncentrerad genomgång av målfrågorna.

Därutöver har kommittén gjort en omfattande probleminventering av olika samhällssektorer, pekat på åtgärder som behöver vidtas och även lagt fram vissa förslag. Ökade insatser på invandrar- och minoritetspolitikens område måste enligt kommittén generellt göras om det skall bli möjligt att komma närmare de uppställda målen jämlikhet, valfrihet och samverkan.

Här redovisas kort huvudpunkterna i förslagen till organisations- och kulturstöd m m. Därefter lämnas en redogörelse kapitelvis.

Kommittén föreslår:

- automatiskt verkande statligt stöd till invandrarnas riksorganisationer med stödbelopp i regel beroende på antalet betalande enskilda medlemmar,
- höjning av det totala organisationsstödet från ca 4,5 milj kr till 7,5 milj kr,
- ökad satsning på kulturområdet, vilket bl a innebär särskilt stöd – utöver vad som kan utgå enligt ordinarie stödformer – för invandrares och minoriteters kulturverksamhet,
- markering av kulturrådets roll för invandrares och minoriteters kulturliv samt ökat inflytande för invandrare inom kulturrådets ansvarsområde,
- övergång till det allmänna presstödssystemet för utgivning av press på invandrarspråk – med en positiv särbehandling när det gäller villkoren för stöd,
- ökat stöd till invandrarföreningars närradiosändningar samt till annan medieverksamhet.

Mål, allmänna riktlinjer och ansvarsfördelning (kap1), Invandrar- och minoritetspolitik – definitioner, statistik och principer (kap 2)

Jämlikhetsmålet innebär samma rättigheter och skyldigheter samt likvärdiga möjligheter för invandrare som för befolkningen i övrigt. Diskrimineringsutredningen har behandlat rättigheter och skyldigheter. Invandrarpolitiska kommittén koncentrerar sig på att diskutera de likvärdiga möjligheterna. Grundläggande är därvid att alla invandrare får goda svenskkunskaper, möjlighet till utbildning och ett arbete som motsvarar önskemål och kvalifikationer.

Valfrihetsmålet innebär att samhället ger de invandrare som önskar det ett sådant stöd att de kan bibehålla och vidareutveckla sitt språk och kulturarv. I praktiken innebär det enligt kommittén att man utvecklar ett kulturliv *med utgångspunkt* i kulturarvet från hemlandet. De praktiska och ekonomiska möjligheterna till en sådan utveckling varierar beroende bl a på hur stor gruppen är i Sverige.

Kommittén pekar på att det i debatten ofta används ett valfrihetsbegrepp som tar sikte på livets alla områden. Även om invandrare och befolkningen i övrigt bör ha lika stor (eller begränsad) valfrihet i denna vidare mening, är det större risk för konflikter när seder, bruk och levnadssätt från andra länder finns med i bilden. Enligt kommittén kan man inte acceptera sedvänjor som strider mot svensk lag och bör inte heller acceptera sedvänjor eller normer som avviker från vad samhället klart har tagit ställning för, t ex i grundskolans läroplan eller i fråga om demokrati. När kulturkollisioner uppstår är det ofta olika uppfattning i frågor av livsåskådningskaraktär som ligger bakom. I dessa situationer är det nödvändigt för såväl samhällets representanter som medmänniskor i allmänhet att gå varsamt fram, ge avkall

på former och söka praktiska lösningar i generös anda. Det gäller att mera se till innehåll och mål och inte konstruera principfrågor som motverkar eller förhindrar lösningar.

Samverkan mellan invandrare och minoriteter och övrig befolkning är det tredje invandrarpolitiska målet. Den tar sin början mellan individer i vardagslivets sammanhang och kan fullföljas i det politiska livet och i organisationslivet i övrigt, t ex i samarbete mellan invandrarorganisationerna och samhällsrepresentanter.

Kommittén anser vidare att det är en viktig grundläggande princip att varje sakansvarig myndighet också i fortsättningen har ansvar för alla medborgare inom sitt område, oavsett vilket medborgarskap de har. Detsamma bör gälla för kommuner och landsting och andra samhällsorgan, t ex Sveriges Radio AB. "Normalt" ansvariga organ bör alltså ha ansvaret och "ordinarie" administrativa ordning tillämpas så långt som möjligt. Vad ansvaret innebär för statsmyndigheterna bör komma till uttryck i handlingsprogram. Detta bör bättre än nu klargöras genom författningsreglering.

I kapitel 2 lämnas en redovisning av invandringens och invandrarnas fördelning på medborgarskap, ålder etc. Bl a pekar kommittén på de demografiska förändringar som innebär att antalet invandrare i pensionsåldern kommer att öka kraftigt de närmaste decennierna.

Att analysera minoritetsbegreppet med hänsyn till den aktuella situationen i Sverige var ett av kommitténs uppdrag enligt direktiven. Kommittén konstaterar att invandrarna i Sverige består av människor som har flyttat hit under de senaste 40–50 åren. Även om många grupper har byggt upp egna infrastrukturer är det uppenbart att de inte kan anses vara språkliga eller nationella minoriteter enligt internationellt synsätt.

Kommittén har med sin referensgrupp, bestående av representanter för 18 invandrarorganisationer, särskilt ingående diskuterat frågan om man skall göra åtskillnad mellan invandrarpolitik och minoritetspolitik. Kommitténs slutsats är att någon uppdelning i invandrar- och minoritetspolitik inte bör göras, utan att begreppet också i fortsättningen skall uppfattas som en enhet, invandrar- och minoritetspolitik, som är sammansatt av olika delar. Dessa delar kan i skilda sammanhang behöva betonas, men det ligger ingen fördel i att skilja dem åt vare sig med tidsgränser eller annan generell gränsdragning.

Åtgärder för invandrarnas integrering och för kulturbevarande åtgärder bör alltså vara delar av en sammanhållen invandrar- och minoritetspolitik. Avgörande för vilka insatser som skall göras bör vara behovet av åtgärder.

Invandrar- och minoritetsorganisationer (kap 3)

I kapitlet finns en beskrivning av invandrarorganisationernas framväxt och roll. Enligt uppskattningar finns det i dag i Sverige drygt 1 200 invandrar- och minoritetsföreningar, varav den övervägande delen är organiserade inom ramen för ett 30-tal riksorganisationer. Sammanlagt har de ca 175 000 medlemmar. Riksförbundet Finska föreningar i Sverige är störst med för närvarande ca 54 000 medlemmar.

Till skillnad från många andra folkrörelser är invandrar- och minoritets-

organisationerna inte specialiserade på ett område utan arbetar med många frågor, sociala och kulturella frågor, idrott och utbildning, barn- och äldrefrågor och mycket annat. Deras medlemskårer omspänner alla åldrar.

Kommittén bedömer att invandrar- och minoritetsorganisationerna under överskådlig tid kommer att behålla sin roll som intresseorganisationer med framför allt kulturell och social inriktning. Ekonomiska problem medför emellertid ofta att de inte kan leva upp till de ambitioner de har att tillvarata sina medlemmars intressen.

Medinflytande och samverkan (kap 4)

I kapitlet ges en översikt över invandrarnas politiska rättigheter och roll i partipolitiken, invandrar- och minoritetsorganisationernas förhållande till det politiska systemet samt samhällets samråd med organisationerna.

Kommittén anser det viktigt att de politiska partierna aktivt arbetar för att invandrare och språkliga minoriteter skall få praktiska möjligheter att delta i partiernas arbete på alla nivåer.

Invandrarnas föreningsliv framhålls i betänkandet som ett viktigt komplement till arbetet i de politiska partierna. Kommittén lägger fram förslag om återkommande koncentrerade samråd mellan organisationer, myndigheter och politiker i invandrar- och minoritetspolitiska frågor.

Arbetsmarknadsfrågor (kap 5)

I kapitlet lämnas först en redovisning av invandrares situation på arbetsmarknaden samt av de särskilda åtgärder som vidtagits. Kommittén pekar på att arbetslöshet inte bara drabbar personer som nyligen kommit till Sverige utan även invandrare som bott här länge. Ofta beror detta på att de invandrare det gäller har ensidiga arbetsuppgifter och saknar möjlighet att förbereda sig inför de nya krav som arbetslivet ställer i samband med t ex strukturomvandling.

Ett omfattande system av arbetsmarknads- och utbildningspolitiska åtgärder syftar till att göra lågutbildade och andra både bland invandrare och befolkningen i övrigt mera konkurrenskraftiga. Kommittén pekar emellertid på att ytterligare insatser behöver göras och föreslår bl a försöksverksamhet i syfte att utöver vad som sker i dag kunna pröva kombinationer av åtgärder inom de utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska åtgärdssystemen. Arbete och praktik bör t ex kunna kombineras med grundvux, och en yrkeskurs inom AMU med praktik eller beredskapsarbete. Inom försöksverksamheten bör individens behov vara styrande och de administrativa begränsningar som nu finns kunna sättas ur spel. Försöksverksamheten föreslås ske i kommuner med organiserad flyktingmottagning.

Vidare uttalar kommittén att det är nödvändigt att förstärka arbetsförmedlingarna på invandrartäta orter. AMS bör få i uppdrag att till regeringen redovisa vilka personalresurser som arbetsförmedlingarna behöver för att ge invandrare adekvat service och vilka möjligheter som finns att omfördela personal för ändamålet.

Bostadsfrågor (kap 6)

Kommittén redovisar kortfattat uppgifter om invandrares boende och tar upp problemet med hög koncentration av många olika invandrargrupper i några kommuner i landet.

I diskussionen har betonats både positiva och negativa effekter av att invandrare koncentreras till vissa bostadsområden. Positivt kan vara att barnomsorg och skola får bättre möjligheter att ge träning och undervisning i hemspråk och att kulturell och social verksamhet inom invandrargrupperna får bättre underlag, om många invandrare bor inom samma bostadsområde. En förutsättning är emellertid då att det inte rör sig om många olika invandrargrupper. Det finns emellertid ett antal bostadsområden med ett stort antal invandrare från många olika länder och språkområden, vilka tillsammans utgör en mycket stor del av befolkningen. I sådana fall uppkommer i stället övervägande negativa konsekvenser, främst svårigheter att ordna tillfredsställande barnomsorg eller skolgång för barngrupper med många olika hemspråk.

Invandrarnas boendefrågor måste enligt kommittén lösas inom ramen för den allmänna bostadspolitiken. De faktorer kommittén tagit upp innebär att det mål inom bostadspolitiken som syftar till att skapa en allsidig hushållssammansättning äventyras och på vissa orter inte alls kan uppfyllas. Detta bör uppmärksammas i den översyn av bostadspolitiken som pågår genom bl a bostadskommitténs arbete.

Den koncentration av resurssvaga familjer och hög andel utländska medborgare som skett till vissa bostadsområden har emellertid sådana allvarliga invandrarpolitiska konsekvenser att de snarast bör ägnas speciell uppmärksamhet också utanför bostadspolitikens ram. Det gäller ett 10-tal bostadsområden i främst Stockholm, Göteborg, Malmö, Botkyrka och Södertälje.

Kommittén föreslår att regeringen tar initiativ till en kartläggning av sådana bostadsområden. Inriktningen bör vara att inte bara kartlägga problemen utan också att omgående vidta åtgärder under medverkan av de aktuella kommunerna. Syftet bör vara att finna vägar att möta de speciella svårigheterna för skolan och barnomsorgen och övrig service i dessa områden. Kommittén anser att åtgärderna delvis bör kunna bekostas med medel avsedda för utvecklingsverksamhet inom barnomsorgen och den sociala hemhjälpen samt av medel från allmänna arvsfonden.

Sociala frågor (kap 7)

I kapitlet ges en översiktlig bild av invandrarfamiljens situation. Ett ämne är barn- och ungdomsfrågor och en av de frågor som berörs är omhändertagande av barn. Kommittén understryker vikten av att socialarbetare får tillgång till den kulturkompetens som behövs och kan beakta skillnader i livsmönster när bedömningar skall göras. Det gäller i första hand att undvika att familjer splittras. Om barn måste omhändertas bör placering inte ske i en miljö som är socialt och kulturellt främmande för barnet. Placering i familjer där ingen talar barnets språk kan inte accepteras.

Kommittén understryker starkt vikten av språk- och kulturkompetent personal inom socialtjänsten och vårdsektorn i övrigt samt betonar att detta bör beaktas både i samband med rekrytering, utbildning och fortbildning.

Inom äldreomsorgen bör kommunerna planera så att de kan tillgodose de särskilda behov som äldre invandrare med olika språklig och kulturell bakgrund har. Uppgifter om både utlandsfödda och utländska medborgare måste ligga till grund för denna planering.

I detta kapitel tas även frågan om språkregistrering upp. Önskemål om språkregistrering har i olika sammanhang förts fram av invandrarorganisationerna. Tanken har även funnit stöd hos såväl olika svenska myndigheter som representanter för den finska staten.

Kommittén anser att språkregistrering kan visa att samhället tar de språkliga minoritetsgrupperna på allvar och föreslår att det i folkbokföringen öppnas en möjlighet till frivillig anteckning om språktillhörighet. En förutsättning för att genomföra förslaget är emellertid att det sker i samband med en större förändring av folkbokföringen, vilket kan komma att föreslås av folkbokföringskommittén. I ett sådant sammanhang bör tilläggskostnaderna endast bli marginella. Folkbokföringskommittén bör få till uppgift att överväga frågan ytterligare.

Utbildningsfrågor (kap 8)

Invandrarbarnens skolfrågor har nyligen utretts av språk- och kulturarvskommittén (SKU). Enligt direktiven skall invandrarpolitiska kommittén i sitt arbete lägga huvudvikten utanför skolans område.

I kapitlet beskriver kommittén i korthet de insatser som skett på utbildningsområdet och diskuterar sedan några av de förslag som SKU lagt fram. Ett sådant förslag är att socialnämnd och skolstyrelse i kommunen bör samarbeta för att utforma gemensamma handlingslinjer för hemspråksstöd och hemspråksundervisning i förskola och skola. Kommittén instämmer i detta förslag samt kompletterar det med att kommunerna också bör få möjligheter att göra egna prioriteringar på de två områdena inom ramen för de samlade resurserna för ändamålen.

Kommittén tar även upp frågan om undervisningen i grundskola och gymnasium bör bedrivas på svenska eller på elevernas hemspråk. Här instämmer kommittén med SKU att elevernas behov och möjligheter till kunskapsinhämtning främst bör vara avgörande. I princip bör det emellertid inte finnas hinder mot undervisning på elevernas modersmål även i andra fall, under förutsättning att undervisningen är likvärdig med svenskspråkig undervisning i motsvarande skolform.

På högstadium och gymnasium är möjligheterna dock ofta mycket små att bedriva undervisning på andra språk än svenska, eftersom bl a tillgången på tvåspråkiga ämneslärare är begränsad. De praktiska möjligheterna att ordna undervisning på finska är betydligt större än på andra invandrarspråk, beroende bl a på större elevunderlag, fler behöriga lärare och större tillgång till ändamålsenliga läromedel.

Om undervisningen bedrivs på hemspråk, betonar kommittén, måste undervisningen i svenska ges sådant utrymme och kvalitet att eleverna får

goda kunskaper i språket. Träningen i svenska skall inte begränsas till särskilda lektioner utan vara ett successivt ökande inslag i all undervisning. Inte minst inför övergången till fortsatt utbildning är det viktigt att facktermer och ordförråd utvecklas så att de i möjligaste mån motsvarar andra jämnåriga elevers kunskaper.

Kulturstöd (kap 9)

Sedan år 1976 stadgar grundlagen att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att bibehålla och utveckla ett eget kultur- och samhällsliv skall främjas.

Kommittén konstaterar att det nu ur invandringen växer fram minoritetskulturer som bygger på inflytande både från ursprungslandet och från det svenska samhället. Utvecklingen bygger på växelverkan och ömsesidigt inflytande och innebär också att den svenska kulturen påverkas av nya kulturdrag.

De riktlinjer som enligt 1974 års kulturpolitiska beslut gäller för den statliga kulturpolitiken innefattar också invandrare och minoriteter. Dessa riktlinjer bör ligga fast, menar kommittén, som emellertid betonar att behovet av positiva säråtgärder för att ge invandrare och minoriteter med befolkningen i övrigt likvärdiga möjligheter bör särskilt understrykas på kulturområdet.

Som en konsekvens av principen om att samma fackmyndighet skall svara för service till både invandrare och befolkningen i övrigt betonar kommittén kulturrådets roll i sammanhanget. Kommittén föreslår att kulturrådet får bättre möjligheter att främja invandrarnas kulturliv både när det gäller att bevaka utvecklingen, ta initiativ till nya insatser och administrera bidrag. Kommittén anser bl a att kulturrådets styrelse bör förstärkas med en representant för invandrarintressena.

Även om det statliga kulturstödet i alla sina former är och bör vara öppet för invandrare och språkliga minoriteter har deras aktiviteter ofta svårt att konkurrera om medlen. Detta beror i många fall på att stödformerna är avpassade för det svenska kulturlivets verksamhetsformer och behov. Kommittén föreslår därför att det vid sidan av nuvarande stödformer *också* anvisas medel för stöd till särskilda invandraraktiviteter. Här bör t ex kulturfestivaler och kulturverksamheter under uppbyggnad kunna få stöd. Till en början bör 1 milj kr avsättas för ändamålet.

De särskilda medlen bör enligt kommitténs förslag fördelas av kulturrådets folkbildningsnämnd, som bör förstärkas så att den får bättre möjlighet att ta tillvara invandrar- och minoritetsgruppernas intressen både inom och utom kulturrådet. Både i nämnden och i en arbetsgrupp som bör knytas till nämnden bör finnas representanter för invandrargrupperna.

För utgivning av litteratur på invandrarspråk finns redan en särskild stödordning. Kommittén föreslår att detta stöd ökas och att det görs mera likformigt med stödet till svenskspråkig litteratur.

De totala kostnaderna för förbättringar av kulturrådets möjligheter att ge stöd till invandrarnas kulturliv beräknas till 1,5 milj kr. Medlen bör tas fram i första hand genom omprioritering inom hela kultursektorn.

Samhällsinformation till invandrare och minoriteter (kap 10)

Samhällsinformationen har stor betydelse för om invandrare skall kunna finna sig tillrätta och få likvärdiga möjligheter i Sverige. Med hänsyn till att den nyinvandrade som regel har mycket liten kunskap om det svenska samhället bör samhällsinformationen i det här sammanhanget få en vidare definition än den traditionella. Den har nära beröringspunkter med såväl undervisning som nyhetsförmedling.

Huvudprincipen om att varje samhällsorgan har ansvar för informationen inom sitt område bör bestå, liksom SIV:s roll att samordna informationsinsatserna och informera när ansvaret inte faller på annan instans. SIV bör även fortlöpande analysera olika invandrargruppers informationsbehov, medverka till att metoderna att föra ut information utvecklas, bl a med avseende på nya medier, och ta initiativ till bättre samråd främst med Sveriges Radio AB och andra massmedier som arbetar gentemot invandrarna. De nyanlända har i regel den svåraste informationssituationen och de bör därför prioriteras.

Sveriges Radio sänder i dag program på fem olika invandrarspråk. Samhällsinformation och nyhetsförmedling för de större språkgrupperna sker också genom den statliga Invandrartidningen på elva invandrarspråk och på lätt svenska. Enligt kommitténs uppfattning bör Sveriges Radios ansvar för nyhetsförmedling och information till invandrargrupperna accentueras och en kontinuerlig skriftlig information på invandrarspråk och på lätt svenska finnas också i den överblickbara framtiden.

Stöd till invandrarpress (kap 11)

Presstödet till tidningar på andra språk än svenska utgår i dag enligt särskilda bestämmelser och fördelas av SIV. I huvudsak är stödet uppbyggt enligt samma mönster som det allmänna presstödet. Det utgår till allmänna nyhetstidningar och till riksinvandrarorganisationernas medlemstidningar samt, efter behovsprövning, till övriga tidningar med rikspridning. Nyhetstidningar med minst veckoutgivning kan även få stöd genom det allmänna presstödet, som fördelas av presstödsnämnden.

Till skillnad från vad som gäller för svenskspråkig press kan nyhetstidningar på andra språk än svenska få stöd också när de ges ut var 14:e dag. Detta medges dock endast om utgivaren är en riksinvandrarorganisation. Tidningen kan i detta fall också utges som medlemsexemplar och behöver inte, som övriga nyhetstidningar, vara individuellt prenumererad.

För samtliga tidningar på andra språk än svenska gäller vissa särskilda krav. Bl a måste de till viss del ha ett innehåll som berör föhållandena i Sverige, och de får i mindre omfattning än andra tidningar spridas utomlands.

Samma krav på upplagans storlek gäller för svenskspråkig och invandrarpress. Stödbeloppen låg när stödet infördes högre för alla kategorier invandrartidningar än för svenskspråkig press, men de har senare inte räknats upp i samma takt som stödet för denna. För medlemstidningar på

andra språk utgår dock fortfarande ett högre stöd än för motsvarande svenskspråkiga tidningar.

Kommittén anser att samma motiv som finns för det allmänna presstödet också bör gälla för tidningar på andra språk. I likhet med svenskspråkig press fyller tidningarna en funktion i den demokratiska processen. De bör därför bl a ha samma redaktionella frihet som svenskspråkig press. Särskilda krav på tidningarnas innehåll bör alltså inte ställas i framtiden.

Konsekvensen av det anförda bör enligt kommittén bli att den särskilda stödformen för invandrarpress slopas och att det allmänna presstödet till alla delar öppnas för tidningar på andra språk. Det innebär att vissa nya stödformer tillkommer för dessa tidningar och att möjligheter ges till höjning av stödet i samma takt som för svenskspråkiga tidningar. Presstödsnämnden blir administrativt ansvarig för stödets fördelning, vilket bör innebära viss förenkling av ansökningsförfarande och handläggning.

I några fall föreslås även i fortsättningen särskilda regler för stödet till invandrartidningarna. Med hänsyn till att läsarunderlaget generellt sett är begränsat bör stöd kunna utgå vid lägre upplagor, det särskilda stödet för 14-dagarstidningar bör behållas och högre stödbelopp utgå för organisationstidningar på andra språk än svenska. En större begränsning vad gäller utlandsspridning bör dock gälla.

Kommitténs förslag innebär i huvudsak följande för de olika typerna av tidningar på andra språk än svenska:

Allmänna nyhetstidningar med minst veckoutgivning får som i dag – men fördelat enbart av presstödsnämnden – produktionsbidrag som motsvarar vad som utgår till svenskspråkig press. Som villkor för stöd bör en upplaga på 1 000 exemplar krävas med möjlighet till höjning av stödet vid 5 000 exemplar. För denna press gäller i dag 2 000 respektive 10 000 exemplar.

Allmänna nyhetstidningar med utgivning minst var fjortonde dag bör även i fortsättningen få presstöd, men enligt motsvarande normer som gäller för nyhetstidningar med veckoutgivning. Det innebär stöd oberoende av vem som är utgivare och att endast individuellt prenumererad upplaga blir bidragsberättigad. Samma upplagekrav som för tidningar med veckoutgivning bör gälla.

En övergångsbestämmelse föreslås som innebär att de fyra organisationer som nu får stöd till icke prenumererade 14-dagarstidningar får övergångsvis under högst 2 år behålla stödet så att de kan övergå till ett system med individuellt prenumererad upplaga eller till tidningsutgivning i annan form.

Också *medlemstidningar* bör få stöd inom ramen för det allmänna presstödet vilket innebär att de får stöd som *organisationstidskrifter*. Ett högre stödbelopp bör som nu utgå till de icke svenskspråkiga tidningarna. En konsekvens av att föra över medlemstidningarna till det allmänna presstödet blir att också andra än invandrarnas riksorganisationer får möjligheter till stöd för tidningar på invandrarspråk. Sådana utges i dag av fackliga, politiska och religiösa organisationer.

Tidningar som inte uppfyller kraven enligt presstödsreglerna bör som nu också i fortsättningen kunna få stöd från SIV, efter en prövning i varje särskilt fall och utan den författningsreglering som gäller nu.

En del av de medel som SIV disponerar för presstöd bör föras över till en

särskild post för information till invandrare samt mediestöd, avsedd bl a för nu senast angivna tidningsstöd samt för stöd till invandrarföreningars närradioverksamhet m m. (Närradio behandlas i kapitel 12 och anslagsfrågan i kapitel 13 och 18.)

Radio och television (kap 12)

I kapitlet ges en redovisning av Sveriges Radio AB:s verksamhet på invandrarspråk samt av de krav som i radiolagen och avtalen med staten ställs på verksamheten. Kommittén tolkar dessa så att Sveriges Radios olika programföretag skall

- inom ordinarie total verksamhet verka för jämlikhet mellan invandrare och svenskar samt motverka fientlighet mellan befolkningsgrupperna,
- genom specialinriktade åtgärder tillgodose de språkliga minoriteternas behov av information, kunskaper och upplevelser samt stödja deras strävanden att bevara och vidareutveckla sin kultur i Sverige.

Radiolagens och avtalens innebörd på dessa punkter har inte tillräckligt analyserats inom koncernen. Kommittén anser att ett övergripande mål för hela koncernen bör utarbetas. För programverksamheten på invandrarspråk bör klara riktlinjer utvecklas, som bl a medger kontinuerliga sändningar på etablerade större gruppers språk samt tillfälliga sändningar på mindre språk, exempelvis i samband med en period av nyinvandring. Ett kontinuerligt samråd med SIV, kulturrådet och andra organ på informations-och kulturområdet samt med representanter för språkgrupperna bör ske när det gäller att bedöma olika gruppers behov av program i radio eller tv.

Inom koncernen måste vidare skapas en sådan organisation att beslut om den totala verksamheten på invandrarspråk i framtiden kan tas i ett sammanhang och att beslut på delområden inte kan fattas utan att helheten vägs in. Bristen på en sådan samordning har lett till vissa dubbleringar vad gäller programinnehåll för några språkgrupper medan flera andra stora grupper inte har tillgång till vare sig radio- eller tv-sändningar. Någon minskning av de sammantagna resurserna för minoritetsspråksprogrammen bör inte ske, utan snarare en ökning med hänsyn till att nya språkgrupper fortlöpande tillkommer.

Även för det totala programutbudet bör målet klarare preciseras med tanke på att utbudet skall betjäna alla befolkningsgrupper, spegla alla gruppers förhållanden och intressen samt motverka invandrarfientliga attityder. Sveriges Radio bör utarbeta ett invandrarpolitiskt handlingsprogram och målmedvetet arbeta för att förverkliga detta. I kapitlet redovisas några tänkbara moment i ett sådant handlingsprogram. Bl a pekas på behovet av bättre rapportering från invandrarnas ursprungsländer och av utbildning i invandrarfrågor av Sveriges Radios personal samt på vikten av att anställa journalister ur olika minoritetsgrupper.

Om avtalet med staten, som löper ut år 1986, är ett hinder för att beakta de framförda synpunkterna bör en förändring av avtalet förberedas så att Sveriges Radios ansvar kan preciseras i den riktning kommittén förordar.

I kapitlet redovisas även att många invandrarorganisationer har ett stort

intresse för närradioverksamhet. Normalt bör för invandrarföreningarna gälla samma ekonomiska villkor som för svenska föreningar, dvs att närradioverksamhet skall ske utan särskilt samhällsstöd. För vissa språkgrupper, som inte har tillgång till radio- eller tv-sändningar eller tidningar på det egna språket, bör emellertid som tidigare nämnts visst ekonomiskt stöd kunna utgå från SIV.

Invandrartidningen, vissa kostnader för samhällsinformationen till invandrare (kap 13)

Stiftelsen Invandrartidningen ger sedan år 1967 ut en informationstidning på olika invandrarspråk. För närvarande ges tidningen ut i veckoupplaga på sex olika språk och i månadsupplaga på fem språk. En edition på lätt svenska riktar sig till invandrare som inte kan ta del av någon av editionerna på andra språk. Den används också som läromedel i svenskundervisningen för invandrare.

Enligt direktiven skulle kommittén överväga om förändringar bör göras vad gäller stiftelsens verksamhet bl a med hänsyn till invandringens förändrade sammansättning och utvecklingen på medieområdet.

På grund av den begränsade tidsram som stått till buds har det inte varit möjligt för kommittén att tillräckligt överväga frågan. Därför föreslås att den framtida utgivningen av en periodisk skrift på lätt svenska och invandrarspråk bör utredas i särskild ordning, där en möjlighet är att regeringen tillkallar en mediakunnig utredare. Huvudfrågorna som skall utredas är språkval, periodicitet, finansiering och huvudmannaskap. Kommittén konstaterar att ett grundläggande problem för Invandrartidningen är en vikande ekonomi, som medför ständiga diskussioner om nedläggning av delar av verksamheten utan att möjligheter finns till ett konstruktivt tänkande. Utredningen bör bl a pröva den av Invandrartidningens styrelse framförda tanken att stiftelsen skulle kunna utvecklas också till en servicebyrå för produktion av samhällsinformation.

Medel för allmän samhällsinformation till invandrare anvisas under ett särskilt anslag som gäller åtgärder för invandrare. Under detta anslag finns medel för dels Invandrartidningen, dels SIV:s informationsverksamhet både till invandrare och befolkningen i övrigt.

Den särskilda anslagspost för information till invandrare och till mediestöd som kommittén föreslår bör tas upp med 2,5 milj kr, varav 1 milj kr från presstödsmedlen, 1,2 milj kr från SIV:s nyssnämnda anslagspost till informationsverksamhet samt 0,3 milj kr i ökat anslag. Medlen bör disponeras för stöd till tidningar på andra språk än svenska som inte får allmänt presstöd eller stöd som kulturtidskrift, stöd till närradioverksamhet, utvecklingsarbete på medieområdet samt mediestöd i övrigt för att nå ut till invandrare och minoriteter med angelägen allmän samhällsinformation.

Stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer (kap 14)

I kapitlet lämnas först en beskrivning av nu gällande system för stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer samt av de olika slag av andra folkrörelsestöd som invandrar- och minoritetsorganisationer får del av för närvarande. Stöd från kommuner och landsting nämns också.

Fem av invandrarnas riksorganisationer är nu statsbidragsberättigade ungdomsorganisationer och sex åtnjuter stöd från statens ungdomsråd till sin ferieverksamhet bland barn och ungdom. Kommittén föreslår att lägre krav på antal barn- och ungdomsmedlemmar skall gälla, förslagsvis 1 500 medlemmar i stället för den antalsmässiga gräns på 3 000 medlemmar som vanligen tillämpas. Dessutom bör dispens kunna ges från kravet på medlemmarnas geografiska spridning. Stöd till ferieverksamhet för barn bör, som skett i enstaka fall, generellt kunna utgå även till organisationer som inte är statsbidragsberättigade ungdomsorganisationer.

Ett riksförbund bland invandrar- och minoritetsorganisationerna får stöd till sin centrala verksamhet som kvinnoorganisation. Några riksförbund bedriver motsvarande verksamhet i kvinnokommittéer eller särskilda kvinnosektioner, men kan i dag inte få stöd som kvinnoorganisation. Kommittén förordar att reglerna ändras så att inte bara invandrarkvinnors separata organisationer utan även kvinnokommittéer inom ramen för invandrar- och minoritetsorganisationer kan få sådant stöd. Dispenser från kravet på lägsta antal medlemmar och geografisk spridning föreslås också.

Kommittén föreslår vidare ett nytt system för organisationsstöd till invandrar- och minoritetsorganisationernas centrala verksamhet. Stödet skall vara neutralt, icke detaljreglerat och automatiskt verkande för organisationer uppbyggda på språklig, nationell eller gemensamt hemlands grund. Stödets storlek föreslås bli beroende av antalet betalande medlemmar. SIV bör också i fortsättningen administrera stödet.

Det automatiskt verkande stödet bör utgå i form av grundstöd som varierar mellan 100 000 – 150 000 kr och 1 milj kr och ett rörligt stöd på minst 10 kr per medlem och år. I praktiken betyder det att Riksförbundet Finska föreningar i Sverige, den största av organisationerna, kan beräknas få totalt ca 1,5 milj kr vid ett medlemstal av 54 000. För en organisation med 1 500 medlemmar blir det automatiskt verkande stödet med kommitténs förslag 115 000 – 165 000 kr per år. Förslaget innebär att totalkostnaden ökar från ca 4,5 till ca 7,5 milj kr.

De allmänna krav som bör gälla för organisationsstödet sammanfattas i följande punkter

- organisationen skall allmänt ta tillvara invandrares intressen på det invandrar- och minoritetspolitiska området och bedriva verksamhet med allmän kulturell och social inriktning,
- organisationen skall hämta huvudparten av sina medlemmar från invandrar- och minoritetsgrupper i Sverige,
- organisationen skall vara demokratiskt uppbyggd så att varje medlem har en stadgeenlig möjlighet att påverka besluten,
- organisationen skall vara riksomfattande med en tillfredsställande

geografisk spridning i de områden där den invandrar- och minoritetsgrupp är bosatt som bildar organisationens medlemsunderlag,
- organisationens verksamhet skall vara huvudsakligen förlagd till Sverige,
- organisationen skall bekosta en del av sin verksamhet genom individuella medlemsavgifter och genom andra inkomster,
- organisationen skall kunna dokumentera sin verksamhet genom styrkta handlingar, t ex verksamhets- och revisionsberättelser.

För att bli delaktig av det automatiskt verkande organisationsstödet skall organisationen dessutom
- vara uppbyggd på språklig, nationell eller gemensamt hemlands grund eller en kombination av dessa,
- vara förankrad i lokalt föreningsliv,
- ha minst 1 500 betalande, individuella medlemmar,
- kunna dokumentera sin verksamhet genom stadgar och verksamhetsberättelser från minst två på varandra följande verksamhetsår.

Särskilda möjligheter bör som hittills vid sidan av organisationsstödet finnas hos SIV att fördela bidrag till angelägna ändamål. Sådant behovsprövat aktivitetsstöd bör t ex kunna utgå som etableringsstöd till nya riksorganisationer som ännu inte kvalificerat sig för reguljärt organisationsstöd.

Exempel på andra tänkbara prioriteringar för aktivitetsstöd, som det bör ankomma på SIV att besluta om, kan vara att
- organisationen har ett stort inslag av flyktingar som medlemmar eller annars bedriver betydande flyktingverksamhet inom gruppen,
- organisationen i huvudsak hämtar sina medlemmar från grupper som kommer från miljöer och kulturer som starkt avviker från de svenska,
- en stor invandring medför att organisationen plötsligt får ett stort antal nytillkomna medlemmar för vilka den ännu inte får statsbidrag i form av reguljärt organisationsstöd,
- organisationen bedriver barn- och ungdomsverksamhet eller kvinnoverksamhet utan att få statsbidrag från respektive stödsystem.

Stöd till invandrarnas trossamfund (kap 15)

Stödet till de religiösa samfunden nämns inte i direktiven men kommittén är oförhindrad att ta upp frågan. I detta kapitel redovisar vi först översiktligt invandrarsamfundens utveckling och situation i Sverige. Av den framgår bl a att antalet medlemmar i samfunden ökat väsentligt under de senaste tio åren. De samfund det gäller – såväl lutherska, romersk-katolska, ortodoxa och österländska kyrkor som icke kristna samfund – räknar i dag sammanlagt över 200 000 medlemmar. De får ca 6 milj kr i statligt stöd för sitt församlingsarbete från samma anslag som de svenska frikyrkorna.

Kommittén konstaterar att religion och religionsgemenskaper har hamnat i utkanten av den svenska invandrarpolitiken. En enkätundersökning som Religionssociologiska institutet i Stockholm gjort ger vid handen att invandrarsamfunden uppfattar sig som negativt särbehandlade både i

förhållande till Svenska kyrkan och till de profana invandrarorganisationerna. Möjligheterna att få en ökad andel av det gemensamma statsanslaget till frikyrkorna och invandrarsamfunden har hittills varit små.

Kommittén konstaterar att den enda möjligheten att leva upp till jämställdhetsmålet är att ge ett kraftigt förbättrat stöd till invandrarsamfunden och föreslår att frågan om hur det skall ske utreds förutsättningslöst. Ett bland andra alternativ att överväga är då att ge de samfund som så önskar hjälp med registrering av medlemmar – på helt frivillig basis – och med uppbörd av församlingsavgifter på motsvarande sätt som Svenska kyrkan har genom systemet med kyrkoskatt.

Kommunernas och landstingens ansvar (kap 16)

I kapitlet beskrivs i stort hur kommunerna organiserat sin service till invandrare och redovisas rådgivande information som Kommunförbundet – respektive Landstingsförbundet har gett ut.

Kommittén betonar vikten av att kommuner och landsting har och vidmakthåller en samlad och medveten invandrar- och minoritetspolitik.

Enligt kommittén utgör den information och service som ges av Kommunförbundet och Landstingsförbundet en värdefull stimulans för utvecklingen i riktning mot ett förverkligande av de invandrarpolitiska målen. Kommittén förutsätter att förbunden uppmärksammar och vidareutvecklar de synpunkter och idéer kommittén fört fram på ett antal samhällssektorer i det föregående, där behovet av tvåspråkig och kulturkompetent personal inom socialtjänst samt hälso- och sjukvård har understrukits särskilt.

Internationella frågor (kap 17)

Kommittén har låtit utarbeta en promemoria om internationella normer och internationellt samarbete på migrationsområdet (Ds A 1984:10). I betänkandet redovisas ett litet urval av frågor från promemorian. Vad kommittén tar upp är en kort redovisning av Sveriges tillämpning av internationella normer på invandrar- och minoritetspolitikens område samt det internationella samarbetet på området.

Kommittén understryker bl a vikten av att i det internationella regelsystemet skriva in materiella bestämmelser som tillgodoser berättigade krav på skydd för invandrare och deras familjer. Regeringen bör, i såväl normsamarbetet som i övrigt internationellt samarbete på migrationsområdet, även i fortsättningen verka för att de av riksdagen fastlagda invandrar- och minoritetspolitiska målen skall förverkligas också på ett internationellt plan.

Kommittén konstaterar att Sveriges invandrar- och minoritetspolitik genom bl a sin inriktning på stöd till invandrarnas språk och kultur underlättar för den enskilde som så önskar att flytta tillbaka till hemlandet. Kommittén tar samtidigt uttryckligen avstånd från en politik i syfte att stimulera till återvandring, som bygger på ekonomiska eller andra incita-

ment. En sådan politik är enligt kommitténs uppfattning helt oförenlig med de invandrarpolitiska målen.

Sverige var i början av 1950-talet med om att bilda Intergovernmental Committee for (European) Migration (ICEM eller numera ICM) men lämnade organisationen år 1962. Avgörande för utträdet var den successiva minskningen av kommitténs flyktingverksamhet, som Sverige hade fäst avgörande vikt vid. Under 1970-talet skedde en ny omsvängning, först till följd av flyktingutvandringen från Latinamerika och senare genom organisationens växande engagemang för att bistå flyktingar från Sydostasien.

Kommittén har funnit att det huvudskäl som åberopats för Sveriges utträde ur organisationen har bortfallit, och att frågan om svenskt återinträde som medlem nu bör prövas på nytt.

Kostnads- och finansieringsfrågor (kap 18)

I de kapitel som behandlar olika stödfrågor och som enligt direktiven är prioriterade finns förslag som medför direkta nya kostnader för staten via de anslag som står till SIV:s, statens kulturråds och presstödsnämndens disposition. Detta gäller kapitel 9–14. Övriga kapitel innehåller dels grundläggande principiella resonemang, dels (i huvudsak) probleminventeringar på olika sektorer och synpunkter på lämpliga åtgärder, som i några fall är fortsatt utredningsarbete, och i ett fall försöksverksamhet.

Förslagen i kapitel 9–14 framgår av följande sammanställning.

Kapitel	Ändamål	Finnes 1984/85	Beräknad utgift enl. förslag	Ökning eller minskning enl. förslag
9	Litteraturstöd	0,9	1,1	+ 0,2
	Särskild anslagspost	–	1,0	+ 1,0
	En tjänst jämte administration	1/2 tjänst	1 1/2 tjänst, arb. grupp	+ 0,3
11	Presstöd	5,365	ca 4,35	– 1,0 (ca)
10, 11, 12, 13	Information till invandrare samt mediestöd (bl a närradio)	1,2	2,5	+ 1,3
14	Organisationsbidrag	4,480	7,5	+ 3,0 (ca)
	Aktivitetsstöd	3,854	3,9	± 0 (ca)
13	Invandrartidningen	4,346	4,346	± 0
9–14				+ 4,8 (ca)

Den kostnadsökning som faller på de prioriterade sektorerna uppgår, som framgått av sammanställningen, till avrundat 5 milj kr, varav 1,5 milj kr till kulturrådet. Utrymme för merkostnaden på kulturområdet måste enligt kommitténs bestämda uppfattning i första hand skapas genom en ompriori-

tering inom hela den statliga kultursektorn, vars budget belöper på mer än 1 miljard kr.

En förutsättning för att större delen av kommitténs arbete inte skall stanna vid en probleminventering är att resurser finns för de åtgärder som erfordras. När det gäller arbetsmarknads-, bostads-, social- och utbildningsavsnitten pekar kommittén på ett antal önskvärda åtgärder och hävdar att de ökade resurser som krävs måste sökas inom den ram som redan finns för den sektor det gäller. Alternativ i dagens läge är att det antingen inte blir möjligt att komma närmare de uppställda invandrarpolitiska målen eller att detta möjliggörs med hjälp av medel från andra sektorer.

När det gäller att genomföra de kostnadsberäknade förslagen måste intresset av att bättre än nu kunna infria de invandrar- och minoritetspolitiska målen vägas mot de mål som finns inom andra samhällssektorer. Kommittén har emellertid inte underlag för att komma med förslag till omfördelning för att kunna täcka de aktuella kostnaderna. En utväg kan vara att ta i anspråk besparingar till följd av kommitténs tidigare framlagda förslag. Det gäller bl a förslag som efter riksdagsbeslut nu skall genomföras och som bör leda till minskade väntetider för asylsökande.

Om de besparingar som kan göras inte är tillräckliga och om en avvägning gentemot andra samhällssektorer inte resulterar i en sådan omfördelning att kostnaderna kan täckas, finns enligt kommittén en annan möjlig finansieringsväg. Det gäller i så fall att genom avgifter på några områden tillföra staten inkomster som täcker den del av de kostnader som återstår att finansiera. Eftersom det inte ingår i uppdraget att föreslå avgifter nöjer sig kommittén med att peka på ett par möjligheter, t ex en höjning av avgifterna för turistvisum och för visum för affärsbesök samt att avgift vid förvärv av svenskt medborgarskap återinförs.

Eftersom det är synnerligen angeläget att förslagen på kulturområdet genomförs bör i sista hand också dessa kostnader kunna täckas genom inkomstökning.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservationer har avgivits av ledamöterna Alexander Chrisopolous och Sten Svensson.

Särskilda yttranden har avgivits av ledamoten Sten Svensson samt av sakkunniga Hans-Göran Myrdal och Thord Palmlund.

Kommitténs uppdrag och arbete

Direktiv och tilläggsdirektiv

De ursprungliga direktiven (Dir 1980:48) till invandrarpolitiska kommittén framgår av protokollet vid regeringssammanträde den 5 juni 1980. Tilläggsdirektiv (Dir 1981:70) angående instansordningen i utlänningsärenden lämnades till kommittén vid regeringssammanträde den 10 december 1981. Båda dessa direktiv har i sin helhet återgivits i kommitténs första delbetänkande (SOU 1982:49) Invandringspolitiken – Bakgrund.

Vid regeringssammanträde den 19 maj 1983 beslutades om ytterligare tilläggsdirektiv till kommittén (Dir 1983:39). Dessa tilläggsdirektiv återges i bilaga 1.

Enligt sina direktiv har kommittén haft två huvuduppgifter, varav den första var att se över 1968 års riktlinjer för den reglerade invandringen, invandringspolitiken. I anslutning till detta uppdrag fick kommittén i tilläggsdirektiv uppdraget att med förtur pröva frågan om instansordningen i utlänningsärenden.

Den andra huvuduppgiften har varit att överväga den fortsatta inriktningen av åtgärder för invandrare och minoriteter i Sverige i anslutning till 1975 års riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken. Tilläggsdirektiven i maj 1983 avser detta sistnämnda uppdrag.

Redovisning av uppdraget angående invandringspolitiken

Uppdraget angående invandringspolitiken har redovisats i två delbetänkanden. I oktober 1982 överlämnade kommittén till regeringen sitt första delbetänkande (SOU 1982:49). Invandringspolitiken – Bakgrund. I betänkandet redovisas en systematisk sammanställning av de olika delarna av det invandringspolitiska systemet. I en promemoria (Ds A 1982:4) Om besvärsnämnd i utlänningsärenden har redovisats det uppdrag som enligt tilläggsdirektiven år 1981 tillkom kommittén att utreda med förtur.

Kommitténs första huvuduppdrag angående invandringen slutredovisades i betänkandet (SOU 1983:29) Invandringspolitiken – Förslag. Betänkandet överlämnades till invandrarministern i juni 1983.

Uppdraget om invandrar- och minoritetspolitiken

Kommittén koncentrerade sitt arbete fram till våren 1983 på den del av uppdraget som gällde invandringspolitiken, som enligt direktiven skulle behandlas skyndsamt. Det egentliga arbetet med den andra huvuduppgiften, invandrar- och minoritetspolitiken, kom mera intensivt i gång först sedan arbetet med förslagsbetänkandet avslutats och tilläggsdirektiven kommit kommittén tillhanda försommaren 1983. Slutredovisningen av detta uppdrag, som nu läggs fram, skall enligt tilläggsdirektiven ske under första halvåret 1984, varför kommittén har forcerat sitt arbete.

Kommitténs ledamöter, sakkunniga och experter samt sekretariat framgår av förteckning i bilaga 2. Kommittén har i sitt arbete biträtts av en av invandrarministern tillsatt referensgrupp med företrädare för invandrar- och minoritetsorganisationer, vars sammansättning också framgår av bilaga 2.

Kommittén har sedan tilläggsdirektiven gavs i maj 1983 haft 20 sammanträdesdagar. Ordföranden och sekretariatet har vidare haft 9 sammanträdesdagar med referensgruppen. I några av referensgruppens sammanträden har andra ledamöter deltagit.

Kommittén har gjort en studieresa till Finland i syfte att studera språkförhållandena och återvändandefrågor.

Kommittén har på sekretariatsplanet haft samråd med diskrimineringsutredningen och expertgruppen för invandringsforskning, numera delegationen för invandrarforskning (EIFO). Tillsammans med EIFO och i samarbete med statens invandrarverk initierade kommittén en jämförande undersökning av riksorganisationer bland invandrare och minoriteter. Kommittén har låtit publicera en sammanfattning av undersökningen (Ds A 1983:3) och EIFO har publicerat huvudrapporten (EIFO rapport nr 24). Båda har titeln Invandrarnas riksorganisationer.

På initiativ av företrädare för Stockholms invandrarförvaltning har ordföranden och sekretariatet sammanträffat med företrädare för invandrarnämnd och -förvaltning i Stockholms, Göteborgs och Malmö kommuner. På inbjudan av Stiftelsen Invandrartidningens styrelse har ordföranden och sekretariatet deltagit i ett sammanträde med styrelsen.

Kommittén har under arbetet vänt sig till centrala myndigheter och vissa centrala organisationer med förfrågan dels om säråtgärder som vidtagits för invandrare, dels om vilken information som tillhandahållits. Sekretariatet har dessutom inhämtat upplysningar från ett antal invandrarbyråer.

En enkätundersökning bland Invandrartidningens läsare genomfördes vintern 1983/84. Något över 300 slumpmässigt valda prenumeranter på den finska editionen av Invandrartidningen, Viikkoviesti, fick en brevförfrågan angående sin uppfattning om tidningen. Resultaten redovisas i bilaga 3.

Vid en särskild sammankomst på intiativ av den s k 10-gruppen bland invandrare och minoritetsorganisationer, SIOS, diskuterades hösten 1983 organisationslivet och dess ekonomiska villkor. Ordföranden och sekretariatet representerade kommittén vid denna sammankomst.

Kommitténs ordförande och sekretariat har haft överläggningar med Sveriges Radio AB:s utredare av minoritetsspråksverksamheten. Ordföranden och sekreteraren har dessutom sammanträffat med koncernchefen. Kommittén har i skrivelse den 5 april 1984 fört fram sina synpunkter i fråga

om radio- och tv-verksamheten.

Under arbetet med de internationella frågorna har ett omfattande bakgrundsmaterial tagits fram. Det är en redovisning av internationella normer och internationellt samarbete på migrationsområdet. Kommittén har beslutat att utge denna dokumentation i form av en departementspromemoria (Ds A 1984:10), som beräknas komma ut sensommaren 1984.

Överlämnade skrivelser m m

Regeringen har till kommittén överlämnat för beaktande dels den 20 november 1980 ett material från expertgruppen för invandringsforskning (EIFO) om registrering av språktillhörighet i offentliga register, dels den 9 april 1983 Statskontorets rapport (1982:38) Stöd till tidningar på andra språk än svenska samt vissa andra handlingar, nämligen skrivelse från statens invandrarverk den 30 september 1982 och statens kulturråd den 18 augusti 1982 samt synpunkter från Sveriges författarförbund den 10 juni 1982.

Därtill har regeringen till kommittén överlämnat en framställning av Svenska Samernas Riksförbund om bl a representation i kommittén (den 21 januari 1981), en rapport från statens invandrarverk om utvärdering av verksamhetsbidragen till invandrarorganisationerna samt en skrivelse från Immigranternas Riksförbund rörande rapporten (den 27 maj 1981) och riksdagsskrivelse 1981/81:15 i vad avser vissa frågor rörande begravning av invandrare, i den mån frågorna inte behandlats av utredningen om begravningsverksamheten i betänkandet (SOU 1981:36) Begravningsverksamheten (den 11 februari 1982).

Avgivna yttranden och inkomna synpunkter

Kommittén har redovisat avgivna yttranden över frågor som faller under invandringspolitiken i sina tidigare betänkanden. Därtill har kommittén avgivit yttrande över följande betänkanden, promemorior och rapporter, som har anknytning till uppdraget angående invandrar- och minoritetspolitiken:

- Departementspromemoria, från socialdepartementet angående kvinnlig omskärelse. Yttrande avgavs i maj 1981.
- Betänkandet (SOU 1981:36) Begravningsverksamheten. Yttrande avgavs i november 1981.
- Betänkandet (SOU 1981:38) Om hets mot folkgrupp. Yttrande avgavs i augusti 1981.
- Betänkandet (SOU 1981:34) Fristående skolor. Yttrande avgavs i november 1981.
- Betänkandet (SOU 1981:55) Video. Yttrande avgavs i december 1981.
- Betänkandet (SOU 1981:86 och 1981:87) Svenskundervisning för vuxna invandrare. Yttrande avgavs i mars 1982.
- Statskontorets rapport (1982 10 11) Översyn av stöd till tidningar på andra språk än svenska. Yttrande avgavs i oktober 1982.
- Betänkandet (Ds U 1982:10) Reformerad tolkutbildning. Yttrande

avgavs i december 1982.

- Betänkandet (Ds H 1982:2) Att godkänna tolkar och auktorisera översättare. Yttrande avgavs i december 1982.
- Statskontorets rapport (1982:19) Översättningsverksamheten i statsförvaltningen. Yttrande avgavs i december 1982.
- Betänkandet (Ds S 1982:8) Lära leva tillsammans. Yttrande avgavs i december 1982.
- Betänkandet (SOU 1982:61) Våldtäkt och andra sexuella övergrepp. Yttrande avgavs i maj 1983.
- Promemorian (Ds Ju 1982:14) Färre besvärsärenden hos regeringen. Yttrande avgavs i maj 1983.
- Betänkandet (SOU 1983:18) Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet. Yttrande avgavs i november 1983.
- Betänkandet (SOU 1983:57) Olika ursprung – Gemenskap i Sverige. Utbildning för språklig och kulturell mångfald. Yttrande avgavs i maj 1984.

Synpunkter på arbetet med invandrar- och minoritetspolitiken har lämnats till kommittén bl a i följande skriftliga framställningar:

- Stockholms läns landstings referensgrupp för invandrarfrågor (1983 05 16) angående bostadssegregation
- Stiftelsen Invandrartidningen (1983 11 09) angående Invandrartidningens verksamhet m m
- Ungerska Riksförbundet (1983 12 15) angående sin uppgift att vara intresseorganisation
- Estniska Kommittén (1983 12 19) angående skilda insatser för invandrar- och minoritetsverksamhet
- Invandrartidningens personal (1984 01 23), journalistklubben vid tidningen (1984 02 01) och styrelseledamoten Anders Bauer (1984 03 15) angående tidningens verksamhet
- Japanska föreningen i Sverige (1984 01 20) angående stöd till tidningar på andra språk än svenska
- Syrianska riksförbundet i Sverige (1984 02 29) angående språkbenämningen
- Estniska Kommittén angående presstöd för estniska tidningen Teataja (1984 03 15) och angående Baltiska Arkivet (1984 03 22)
- Immigranternas Riksförbund (1984 03 25) med uppgifter om medlemsorganisationerna m m
- Invandrartidningen (1984 04 12) med kompletterande synpunkter
- Riksförbundet Finska Föreningar i Sverige (1984 04 27) angående pensionärsverksamhet och ekonomiskt stöd till sådan verksamhet
- Riksförbundet Internationella Föreningar för Invandrarkvinnor (1984 04 28) angående villkoren för det organisationsstöd som kommittén avser att föreslå.

1 Mål, allmänna riktlinjer och ansvarsfördelning

1.1 Utgångspunkter

1.1.1 Inledning

År 1975 fastställde riksdagen (prop 1975:26) riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m m. Som en övergripande målformulering användes begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan. Beslutet omfattade också vissa särskilda riktlinjer för verksamhet avseende invandrare inom ramen för arbetsmarknads-, bostads-, social- och utbildningspolitiken samt reformer i fråga om verksamhetsbidrag till invandrar- och minoritetsorganisationer, projektbidrag till organisationer, trossamfund och kommuner m fl. Samtidigt gavs SIV ökade resurser bl a för att ge information både till invandrare och befolkningen i övrigt. Genom ställningstagande till prop 1975:20 om den statliga kulturpolitiken 2 bestämdes olika insatser med anknytning till invandrare och språkliga minoriteter inom ramen för den statliga kulturpolitiken.

I prop 1975:26 behandlas invandrar- och minoritetsfrågorna i ett och samma sammanhang. Invandrarutredningen hade förordat denna ordning och föredragande statsrådet fann den naturlig. Utredningen hade påpekat att åtgärder för att underlätta invandrarnas anpassning under tiden närmast efter invandringen och åtgärder till stöd för kulturell och annan egenverksamhet bland etablerade minoriteter endast delvis avsåg samma personer. De grupper i Sverige som kunde betraktas som etablerade språkliga eller etniska minoriteter hade å andra sidan huvudsakligen bildats av invandrare och deras barn. Att särskilja behandlingen av invandrarfrågor å ena sidan och minoritetsfrågor å den andra skulle inte svara mot den faktiska situationen i Sverige.

I kapitel 14 i bakgrundsbetänkandet (SOU 1982:49) Invandringspolitiken har vi redogjort för innebörden av de invandrarpolitiska målen såsom de beskrivits i prop 1975:26 samt översiktligt redovisat innebörden av den fastlagda och vidareutvecklade invandrar- och minoritetspolitiken inom olika samhällssektorer. Vi har där tagit upp sådana positiva säråtgärder som under årens lopp vidtagits för invandrare i syfte att komma närmare målen.

1.1.2 Direktiven, utredningsarbetets uppläggning

Enligt våra direktiv skall 1975 års riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken i allt väsentligt ligga fast. Med riktlinjer avses här inte bara riktlinjer inom de samhällssektorer som berörs, utan också, och i första hand, en beskrivning av de idéer och värderingar som de invandrarpolitiska målen är ett uttryck för.

Kommittén har enligt direktiven att göra en samlad utvärdering av effekterna av de reformer inom invandrar- och minoritetspolitiken som skett under 1970-talet och mot en sådan bakgrund överväga den fortsatta inriktningen av åtgärder för invandrare och minoriteter i anslutning till 1975 års riktlinjer samt föreslå de preciseringar som är lämpliga, främst med hänsyn till valfrihetsmålet. I tilläggsdirektiven anges att kommitténs uppdrag att föreslå preciseringar av riktlinjerna inte torde kräva några mer ingående undersökningar, eftersom omfattande utredningsarbete redan har gjorts i andra sammanhang. Kommittén bör därför enligt direktiven inrikta sitt arbete på att, efter en koncentrerad genomgång av riktlinjerna för politiken, överväga ett nytt system för statligt stöd för minoritetspolitiska insatser. Syftet är att ge invandrar- och minoritetsgrupper möjligheter att behålla och utveckla sitt nationella arv i Sverige. Åtgärder inom skolans område ingår inte.

Vi behandlar mål och måluppfyllelse mera övergripande och anger vissa allmänna riktlinjer för de fortsatta övervägandena. Vidare tar vi upp olika samhällssektorer och de särskilda riktlinjer som avser dem. I enlighet med direktiven läggs tyngdpunkten på kultur- och informationsfrågor samt stöd till invandrarnas organisationer. De allmänna målformuleringarna från år 1975, uttryckta i begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan citeras ofta och uppfattas uttrycka kärnan i den svenska invandrar- och minoritetspolitiken. Vi gör vår analys av målen med utgångspunkt från dessa begrepp.

De invandrar- och minoritetspolitiska målen framstår inte som särskilt konkreta. Målen kan inte heller i detta sammanhang ges en mera exakt innebörd. Vi försöker allmänt ange färdriktningen för invandrar- och minoritetspolitiken, stämma av situationen just nu på några samhällssektorer och ange en önskad utveckling. Vi har gjort en omfattande probleminventering och vill redan här markera att ökade insatser på invandrar- och minoritetspolitikens område måste göras, om det skall bli möjligt att komma närmare målen.

1.2 Jämlikhet

1.2.1 Definition

I prop 1975:26 uttrycks jämlikhetsmålet på följande sätt:

Jämlikhetsmålet innebär ett fortsatt arbete för att invandrarna skall få samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som befolkningen i övrigt. Målet innebär vidare att alla grupper i samhället skall ha likvärdiga möjligheter att behålla och utveckla sitt modersmål och att utöva kulturverksamhet. Invandrar- och minoritets-

politiken bör därför syfta till att ge medlemmar av språkliga minoritetsgrupper möjlighet att inom ramen för en intressegemenskap, som omfattar hela det svenska samhället, ge uttryck för en egen språklig och kulturell identitet.

Jämlikhetsmålet uttrycker således att man skall arbeta för att invandrare skall ha samma rättigheter och skyldigheter som den övriga befolkningen men också att invandrare skall ha samma praktiska möjligheter som befolkningen i övrigt att förverkliga sina önskemål.

Jämlikhetsmålet som det formulerades år 1975 uttrycker även de tankegångar som inryms i valfrihets- och samverkansmålen. Vi återkommer till dessa formuleringar i jämlikhetsmålet under följande avsnitt.

Frågan om samma rättigheter och skyldigheter uppfattar vi som en fråga om samma juridiska skyldigheter och rättigheter. En sådan frågeställning är endast relevant för utländska medborgare. Invandrare som har blivit svenska medborgare har samma rättigheter och skyldigheter som infödda svenska medborgare. Därmed följer inte utan vidare lika *faktiska* möjligheter.

1.2.2 Rättigheter och skyldigheter

I bakgrundsbetänkandet har vi sammanfattat den rättsliga situationen för utlänningar i Sverige ungefär så här.

En utländsk medborgare bosatt i Sverige är helt likställd med svensk medborgare vad gäller mötes-, demonstrations- och föreningsfriheten, rätten till domstolsprövning med anledning av brott eller misstanke om brott, skyddet mot minoritets- och könsdiskriminering, rätten till fackliga stridsåtgärder, yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet, demonstrationsfrihet, föreningsfrihet, religionsfrihet, tryckfrihet och rätten att ta del av allmänna handlingar. Som framgår i kapitel 11 är dock inte grundlagsskyddet men väl det allmänna lagskyddet lika starkt för utlänningar som för svenskar när det gäller yttrande- och tryckfrihet.

Vidare har utlänningar bosatta i Sverige samma rätt som svenskar att få samhällets skydd för sin person och egendom och att föra talan inför allmän domstol. De har samma rätt att få utbildning och skyldighet att delta inom den obligatoriska skolan samt rätt till utbildning i de frivilliga skolformerna och vid högskolan. I fråga om rätt till hälso- och sjukvård görs ingen skillnad mellan svenska och utländska medborgare.

Den viktigaste skillnaden mellan svenskars och utlänningars rättigheter är att bara svenska medborgare har en ovillkorlig rätt att vistas i Sverige. Utlänningar är inte skyldiga att göra värnplikt och har inte civilförsvarsplikt. De får heller inte rösta i riksdagsval. Som framgår närmare i kapitel 4 har 1983 års rösträttskommitté våren 1984 lagt fram förslag (SOU 1984:11) om rösträtt men inte valbarhet för nordbor vid sådana val.

Rättsskyddet för utlänningar som vistas här legalt har förbättrats successivt. Som exempel på sådana förbättringar kan nämnas möjligheterna att snabbare än förr få permanent uppehållstillstånd, som statsmakterna beslutat om våren 1984 på grundval av förslag från kommittén. Ett annat exempel är de mera restriktiva regler för utvisning på grund av brott eller asocialitet som införts i 1980 års utlänningslag.

År 1978 tillkallades diskrimineringsutredningen för att överväga behovet

av åtgärder för att förebygga fördomar och diskriminering i fråga om invandrare och inflyttade etniska språkliga, nationella eller religiösa minoriteter. I utredningens uppdrag ingår bl a att fästa regeringens uppmärksamhet på bestämmelser som, utan att det finns starka skäl för det, innebär olikartad behandling av utländska och svenska medborgare. Om omotiverade skillnader görs mellan invandrare och svenskar i tillämpningen av olika bestämmelser borde också detta uppmärksammas. Diskriminerings-utredningen har gjort en systematisk genomgång av utlänningars rättsställning enligt lag och funnit att olika rättsställning mellan svensk och utlänning föreligger på ett stort antal punkter utöver dem som vi har nämnt i det föregående. Detta redovisar utredningen i betänkandet Om utlänningars rättsliga ställning (Ds A 1984:6).

En fråga som gäller rättigheter och skyldigheter för nordiska medborgare vid vistelse eller bosättning i annat nordiskt land är för närvarande föremål för intresse inom Nordiska rådet och Nordiska ministerrådet under rubriken "nordiskt medborgarskap". Det är fråga om ett antal både stora och små frågor inom ramen för flertalet av de nordiska samarbetsavtalen och programområdena. Såväl Nordiska rådet som Nordiska ministerrådet har vidtagit åtgärder för att på de angivna områdena underlätta för nordiska medborgare att dra nytta av det nordiska samarbetet.

1.2.3 Likvärdiga möjligheter

Att i praktiken åstadkomma likvärdiga möjligheter för invandrare som för infödda på olika samhällsområden framstår för oss som kärnan i jämlikhetsmålet. Samtidigt måste man vara medveten om svårigheterna att precisera målets innnehåll och den grad av måluppfyllelse som har uppnåtts. Bland såväl invandrare som befolkningen i övrigt finns det personer med mycket skiftande förutsättningar och möjligheter att tillvarata sina intressen. Man kan t ex generellt sett inte påstå att invandrarna är lågutbildade i jämförelse med den infödda befolkningen. Andelen personer med hög utbildning är betydande bland de utrikes födda. Många gånger tas emellertid invandrares meriter och erfarenheter av olika slag inte till vara på ett rättvisande sätt i Sverige. Samtidigt finns det bland invandrarna personer med extremt låg utbildning i betydligt högre grad än i den infödda befolkningen.

Många invandrare har vidare integrerats ekonomiskt och socialt i sådan grad i samhället att både de själva och särskilt deras efterkommande i praktiken har likvärdiga möjligheter som befolkningen i övrigt. Samtidigt är det givet att många nyinvandrade under lång tid har språk- och ofta även utbildningshandikapp som medför att det är svårt för den enskilde att uppnå de lika möjligheter som ställts upp som ett mål. Avgörande blir ofta hur ambitiöst det svenska samhället satsar på att avhjälpa brister. Behovet av samhällsinsatser för att lika möjligheter skall uppnås är ett genomgående tema i vårt betänkande.

Det grundläggande när man arbetar för jämlikhetsmålet är enligt vår uppfattning att ge alla invandrare möjlighet att lära sig svenska och att få sådana kunskaper att de kan orientera sig i samhället samt kan utnyttja de möjligheter till utbildning och vidareutbildning som finns. Nästa steg är att de

får arbete som motsvarar deras önskemål och kvalifikationer och ger en god försörjning.

Vi anser det särskilt angeläget att peka på arbetets grundläggande betydelse för jämlikhetsmålet och vill citera diskrimineringsutredningen, som inleder sitt delbetänkande (SOU 1983:18) Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet med följande formulering:

Arbetet utgör ett av de viktigaste inslagen i en människas liv. En stor del av sitt vuxna liv ägnar människan åt arbetet och genom det tjänar hon sitt uppehälle. Genom arbetet kan självförverkligande, arbetsgemenskap och en mening i tillvaron nås. Ett bra arbete med god lön ger inte bara köpkraft och socialt anseende, det bidrar aktivt till självtilliten och självrespekten och det utgör en av de väsentligaste förutsättningarna för en positiv identitetsutveckling. På det samhälleliga planet utgör människors arbete en nödvändig förutsättning för samhällets fortlevnad och för välståndsutvecklingen.

En grundförutsättning för materiell standard, självrespekt och ett accepterande från omgivningen är alltså att man behövs i arbetslivet och har utbildning och kunskaper för att kunna utnyttja de arbetstillfällen som finns. För nyanlända invandrare har under senare tid det största problemet varit att få fotfäste på arbetsmarknaden. Arbetslösheten har vidare varit avsevärt större för invandrarungdom än för svensk ungdom. Vi återkommer i kapitel 5 till dessa frågor. Ekonomisk och social trygghet, vid sidan av kultur- och språkbevarande åtgärder, är en nödvändig grund för att invandrarna, som jämbördiga med befolkningen i övrigt, skall kunna vidmakthålla en egen kulturell identitet och leva i harmoni med sin omgivning.

Det finns i det svenska samhället en allmän strävan till jämlikhet mellan olika individer och grupper. Vi vill som vår principiella inställning markera att samhällets stöd till resurssvaga personer bör vara utformat utifrån individernas varierande behov och lämnas oberoende av om vederbörande är invandrad eller infödd. Samhällets speciella ansvar gentemot invandrade bör syfta till att överbrygga de svårigheter som beror på invandringssituationen, som t ex bristande kunskaper i svenska. Samtidigt anser vi att det är ett särskilt samhällsintresse att satsa resurser på grupper i vilka det finns ett ovanligt stort inslag av lågutbildade personer.

1.3 Valfrihet

1.3.1 Definition och bakgrund

Valfrihetsmålet innebär enligt föredraganden i prop 1975:26 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 att återvända och återanpassas i ursprungslandet.

Valfrihetsmålet inryms också i jämlikhetsmålet, eftersom detta anges också innebära att alla grupper i samhället skall ha likvärdiga möjligheter att bibehålla och utveckla sitt modersmål och att utöva kulturverksamhet.

Bakgrunden till att ett särskilt valfrihetsmål föreslogs av invandrarutredningen var att det i Sverige under ett decennium hade förts en offentlig och stundom häftig debatt om den svenska invandrarpolitiken, som då uppfattades som medveten assimileringspolitik med svenskundervisning för vuxna och stödundervisning i svenska (utan andra åtgärder) i skolan som de viktigaste inslagen. Redan i 1968 års proposition om invandringspolitiken (prop 1968:142) hade emellertid departementschefen markerat att det inte var assimileringspolitik som skulle föras. I sin redovisning till riksdagen av den då nyligen tillsatta invandrarutredningens direktiv (s 107) anförde han bl a:

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 medverka till att invandrare av olika nationellt ursprung inte blir isolerade befolkningsgrupper som avskärmas från befolkningen i övrigt.

– – –

Man kan ... anta att många invandrare inte från början tagit ställning till om de skall stanna här. Bl a med hänsyn härtill framhöll jag som väsentligt att de får tillfälle att hålla kontakt med hemlandets språk och kultur. Härigenom behåller de möjligheten till ett 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, enligt vad jag ytterligare anförde, i första hand bedömas mot bakgrund av deras egna önskemål.

1.3.2 Valfrihetsmålets grundläggande innebörd

Vare sig invandraren själv vill det eller inte, smälter han i regel gradvis in i den nya miljön. Denna vanligen ofrånkomliga och ibland smärtsamma assimileringsprocess är naturligtvis olika för olika individer och grupper. Den kan ibland fortgå i generationer.

Innebörden i valfrihetsmålet som det formulerades år 1975 är enligt vår uppfattning att samhället skall ställa sig neutralt till nämnda process. Samhället skall inte eftersträva ens en långsiktig kulturell-språklig assimilation men inte heller i princip motarbeta en sådan. Samtidigt innebär 1975 års invandrarpolitiska beslut (jfr vad som står under jämlikhetsmålet) att samhället bör sträva efter att ge alla grupper i samhället likvärdiga möjligheter att behålla och utveckla sitt modersmål och utöva kulturverksamhet. Ett sådant stöd innebär givetvis att en assimilation skjuts upp eller förhindras. Detta motiveras dock inte av att samhället är intresserat av en viss utveckling på sikt utan av de behov och önskemål som medlemmarna i den aktuella gruppen har i den föreliggande situationen.

Innebörden i valfrihetsmålet har i den allmänna debatten tolkats på olika sätt. Vi vill därför i det följande diskutera valfriheten utifrån några olika aspekter för att ytterligare precisera den innebörd vi vill lägga i begreppet.

För det första bör sägas att invandrarpropositionens beskrivning av valfrihetsmålet kan föra tanken i den riktningen att invandrare kan bevara sitt livsmönster och sin kultur oförändrade i det nya landet. Detta är givetvis inte möjligt. Efter hand uppkommer en ny identitet, en ny känsla – man har

blivit Sverige-finne, Sverige-grek, Sverige-turk etc. Vad det kan bli frågan om är att utveckla ett kulturliv med utgångspunkt i kulturarvet från det gamla landet, vari bl a ligger att i varierande grad kunna behålla och utveckla modersmålet. Professor Ulf Hannerz berörde denna identitetsförändring i en diskussionsinledning hos regeringens invandrarråd i december 1983 och ställde frågan: Om de etniska minoriteterna fortsätter att forma om sina liv på svensk botten, så att nya kulturer uppstår som faktiskt varken är lika den traditionella kulturen eller majoritetens kultur, kommer även de att i lika hög grad omfattas av valfrihetsmålet? Eller kommer legitimiteten i sådana förändringar att ställas i tvivelsmål, därför att de uppfattas som mindre "autentiska"?

Vår uppfattning är att det som valfriheten *i praktiken* kommer att gälla just är nya kulturgemenskaper utvecklade här i landet på basis av kulturarvet hemifrån. De blir naturliga delar av kulturlivet i Sverige.

Vår nästa fråga gäller vad som skall förstås med formuleringen *att samhället bör eftersträva att ge alla grupper likvärdiga möjligheter* att behålla och utveckla sitt modersmål och utöva kulturverksamhet.

Vi har tidigare understrukit hur viktigt vi anser det vara att alla invandrare som avser att bosätta sig varaktigt i Sverige lär sig svenska. Bristande kunskaper hos framför allt nyligen invandrade personer gör det nödvändigt att t ex ge samhällsinformation på olika språk. Gentemot varje enskild invandrare ser vi dessa åtgärder som övergående och inte som inslag i en minoritetspolitik som i princip skulle syfta till ett officiellt flerspråkigt land. Att minoritetsspråk används i officiella sammanhang ger naturligtvis dessa språk en högre status och framhäver jämlikheten mellan olika grupper i en stat. I officiellt två- eller flerspråkiga länders språkpolitik är det ofta sådana aspekter som tillmäts stor vikt. Vår principiella inställning är att samhällsinformation skall ges på ett för invandraren begripligt språk, och att detta i praktiken bör innebära att invandrarspråk används så länge det är nödvändigt och ekonomiskt försvarbart. Vi går närmare in på dessa frågor i kapitel 10–13.

Naturligtvis finns en motsvarande praktisk begränsning av möjligheten att inom valfrihetens ram kunna bibehålla och utveckla modersmålet, trots att denna valfrihet i beskrivningen av jämlikhetsmålet har formulerats så att den ser ut att vara utan gränser. Det är givet att de praktiska och ekonomiska möjligheterna varierar för olika stora grupper och vidare t ex att de faktiska möjligheterna för tredje generationens invandrare i regel är annorlunda än för andra generationen.

I direktiven konstateras att valfrihetsmålet främst tar sikte på den vuxnes situation, men att grunden för den vuxnes valfrihet läggs i barndomen och att den verksamhet som bedrivs i förskolan och skolan därför är av stor betydelse. Barnens situation har behandlats dels av utredningen om språkminoriteter i förskoleåldern, som har redovisats i betänkandet (SOU 1982:43) Språk- och kulturstöd, dels i språk- och kulturarvsutredningens (SKU) huvudbetänkande (SOU 1983:57) Olika Ursprung – Gemenskap i Sverige. Utbildning för språklig och kulturell mångfald.

I SKU:s analys behandlas bl a motiven för hemspråksundervisningen. Enligt SKU behöver invandrarbarn i regel få hemspråksundervisning både för sin inskolning – ett utvecklat förstaspråk anges som en förutsättning för

att lära sig ett annat språk, svenska – och för sin personlighetsutveckling, eftersom förankringen till föräldrarna kräver att man har samma språk. Oberoende av minoritetspolitiska aspekter behövs alltså hemspråksundervisningen enligt SKU. Hemspråksreformen är med detta synsätt alltså i första hand en åtgärd som syftar till en jämlik situation för invandrarbarn jämfört med infödda svenskars barn. Först när grunden för en funktionell tvåspråkighet är lagd, finns förutsättningar för en språklig och kulturell valfrihet. På motsvarande sätt har vi i det föregående pekat på att goda kunskaper i svenska är nödvändiga för att vuxna invandrare skall kunna integreras ekonomiskt och socialt i samhället – något som i sin tur är en förutsättning för en valsituation.

1.3.3 En vidare aspekt på valfriheten och dess gränser

Den valfrihet för invandrare och minoriteter som beskrivs i propositionen från år 1975 och i invandrarutredningens slutbetänkande avser enligt vår mening alltså lika möjligheter att behålla och utveckla ett annat modersmål än svenska och att utveckla kulturella aktiviteter på detta språk med utgångspunkt från det egna kulturarvet. En förutsättning för denna kulturella valfrihet är vidare att samhället ger minoritetskulturer sitt stöd. I debatten har emellertid också lyfts fram en valfrihet som utgår från ett annat, närmast socialantropologiskt, kulturbegrepp. Enligt detta synsätt omfattar en kultur värderingar och uppfattningar om människor, samhället, hur konflikter skall lösas och hur man uttrycker sig. Med detta kulturbegrepp ingår praktiskt taget alla livsyttringar i kulturen.

Man kan inte hävda att det finns en enhetlig svensk kultur, inte heller enhetliga invandrarkulturer, oavsett om man väljer det snävare eller vidare kulturbegreppet. Det kan t ex finnas stora skillnader mellan invandrare från samma land och med samma modersmål beroende på om de kommer från landsbygden eller städerna eller från olika samhällsklasser. Motsvarande skillnader finns i alla länder även om de kanske är mindre i Sverige än i de flesta länder som invandrare i Sverige kommer från. Samtidigt finns det ofta en gemensam grundsyn i vissa livsåskådningsfrågor inom en invandrar- och minoritetsgrupp.

Många värderingar och sedvänjor förändras emellertid hastigt och olika generationer har ofta olika syn på allehanda frågor. En flyttning från landsbygd till stad kan medföra stora förändringar. Sådana förändringar har också skett hos den svenska befolkningen. Att både män och kvinnor ofta förvärvsarbetar i Sverige kommer sannolikt t ex att medföra en ändrad syn på rollfördelningen mellan könen i en del invandrarkulturer. Det är knappast möjligt att under en längre tids vistelse i Sverige helt hålla kvar levnadsmönster och värderingar från ett annat land när de starkt avviker från de svenska. Att värderingar och sedvänjor förändras måste således anses som normalt, även om sådana omställningar kan vara svåra. Det finns vidare en påtaglig risk att "normala" generationsmotsättningar eller omställningar, som hade blivit nödvändiga även i ursprungslandet, upplevs som en kamp mellan den ursprungliga identiteten och en "svensk" identitet.

Eftersom valfriheten i den allmänna debatten ofta har kommit att uppfattas på det socialantropologiska sättet och därmed har kommit att avse

hela livsmönstret – normer, värderingar, seder och bruk – finns det anledning att diskutera begreppet valfrihet utifrån denna vidare aspekt. *Vi har därmed kommit in på ett område som inte är invandrarspecifikt utan gäller alla som lever i vårt samhälle.* Levnadsmönster skiljer sig från landsända till landsända och från generation till generation också i Sverige. Det ligger dock i sakens natur att risken för kulturkollisioner är större när den inhemska befolkningen möter invandrare från länder där det allmänna kulturmönstret i hög grad avviker från det som finns här.

Samma principer gäller för invandrare och befolkningen i övrigt när det gäller valfrihet i den vidare meningen. Det finns grundläggande värderingar om vilka det råder politisk enighet i Sverige, t ex värdet av demokrati, kvinnors och mäns lika värde och barns rättigheter. Likväl omfattas dessa värderingar inte av alla individer varken bland den infödda befolkningen eller invandrarna. Inte heller leder de övergripande värderingarna och principerna alltid direkt till ett facit i frågan om vad som är tillåtet och otillåtet.

Sammanfattningsvis kan man säga följande om denna valfrihet i vidare mening. Sedvänjor som strider mot svensk lagstiftning kan inte tolereras. Man bör heller inte acceptera sedvänjor eller normer som avviker från vad statsmakterna i andra sammanhang, t ex i grundskolans läroplan eller i fråga om demokrati, klart har tagit ställning för. Samtidigt finns det inte någon anledning att från principiella utgångspunkter diskutera skillnader i värderingar eller sedvänjor som varken strider mot svensk lag eller mot sådana grundläggande värderingar vi här talar om. Vi redovisar i det följande några konfliktsituationer och återkommer sedan med några sammanfattande slutsatser.

1.3.4 Några konfliktsituationer

Språk- och kulturarvsutredningen har diskuterat skolans roll när det gäller gränserna för den valfrihet i vidare mening som vi nu talar om.

Att skolan har en särskilt viktig uppgift när det gäller kulturmönster beror inte bara på dess allmänna uppgift att förbereda eleverna för en vuxenroll i samhället. Skolan har också den svåra uppgiften att på en och samma gång fostra till respekt och tolerans för andra värderingar samtidigt som den medvetet måste verka för det demokratiska samhällets grundläggande värderingar och fostra eleverna till att respektera dessa. Skolan har i dag genom närvaron av många elever med olika kulturmönster en svårare roll än tidigare när det gäller att fylla dessa uppgifter. Det räcker inte med "stoppskyltar" i form av lagar och förbud. Skolans personal måste ständigt vara beredd att på ett positivt sätt lösa de konflikter som uppstår i klassrummets vardag, därför att eleverna (och deras föräldrar) har olika uppfattning i livsåskådningsfrågor.

Skolan inte bara formulerar mål för sin verksamhet som syftar till att göra eleverna till harmoniska och ansvarskännande individer – som det svenska samhället tolkar dessa begrepp. Skolan motverkar genom själva sin verksamhet ibland också andra kulturmönster. För att ta ett av de mest tydliga exemplen: skolplikten är nio år och sträcker sig över den period i livet då unga män och kvinnor i en del kulturer skiljs åt och tränas för sina

könsbundna vuxenroller.

Den svenska skolan upplevs av en del invandrare som kontroversiell när den undervisar pojkar och flickor tillsammans. Man upplever också att skolan hindrar flickorna att i sina hem få den träning i hushållsgöromål och barnskötsel som unga flickor bör få enligt andra kulturmönster. När det gäller fostran till jämställdhet mellan kvinnor och män finns ingen valfrihet i skolan. Också pojkar deltar i "kvinnliga" aktiviteter och detta *kan* upplevas förödmjukande.

Inom samlevnadsundervisningen kommer konflikterna mellan olika värderingar till starka uttryck. Dessa frågor har belysts av bl a 1980 års abortkommitté, som i kartläggningen (Ds S 1982:8) Lära leva tillsammans tagit upp behovet av särskilda åtgärder för invandrarnas samlevnadsundervisning. Ayla Yazgan har i rapporten Turkiska flickor – andra generationen invandrare (SIV, 1983) belyst turkiska tonårsflickors beteende och attityder inom vissa områden som bl a utbildning. Rapporten pekar på den konfliktsituation andra generationens invandrare ofta lever i på grund av påverkan av två olika normsystem.

1.3.5 Sammanfattande slutsatser

Mot bakgrund av denna beskrivning av valfrihetens gränser kan man ifrågasätta om det är riktigt att behålla begreppet valfrihet som ett övergripande mål. Av det anförda bör emellertid ha framgått att det särskilda valfrihetsbegreppet inom invandrar- och minoritetspolitiken tar sikte på det egna språket och den egna kulturen i dess traditionella, mera avgränsade mening. Samhället skall ge sitt stöd till strävanden att bevara och utveckla både språket och en kultur som har sin grund i det egna kulturarvet. Det handlar om samhällets förmåga att ge näring åt den kulturella mångfalden och skydd för individer som önskar behålla en egen kulturell identitet.

En förutsättning för att språket skall kunna leva vidare och för att kulturen skall kunna utövas är att det finns en social omgivning där språket talas och kulturen utövas. Samhällets stöd till språk- och kulturverksamhet bör därför även avse stöd till socialt inriktad verksamhet, t ex föreningsliv och organiserad ungdomsverksamhet.

Men här finns också den vidare valfrihetsfrågan, som gäller lika för invandrare och befolkningen i övrigt, och där konflikt mellan livsmönster lättare uppkommer när det gäller levnadssätt från andra länder. Vi vill peka på en handlingsnorm som abortkommittén uttalat i sin nyssnämnda kartläggning och som bör kunna vara generellt giltig:

> ... svenska samhället inte kan upphöra med att ställa kraven på jämställdhet och hävda allas lika värde. Det innebär att alla måste acceptera de lagar och värderingar som är av grundläggande betydelse för vårt samhälle. En lösning på denna konflikt måste bygga på insikt om och respekt för att normer och värderingar har djupa rötter i varje kultur och tar lång tid att förändra. Att i dessa frågor ompröva sin uppfattning är en svår, långsam och för många en oändligt plågsam process. I samhället och på arbetsplatserna kommer den att fortgå steg för steg.

Det ankommer enligt vår mening i hög grad på majoritetssamhället att underlätta förändringsprocessen för invandrarna och bidra till att invandrare

får vara med och påverka det svenska samhället i demokratiska former.

Det finns, som vi tidigare framhållit, generellt sett ofta skillnader mellan levnadsmönster på t ex landsbygd och i storstäder, det finns generationsmotsättningar och det finns olika seder och bruk i olika socialgrupper. Sådana skillnader gäller också för den svenska infödda befolkningen och för invandrare som kommer från ett och samma land. Samtidigt kan invandrare från en viss kulturkrets ha gemensam grundsyn i frågor som rör familj, barnuppfostran, sexualitet, kvinnans ställning och liknande frågor av livsåskådningskaraktär. När kulturkollisioner uppstår är det många gånger fråga om olika uppfattningar i sådana grundläggande frågor. I dessa situationer är det nödvändigt att gå varsamt fram, söka praktiska lösningar i generös anda, ge avkall på former, mera se till innehåll och mål och inte konstruera principfrågor som motverkar eller förhindrar lösningar.

1.4 Samverkan

Samverkansmålet innebär enligt 1975 års invandrarproposition att en ömsesidig och omfattande samverkan bör komma till stånd mellan invandrar- och minoritetsgrupperna och majoritetsbefolkningen. Målet inbegriper ömsesidig tolerans och solidaritet mellan invandrarna och den inhemska befolkningen. Ett förverkligande av samverkansmålet förutsätter bl a att invandrarna ges större möjligheter att aktivt delta i det politiska livet i Sverige, att de ges vidgade möjligheter till kulturell egenverksamhet och att invandringens positiva kulturella effekter uppmärksammas i ökad utsträckning, framhålls i propositionen.

Jämlikhetsmålet behandlades i samband med de invandringspolitiska besluten år 1968, likaså finns redan i 1968 års proposition skrivningar som förebådar valfrihetsmålet, medan samverkansmålet i 1975 års proposition framhölls som något nytt.

Medan valfrihetsmålet har tolkats olika och diskuterats livligt har samverkansmålet allmänt accepterats utan någon diskussion. Vi anser att det också i fortsättningen kan beskrivas på samma sätt som i invandrarpropositionen år 1975. Vi tar upp olika aspekter på samverkansmålet i kommande kapitel. Vi vill dock redan här understryka att samverkan bör eftersträvas på olika nivåer. Den börjar på individnivå i vardagslivets sammanhang, kan fullföljas i organisationslivet, t ex i samarbete mellan "svenska" organisationer och invandrarorganisationer och på det kommunala planet samt finns genom det samråd som har utvecklats mellan invandrarnas riksorganisationer och de centrala myndigheterna respektive regeringen.

Som invandrarutredningen konstaterade anknyter även internationella aspekter till samverkansmålet, liksom för övrigt till de andra två målen. Vad det i första hand gäller är en samverkan mellan invandrarnas ursprungsländer och mottagarlandet. I det samarbete som Sverige har utvecklat med olika länder har särskilt utbildningsfrågor varit viktigt. Språk- och kulturarvsutredningen har i ett kapitel sammanfattat Sveriges samarbete med några utvandrarländer.

1.5 Några avslutande synpunkter på mål och måluppfyllelse

För att man skall kunna närma sig de invandrarpolitiska målen måste de som invandrar till Sverige och bosätter sig här bli ekonomiskt och socialt integrerade utan att något krav ställs på kulturell assimilering. Sverige bör göra det möjligt för invandraren att som fullt ut accepterad samhällsmedlem i Sverige kunna leva och verka i den svenska kulturgemenskapen och samtidigt bygga vidare på sitt kulturella arv. Härvid ställs krav på såväl majoritetssamhällets medlemmar som på invandrarna själva.

Majoriteten behöver utveckla en beredskap för att acceptera invandraren som en fullvärdig samhällsmedlem utan att majoriteten själv behöver ge upp den egna identiteten. Under dessa förutsättningar bör majoriteten möta invandraren som likvärdig och visa detta i ord och handling.

Invandraren måste omvänt få och kunna utveckla sin samhörighet med det svenska samhället utan att ge upp sin egen identitet. Samtidigt ställer samhället krav på att grundläggande demokratiska värderingar – sådana de kommer till uttryck i lagar och andra grundläggande normer – måste respekteras, både av majoriteten och av invandraren.

För att den nu angivna utvecklingen skall bli verklighet måste bl a det arbete som pågår för att motverka diskriminering intensifieras och vidareutvecklas. Dessa frågor övervägs av diskrimineringsutredningen, som hösten 1984 slutredovisar sitt uppdrag. Vi tar inte upp de för de invandrarpolitiska målen vitala frågor som diskrimineringsutredningen behandlar.

Vi har i inledningen av detta kapitel pekat på att det generellt sett behövs ökade insatser inom de olika samhällssektorerna för att det skall vara möjligt att närma sig invandrar- och minoritetspolitikens mål. I dagens statsfinansiella läge måste detta ske i första hand genom en omfördelning av resurser. Vi behandlar resursfrågor i de olika kapitlen i det följande och gör i kapitel 18 en sammanfattning. Där pekar vi också på möjligheterna att skapa ekonomiskt utrymme genom nya avgifter och höjning av avgifter, om det visar sig att besparingar eller omfördelning av resurser inte är möjliga eller tillräckliga. I nästa avsnitt tar vi närmare upp frågan om vilket ansvar som ligger på olika samhällsorgan och lägger fram förslag som syftar till att omprioriteringar till förmån för invandrare sker i större utsträckning i de statliga myndigheternas verksamhet.

1.6 Statens ansvar för invandrare och minoriteter

1.6.1 Nu gällande ordning

Ett klart ställningstagande till positiva säråtgärder finns i 1976 års regeringsform (1 kap 2 §), där det stadgas att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv skall främjas.

En grundläggande princip enligt såväl 1968 års riktlinjer som enligt 1975 års riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken är fackmyndigheternas ansvar för åtgärder för invandrare. Ett samordningsansvar har lagts på SIV.

Föredragande statsrådet anförde i invandrarpropositionen (1975:26) att det var väsentligt att myndigheterna på lämpligt sätt erinrades om att de var och en inom respektive verksamhetsområde hade samma ansvar för invandrare som för svenskar och att därutöver särskilda åtgärder i vissa fall var nödvändiga beträffande invandrare. Uttalandet ledde bl a till att en förordning (1976:310) om åtgärder för invandrare m fl med följande lydelse utfärdades:

Statlig myndighet skall, i enlighet med de riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken som riksdagen har godkänt, inom sitt verksamhetsområde fortlöpande beakta sitt ansvar för invandrare och språkliga minoriteter. Myndigheten skall därvid uppmärksamma att särskilda åtgärder kan behövas i fråga om nu nämnda grupper.

Invandrares och språkliga minoriteters behov av samhällsservice skall alltid ingå bland de omständigheter som inom ramen för tillgängliga resurser skall beaktas vid planeringen av myndighetens verksamhet.

För att uppnå en effektiv samordning av insatserna för invandrare och språkliga minoriteter, skall statlig myndighet informera statens invandrarverk om planerade åtgärder och när anledning finns därtill, samråda med verket om hur insatserna skall utformas.

Omfattningen av de särskilda åtgärderna för invandrare och minoriteter har ökat från insatser som kostade några tiotal miljoner i slutet av 1960-talet till åtgärder för ca 1,3 miljarder kr under det senaste budgetåret. Det har vi redovisat i kapitel 14 i bakgrundsbetänkandet.

1.6.2 Ansvaret i framtiden

Ett av kännetecknen för invandrar- och minoritetspolitiken är och måste med våra förslag förbli att samhällets ansvar går längre än till att ge den samhällsservice befolkningen i allmänhet får. Det gäller inte bara på områden där åtgärden är invandrarspecifik, som t ex svenskundervisning och hemspråksundervisning, utan också i andra sammanhang när positiva säråtgärder, eller om man vill kalla det kompensatoriska åtgärder, är en förutsättning för att man skall kunna närma sig målen. Denna, i 1975 års invandrarproposition klart uttalade politik bör alltså gälla även framgent. Det händer ibland i den allmänna debatten att jämlikhet uppfattas så att lika åtgärder generellt skall vidtas från samhällets sida gentemot invandrargrupperna som i förhållande till befolkningen i övrigt, medan syftet i stället är och bör vara att ge *likvärdiga möjligheter* som annars inte skulle existera. Att kompensatoriska åtgärder behövs beror på språkhandikapp och ibland mycket olika kulturell och social bakgrund hos invandrare, jämfört med befolkningen i stort, och på det förhållandet att invandrare kommer sent in i samhället, jämfört med den som föds in i det. Detta är kanske den viktigaste principiella aspekten på invandrar- och minoritetspolitiken.

Vi anser det vidare vara en viktig grundläggande princip att respektive sakansvariga fackmyndigheter behåller ett fullt ansvar inom sitt sakområde för alla invånares välfärd, och för att erforderliga positiva säråtgärder vidtas till förmån för invandrare och minoriteter. Detsamma bör gälla för kommuner och landsting och andra samhällsorgan, t ex Sveriges Radio AB. "Normalt" ansvariga organ bör alltså ha ansvaret och "ordinarie" admini-

strativa ordning tillämpas så långt som möjligt. Ansvarsfrågan utvecklas ytterligare i senare kapitel. Vi vill här framhålla att det bör övervägas att principen om sakansvariga statliga organs ansvar för invandrar- och minoritetsgruppernas välfärd – med de särskilda åtgärder det medför – blir lagfäst. I vart fall bör regeringen genom förordning bättre än nu precisera kravet på statsmyndigheterna. Det bör t ex innebära att dessa skall göra en årlig redovisning av vilka säråtgärder för invandrare och minoriteter som vidtagits – vilka särskilda program som finns – inom varje sakområde, för att vederbörlig samhällsservice i verkligheten skall vara tillgänglig för invandrar- och minoritetsgrupperna.

Vi vill slutligen trycka starkt på att de stora satsningarna på hemspråk i skolan kompletteras med andra åtgärder. Det måste finnas böcker på invandrarspråken i biblioteken, utbud av program i utbildningsradio (och i radio/tv i övrigt) och allmän kulturverksamhet på det egna språket. Man måste kunna använda språket i kulturen för att det skall leva vidare. I det sammanhanget kan det vara lämpligt att peka på invandrarna som resurs i det svenska samhället, som det gäller att ta tillvara på bästa sätt. En aspekt på detta tema, som ofta återkommer i det följande, är värdet av tvåspråkiga yrkesutövare i arbetslivet.

2 Invandrar- och minoritetspolitik – definitioner, statistik och principer

2.1 Utgångspunkter

Det är i svenskt språkbruk vanligt att man kopplar ihop begreppen invandrare och inflyttade minoriteter och talar om invandrar- och minoritetspolitik. Detta har medfört att man ofta använder dessa två begrepp som synonymer eller i varje fall utan att göra någon åtskillnad. Bakgrunden till detta torde vara att 1975 års invandrarpolitiska proposition inte särskiljer invandrarfrågor från minoritetsfrågor. I våra direktiv görs viss skillnad mellan invandrarpolitiska och minoritetspolitiska åtgärder och anges att *båda* är nödvändiga för att skapa en harmonisk samhällsutveckling i ett invandringsland. Det är dels fråga om "insatser för att genom *undervisning i det svenska språket* och *information om det svenska samhället* underlätta invandrares integrering i Sverige", dels "möjligheter för invandrargrupper och etablerade minoriteter att bibehålla och utveckla ett eget kulturliv".

Uttryckt i åtgärdsinriktade termer skulle vi alltså med "invandrare" mena personer som saknar eller har otillräckliga baskunskaper i svenska och/eller om det svenska samhället, dvs i första hand tämligen nyinvandrade personer. Termen "minoritet" skulle avse en grupp människor med (vanligen) ett annat modersmål än svenska och en från majoritetsbefolkningens avvikande kulturverksamhet, oberoende av hur bra de kan svenska eller hur väl förtrogna de är med det svenska samhället. En nyinvandrad person skulle visserligen även kunna räknas in i en "minoritet", men för flertalet medlemmar i "etablerade" minoriteter skulle i så fall gälla att de inte är "invandrare" i en funktionell mening, även om de formellt sett kan vara det genom att vara födda utomlands och ha invandrat någon gång till Sverige.

I vår kommittés tilläggsdirektiv anges att vi bör göra en i princip motsvarande analys som språk- och kulturarvsutredningen gjort på skolans område av syftet med insatserna för vuxna, dvs bedöma om motiven är väsentligen invandrarpolitiska eller minoritetspolitiska. Detta förutsätter enligt tilläggsdirektiven att minoritetsbegreppet närmare analyseras med hänsyn till den aktuella situationen för olika grupper i Sverige. Det förutsätter också enligt direktiven att invandrar- och minoritetsorganisationernas roll som folkrörelser för social och kulturell verksamhet på nationell eller etnisk grund tydligare framhävs, liksom även deras betydelse som brobyggare mellan folk och nationer.

I detta kapitel gör vi en bedömning av i vad mån det är möjligt och lämpligt

att med hänsyn till invandrargruppernas sammansättning göra en uppdelning på invandrare och minoriteter samt om vilka principer som bör gälla för stöd till de invandrade grupperna och deras efterkommande. Det förutsätter att vi redovisar vad som menas med begreppet "minoritet" och översiktligt beskriver invandrargruppernas sammansättning från olika utgångspunkter samt anger vad som är karakteristiskt när det gäller olika kategoriers behov av stöd. I nästa kapitel beskriver vi invandrarorganisationerna.

Vi har i vårt bakgrundsbetänkande och förslagsbetänkande om invandringen översiktligt och mycket kort beskrivit invandringens utveckling ungefär så här.

Sverige var fram t o m år 1930 ett utvandringsland. Under 1900-talets första trettio år utvandrade en halv miljon människor, en stor del av dessa till USA. Invandringen var samtidigt relativt obetydlig. Under 1930-talet kom en del flyktingar från andra europeiska länder, främst Tyskland, till Sverige. Den stora strömmen av flyktingar kom dock först under andra världskriget och särskilt i dess slutskede. Vid världskrigets slut fanns i Sverige över 30 000 flyktingar från de baltiska staterna samt långt över 100 000 flyktingar från de andra nordiska länderna. De flesta nordborna lämnade under sommaren 1945 Sverige och återvände till sina hemländer.

Följande sammanställning visar antalet kyrkobokförda utländska medborgare och deras andel av befolkningen från år 1880 till år 1967.

År	Antal	Andel av befolkn i %	År	Antal	Andel av befolkn i %
1880	4 299	0,1	1930	16 475	0,3
1890	10 112	0,2	1940	35 111	0,5
1900	15 281	0,3	1950	123 720	1,8
1910	21 708	0,4	1960	190 621	2,5
1920	22 811	0,4	1967	305 576	3,0

Under slutet av 1940-talet började en arbetskraftsinvandring, som ökade under 1950-talet och första hälften av 1960-talet. Under femtonårsperioden 1951–1965 hade Sverige en bruttoinvandring på ca 425 000 personer, varav ca 60 % kom från de övriga nordiska länderna och resterande 40 % huvudsakligen från andra europeiska länder.

Den övriga europeiska invandringen utgjordes främst av arbetskraftsinvandring, framför allt från Förbundsrepubliken Tyskland men också från Italien. Under perioden fördes mer än 15 000 flyktingar över till Sverige genom kollektiv överföring, främst från flyktingläger i Italien och Österrike. De ojämförligt största grupperna utgjordes av ungrare (närmare 8 000, de flesta efter revolten år 1956) och jugoslaver (mer än 5 000). I förhållande till utomeuropeiska länder finns under perioden ett relativt kraftigt utvandringsöverskott. Det beror på utvandring till framför allt USA och Canada. Många av dessa utvandrare torde ha varit flyktingar som kommit till Sverige under och efter världskriget och som flyttat vidare. Även invandringen från utomeuropeiska länder under perioden kommer framför allt från USA och Canada. Många torde ha varit hemvändande svenskamerikaner.

Under åren 1968–1982 invandrade ca 555 000 utländska medborgare och utvandrade ca 314 000. Av dem som invandrade var ca 311 000 medborgare i de övriga nordiska länderna, varav ca 236 000 finländare, medan utvandrade nordbor utgjorde ca 214 000, varav ca 150 000 finska medborgare. Av de 244 000 icke nordborna var ca 27 000 arbetskraftsinvandrare och ca 66 000 togs emot som flyktingar eller fick stanna i Sverige på grund av flyktingliknande skäl.

Antalet invandrare som har blivit svenska medborgare under efterkrigstiden uppgår till ca 400 000. Antalet utländska medborgare i Sverige är ungefär lika stort. Av dessa är drygt 90 000 födda i Sverige.

2.2 Minoritetsbegreppet

2.2.1 Vem hör till en minoritet?

Historiskt och internationellt kan man hitta åtskilliga olika sätt att definiera minoriteter och för att avgöra vilka personer som tillhör en viss minoritet. Härstamning, ras, språk och bosättning i ett visst geografiskt område eller ett visst yrke är exempel på faktorer som har använts i detta syfte även i Sverige. Används sådana kriterier för att avgöra vem som tillhör en minoritet sägs definitionen vara "objektiv". Ett principiellt annorlunda sätt att definiera en minoritet är vederbörandes egen uppfattning om sig själv som tillhörande en minoritet. Enligt sådan "subjektiv" definition av en minoritetsgrupp tillhör endast de människor minoriteten som själva anser sig göra det.

I ett historiskt perspektiv, och i många länder även i dag, är olika språkliga, religiösa etc minoriteter ofta förtryckta. Sådant förtryck har ibland ansetts vara så karakteristiskt för minoritetssituationen att det t o m har ansetts utgöra en del av definitionen på en minoritet. Det torde även vara så att diskrimineringen och den segregation som följer av den, har varit en starkt bidragande orsak till att minoriteter har bestått under långa tider.

Frågan om hur man skall definiera minoriteter har uppmärksammats i olika FN-organ. Enligt en definition från år 1951 skulle en minoritet vara "en icke-dominant befolkningsgrupp som besitter och önskar bevara stabila etniska, religiösa eller språkliga traditioner eller kännetecken, klart annorlunda än den övriga befolkningens". I sammanhanget slog man även fast att en sådan definition är intressant endast för grupper som själva önskar en särbehandling. För grupper som inte önskar särbehandling saknas motiv för att avgränsa dem, eftersom någon särbehandling då inte får ske, vilket följer av FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna och olika andra konventioner.

I konsekvens med detta är det endast den subjektiva minoritetsdefinitionen som kan användas om man inte vill komma i konflikt med principerna bakom de mänskliga rättigheterna. Våra direktiv förutsätter att den subjektiva minoritetsdefinitionen gäller. Det är denna form av minoritetsdefinition som har förespråkats när frågan har övervägts i Sverige under de senaste årtiondena. Invandrarutredningen t ex uttalade sin anslutning till denna princip. I svensk lagstiftning finns ett exempel på denna princip när det gäller vilka barn som skall ha rätt att gå i sameskolan. Sådan rätt har alla

samer, varvid alla som säger sig vara samer anses vara samer. (Fram till mitten av 1960-talet användes i stället en "objektiv" definition: alla barn som var skrivna i lappby *måste* gå i nomadskolan, medan övriga samebarn *inte fick* gå i nomadskolan.)

Med det anförda är det också sagt att (i svenska förhållanden) de "objektiva" kriterier man kan hitta för att avgöra om en person tillhör en "minoritet" – språk, härkomst etc – egentligen inte ger någon uppfattning om gruppens storlek. Däremot kan sådana uppgifter användas för att avgränsa gruppens maximala omfattning eller troliga storlek.

En allmän uppfattning internationellt sett är att man med minoriteter endast kan mena autoktona sådana, dvs minoriteter som sedan länge varit bofasta i landet i fråga. Speciellt från de traditionella invandringsländernas sida har man förfäktat att människor som kommer till ett land i enlighet med de invandringsbestämmelser landet har därmed också har visat att de vill anpassas (assimileras) och inte kan ställa krav på att bli betraktade som en minoritet. I de internationella konventioner där minoritetsbegreppet förekommer har man ofta i förarbetena preciserat detta att gälla ursprungliga (autoktona) minoriteter, inte invandrare.

Det är möjligt att det internationellt sett har skett en ändring i synen på invandrare de senaste åren så att man numera är mera benägen att erkänna deras rätt att behålla sitt språk och kulturmönster. I Sverige har minoritetsbegreppet kommit att användas även av invandrade grupper. De autoktona minoriteterna har upplevt en "pånyttfödelse" parallellt med och kanske under visst inflytande av de senaste decenniernas debatt om invandrarnas ställning.

2.2.2 Individer eller grupper?

Det är de enskilda individerna som avgör om de tillhör en minoritet eller ej. Även om det i grund och botten är de enskilda individernas behov som motiverar särskilda åtgärder för minoriteter, avser sådana åtgärder alltid grupper av människor, eller också kan åtgärderna utnyttjas endast av grupper. Detta kan förklaras av såväl historiska som praktisk-ekonomiska skäl.

För att personer med samma modersmål, religion eller gemensamma kulturella traditioner skall kunna betecknas som en minoritet förutsätts att det är fråga om en grupp med inre samhörighet. Gruppen måste, som man säger, ha en infrastruktur. Till en sådan inre struktur i gruppen räknas både det *formella* och det *informella kontaktnätet* i gruppen. Det gäller således inte enbart de organisationer gruppen kan ha, utan också affärsmässigt drivna företag som betjänar minoriteten, olika hantverkare, läkare, jurister etc som tillhör gruppen och i större eller mindre omfattning har byggt sin verksamhet på gruppen. En affär där man kan köpa sina traditionella livsmedel eller ett café där gruppmedlemmarna brukar träffas *kan* för en viss grupp lokalt ha större betydelse än en formell förening. I vissa grupper spelar förmodligen trossamfunden, en sammanhållande roll som går utöver det rent religiösa behovet.

För några grupper har man antagit att det "informella" kontaktnätet i form av olika släkter etc har en större betydelse än organisationsväsendet, som är

det som majoritetssamhället främst kommer i kontakt med på ett "officiellt" plan. Vad man säkert kan konstatera är att både den informella och den formella strukturen i olika minoritetsgrupper är mycket olika utvecklade och att det inte är möjligt bilda sig en uppfattning om minoritetens liv genom att se på enbart den *formella* strukturen i gruppen.

2.2.3 Vilka rättigheter har minoriteter?

De rättigheter som i olika länder och sammanhang har getts minoriteter är av två principiellt olika slag. Dels gäller det regler som avser att förhindra att någon diskrimineras på grund av sin tillhörighet till minoriteten. Dels är det fråga om regler som ger minoriteten (eller de personer som konstituerar en minoritet) speciella rättigheter som syftar till att säkra gruppens fortbestånd (t ex genom speciella åtgärder i skolutbildningen) eller att tillfredsställa kulturella eller sociala behov i gruppen.

Det råder bred internationell enighet om det första slaget av regler. Förbud mot diskriminering på grund av ras, härkomst, etnisk tillhörighet, språk, religion etc utgör grunden för mänskliga rättigheter.

Om det andra slaget av regler, dvs rättigheter som avser att bevara och förstärka minoriteten, finns ingen klar enighet. Versaillesfreden efter det första världskriget byggde på principen om folkens självbestämmanderätt. När det inte var möjligt att skapa rena nationalstater försökte man ge grupper som tvingades leva i ett land med annan majoritetsbefolkning vissa rättigheter. På så sätt utvecklades under Nationernas Förbund ett system för minoritetsskydd genom traktat, försäkringar som avgavs av enskilda länder etc. Detta system avsåg ett antal länder i framför allt Östeuropa, men hade ingen generell giltighet. Minoriteterna i stora västeuropeiska länder, t ex Frankrike, fick inget skydd genom detta system. Kvar från detta system för minoritetsskydd finns förmodligen bara ett traktat om Ålands ställning.

Efter andra världskriget inriktades arbetet inom FN på att förebygga diskriminering på etnisk grund. Försöken att skapa ett system för minoritetsskydd har mött ringa förståelse. I konventionen om de medborgerliga och politiska rättigheterna ingår emellertid en artikel (27) som lyder:

> I de stater där etniska, religiösa eller språkliga minoriteter finns skall personer som tillhör minoriteter inte förvägras rätten att tillsammans med andra medlemmar i sin grupp äga sin egen kultur, bekänna sig till och utöva sin egen religion eller använda sitt eget språk.

Detta kan knappast anses ge minoriteter ett allmänt skydd, eftersom det görs avhängigt av varje stat om det anser sig ha någon minoritet och artikeln inte innebär någon skyldighet för anslutna stater att aktivt stödja minoriteternas strävanden.

Av intresse i sammanhanget är även UNESCO:s konvention mot diskriminering inom undervisningen, som Sverige har anslutit sig till och som ibland åberopas som grund för att minoriteter skulle ha en större rätt till egna skolor än vad som kommit till uttryck i den svenska lagstiftningen. Även Europarådets konvention om de mänskliga rättigheterna och FN:s konvention mot folkmord brukar åberopas i detta sammanhang. Det väsentliga i

sammanhanget är dock att det inte finns några allmänt accepterade folkrättsliga regler eller konventioner, som bestämmer vilka grupper som skall anses vara minoriteter eller vilka skyldigheter samhället i så fall har gentemot dessa minoriteter.

Det svenska målet för invandrar- och minoritetspolitiken som den formulerades år 1975 är mycket vittgående. Jämlikhetsmålet sägs innebära att "alla grupper i samhället skall ha likvärdiga möjligheter att bibehålla och utveckla sitt modersmål och att utöva kulturverksamhet". Vi har i kapitel 1 emellertid pekat på att det finns praktiska och ekonomiska gränser för Sveriges åtaganden när det gäller att ge invandrar- och minoritetsgrupper stöd för bibehållande av språk och kulturell egenart.

I den svenska lagstiftningen bör framför allt uppmärksammas två bestämmelser i regeringsformen. I 1 kap 2 § sägs att "etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas."

I 2 kap 15 § sägs att "lag eller annan föreskrift får ej innebära att någon medborgare missgynnas därför att han med hänsyn till ras, hudfärg eller etniskt ursprung tillhör en minoritet".

2.2.4 Hur stor måste en minoritet vara?

Det ligger i själva begreppet språklig/nationell/etnisk minoritet att det är fråga om en grupp. Ett fåtal personer spridda på olika orter och utan kontakt med varandra kan rimligen inte vara en minoritet. Men det finns ingen självklar regel om hur stor en grupp måste vara för att räknas som minoritet, eller hur pass utvecklad gruppens infrastruktur måste vara. Om man skall tänka sig att gruppen måste bära upp en egen kulturell verksamhet, bör den rimligen åtminstone bestå av något tusental personer innan man kan tala om en fungerande minoritet.

Internationellt sett är det vanligt att man har regler som utgår från gruppernas storlek. För att undervisning på minoritetsspråk skall ges måste ett visst antal barn finnas för att minoriteten skall ha vissa rättigheter i en kommun, en viss andel (eller antal) av kommunens medlemmar måste tillhöra minoriteten etc. Det svenska systemet med hemspråksundervisning, där man i princip eftersträvar att även barn som talar ett språk som i övrigt inte alls förekommer i kommunen skall ha undervisning i detta språk i skolan, torde vara helt unikt. Men det motiveras som vi redovisar i kapitel 8 inte heller med minoritetspolitiska skäl.

En förutsättning för att tillämpa antalsmässiga krav i minoritetspolitiken är vanligen att det förekommer någon form av officiell registrering av nationalitet (språk, etnisk tillhörighet eller dylikt). Antalet registrerade minoritetsmedlemmar blir naturligtvis beroende av hur man utformar registreringsrutinerna och vilka krav man ställer på grupptillhörigheten.

Invandrarutredningen föreslog på sin tid att verksamhetsbidrag till invandrar- och minoritetsorganisationer skulle utgå efter fasta regler till organisationer med minst 3 000 medlemmar. Mindre organisationer föreslogs samtidigt kunna få bidrag enligt den bidragsgivande myndighetens bedömning. Utredningen anförde att denna gräns hade blivit kritiserad som

alltför hög, men vidhöll den med motiveringen att en organisation måste ha en omfattande verksamhet för att ett bidrag av den storlek som diskussionen gällde skulle kunna anses motiverat och framstå som rimligt i förhållande till annat stöd som utgår till frivilliga organisationer. Förslaget om en viss antalsmässig gräns för verksamhetsbidrag förverkligades dock inte.

2.3 Invandringens och invandrarnas sammansättning

2.3.1 Inledning

I detta avsnitt försöker vi ge en bild av hur invandrargrupperna "ser ut" från olika utgångspunkter, både för att få tillräckligt underlag för diskussionen om minoritetsbegreppet och för att få frågan om behovet av invandrar- och minoritetspolitiska åtgärder belyst.

2.3.2 Invandring, vistelsetid och språkkunskaper

Vi har tidigare pekat på att de behov av säråtgärder invandrarna har varierar med hänsyn till hur länge de har varit i Sverige, varifrån de har kommit och naturligtvis med de personliga förutsättningar de enskilda individerna har. I tabell 2.1 visas de utrikes födda personerna i Sverige vid årsskiftet 1982/83 efter dels födelseländer, dels hur invandrarna från varje land fördelas med hänsyn till vistelsetiden i Sverige. Av samtliga 635 000 utrikes födda personer har hälften varit i Sverige i minst 15 år och två tredjedelar i minst 10 år. Ungefär en tiondel har varit i Sverige mindre än 3 år. Det finns mycket stora variationer mellan olika länder. Andelen nyligen invandrade är mycket hög för personer födda i Vietnam, Iran och länder i Sydamerika, dvs länder varifrån en mera omfattande invandring har börjat först under senare år. En mycket hög andel nyligen invandrade finns även bland dem som är födda i Island, beroende på att islänningarna i Sverige till stor del är studerande. Många utvandrar igen efter några års vistelse i Sverige. Man kan av tabellen se i vilka grupper nyinvandrade respektive personer med lång tids vistelse i Sverige överväger, men däremot inte direkt utläsa hur gruppen nyinvandrade ser ut.

I tabell 2.2 har vi gjort en uppskattning av invandringen av vuxna personer som vid invandringen inte kunde svenska (eller danska eller norska) och som inte hade tidigare erfarenhet av Sverige. För t ex jugoslaver var invandringen år 1979 totalt 878 personer och av dessa var 698 vuxna. Bland de jugoslaviska invandrarna är det emellertid numera en stor andel som tidigare har bott i Sverige. Siffran 480 i tabell 2.2 är alltså en uppskattning av invandringen av vuxna jugoslaver, återinvandrarna borträknade. För finländarnas del är de med svenska som modersmål (finlandssvenskarna) borträknade. Däremot har ingen reduktion skett för de finskspråkiga finländare som har lärt sig svenska i den finska skolan. Eftersom en stor del av de finska invandrarna under senare år har minst gymnasieutbildning, gäller detta förmodligen en ganska stor grupp. Till följd av händelserna i Polen i december 1981 blev tillskottet av polska medborgare ovanligt stort år 1982.

Tabell 2.1 Utrikes födda personer efter födelseland och vistelsetid i Sverige vid årsskiftet 1982/83

Födelseland	Antal	Andelen (%) som har varit i Sverige mindre än ... år			minst	
		3	5	10	10 år	15 år
Norden	326 827	6,2	11,5	25,5	74,5	55,8
Danmark	42 208	6,0	9,3	27,6	72,4	63,6
Finland	239 850	5,9	11,7	25,7	74,4	52,0
Island	3 051	30,5	49,9	74,4	26,6	14,1
Norge	41 718	6,2	9,6	19,1	80,9	72,6
Europa i övrigt	195 345	8,6	13,7	26,3	73,7	55,1
Estland	14 610	0,4	0,7	1,4	98,6	97,9
Grekland	14 540	9,5	16,5	38,5	61,5	29,5
Italien	5 919	6,2	10,0	21,4	78,6	68,6
Jugoslavien	37 789	5,1	9,0	22,0	78,0	42,7
Polen	24 791	22,2	33,6	52,4	47,6	27,5
Portugal	2 304	10,3	18,3	39,2	60,8	30,4
Rumänien	2 354	20,9	30,0	47,2	52,8	36,1
Spanien	4 460	12,1	19,9	42,1	57,9	42,6
Storbritannien	8 832	19,8	30,7	55,3	44,7	30,4
Tjeckoslovakien	7 640	5,6	9,5	17,9	82,1	42,1
Tyskland (BRD)	38 063	3,4	5,5	11,9	88,1	81,3
Ungern	13 387	7,8	13,1	23,7	76,3	61,2
Österrike	6 882	3,1	5,1	11,3	88,7	79,6
Hela Afrika	11 595	23,4	38,7	68,8	31,2	18,7
Marocko	1 748	19,2	41,7	68,5	31,5	25,6
Nordamerika	14 634	12,8	19,2	31,6	68,4	58,2
USA	11 798	10,8	15,9	26,4	73,6	63,7
Sydamerika	22 224	31,6	56,0	87,0	13,0	9,8
Chile	10 534	29,5	58,3	93,4	6,6	5,8
Uruguay	2 655	34,7	61,1	93,3	6,7	6,1
Asien	56 608	26,5	42,2	74,5	25,5	15,4
Indien[a]	5 649	24,5	41,4	73,9	26,1	17,1
Iran	4 118	35,2	55,5	80,3	19,7	13,5
Korea[a]	5 864	11,6	20,6	60,2	39,8	11,0
Turkiet	16 818	21,0	32,8	73,1	26,9	16,5
Vietnam	2 954	52,1	76,5	78,6	21,4	21,3
Oceanien	966	23,5	36,0	60,4	39,6	23,9
Sovjet	6 774	7,4	12,9	18,9	81,1	71,8
Samtliga	635 129	10,7	17,2	33,2	66,8	49,9

[a] mest adoptivbarn

En del av invandrarna utvandrar igen inom en kort tid. Vill man få fram tillskottet under de senaste åren kan man inte lägga ihop siffror i tabell 2.2, eftersom man måste räkna bort dem som utvandrat.

Uppgifterna i tabell 2.1 bygger på födelseland och kan endast approximativt översättas till språkgrupper. Bland t ex invandrarna från Turkiet torde en majoritet inte ha turkiska som sitt första språk. Direkta uppgifter om vilka språk de nyinvandrade talar finns inte tillgängliga annat än från en

Tabell 2.2 Uppskattat antal vuxna invandrare åren 1979–1983 som kan antas vid invandringen inte ha kunnat svenska eller annat nordiskt språk (ej finska) och inte haft tidigare erfarenheter av Sverige

	1979	1980	1981	1982	1983
Totalt	16 000	17 000	16 000	13 000	13 000
Därav medborgare i					
Finland	7 400	7 400	4 200	2 800	2 200
Grekland	380	350	300	220	220
Italien	100	100	100	100	100
Jugoslavien	480	450	460	380	400
Polen	1 100	1 000	900	3 400	1 000
Spanien	100	120	140	100	120
Ungern	350	400	300	150	150
Sydamerika	1 600	1 600	2 000	1 200	1 000
Turkiet	600	800	600	600	500

undersökning av den utomnordiska invandringen år 1977. I tabell 2.3 återges en sammanfattning från den undersökningen. Uppgifterna avser de språk som invandrarna har uppgett sig kunna vid det polisförhör som sker vid ansökan om uppehållstillstånd respektive i de blanketter som används för ansökan om uppehållstillstånd före inresan. En stor del av invandrarna har inte uppgett något andraspråk. Även för förstaspråket saknas uppgift från en del. Tabellen avser endast de personer som har uppgett något språk.

Tabell 2.3 Av utomnordiska invandrare år 1977 uppgivna första- respektive andraspråk

Språk	Andel (%) som har uppgivit språket som		Personer som uppgett språket som första eller andra språk		Andel (%) som kan något av angivna språk t o m den aktuella raden som	
	första språk	andra språk	Antal	%	första språk	första eller andra språk
Engelska	9,7	20,6	4 480	30,3	9,7	30,3
Spanska	16,6	1,2	2 630	17,8	26,3	45,1
Turkiska	5,9	3,5	1 390	9,4	32,2	53,9
Polska	8,7	0,1	1 310	8,9	40,9	61,0
Tyska	4,9	2,9	1 160	7,8	45,8	66,0
Franska	2,4	5,3	1 140	7,7	48,2	70,2
Arabiska	6,2	1,5	1 130	7,6	54,4	73,8
Grekiska	6,4	0,1	960	6,5	60,8	78,1
Serbokroatiska	6,0	0,5	960	6,5	66,8	83,6
"Assyriska"	6,0	0,4	940	6,4	72,8	87,0
Svenska	1,2	3,5	700	4,7	74,0	87,3
Kurdiska	3,8	0,8	680	4,6	77,8	≈89,4
Ryska	0,2	3,6	560	3,8	78,0	≈90,0
Ungerska	2,5	0,2	400	2,7	80,5	≈92,0
Kinesiska	2,2	0,3	360	2,4	82,7	
Persiska	1,8	0,1	280	1,9	84,5	
Portugisiska	1,1	0,3	210	1,4	85,6	
Italienska	1,0	0,4	210	1,4	86,6	
Övriga språk	13,4	3,3	–	–	100	

Det vanligaste språket år 1977 var spanska (flyktingarna från Sydamerika), engelska och turkiska. Som andraspråk hade endast engelskan en stor spridning (21 %). Franskan som är det härnäst vanligaste andraspråket uppgavs av endast 5 %. I tabellen finns även angivet hur många som totalt angav ett språk (som första eller andra språk) samt hur stor andel av invandrarna vissa språk täcker in.

Några motsvarande uppgifter för senare år finns inte och det finns inget administrativt system för att ta fram aktuella uppgifter. I folk- och bostadsräkningen år 1985 kommer uppgifter om språk inte att samlas in. Frågan om språkregistrering tar vi upp i kapitel 7.

Man kan räkna med att fördelningen på olika språk ändras år från år, beroende främst på att nya språkgrupper tillkommer, t ex kinesiska och persiska under senare år. Fördelningen på de vanligaste invandrarspråken är ungefär lika år efter år.

I en del undersökningar finns uppgifter om kunskaper i svenska hos invandrare efter vistelsetid i Sverige. Dessa undersökningar (t ex levnadsnivåundersökningarna, invandrarutredningens undersökning och en intervjuundersökning EIFO genomförde år 1978) ligger dock alla ganska långt tillbaka i tiden. De är också för små för att tillåta uppdelning på annat än ett par stora medborgarskapsgrupper.

Av en undersökning som expertgruppen för invandringsforskning (EIFO) gjorde första kvartalet 1978 framgår att en betydande del av de tillfrågade utlänningarna även efter en tämligen lång tids vistelse i Sverige uppger sig ha dåliga kunskaper i svenska. Av tillfrågade finländare som inte gått i skola i Sverige, inte har svenska som modersmål och som vistats här 5–9 år har inemot hälften ansett sig kunna tala svenska ganska dåligt, mycket dåligt eller inte alls. Nästan en tredjedel av motsvarande icke nordbor har uppgett samma förhållande. Det finns dock anledning anta att de finländare som flyttat hit på senare år har bättre kunskaper i svenska, beroende på ett större inslag av personer med längre skolutbildning.

Den nu nämnda undersökningen belyser frågan om förmåga att tala svenska. Skulle man ha frågat om förmåga att läsa eller skriva svenska hade siffrorna blivit sämre. Hade man frågat om förmåga att förstå svenska hade de blivit bättre.

2.3.3 Familjen och den andra generationen

Bland invandrarna finns många unga och ogifta personer. Vi vill erinra om att anknytningsinvandringen numera är den vanligaste formen av invandring. Detta innebär i regel att en ny familj bildas, dvs den som invandrar gifter sig (eller börjar sammanbo) med en i Sverige bosatt person. I ungefär hälften av fallen är den i Sverige bosatta partnern en tidigare invandrare, i hälften av fallen är det fråga om en infödd svensk. Även de äktenskap som ingås av redan invandrade personer sker ofta med en infödd person.

I tabell 2.4 redovisas de vid folkräkningstidpunkten 1980 sammanboende utrikes födda personerna efter den andra partnerns födelseland. Tabellen avser faktiskt sammanboende, dvs även ogifta par ingår. Hälften av männen och 45 % av kvinnorna sammanbor med en person född i samma land som de själva medan 41 % av männen och 47 % av kvinnorna sammanbor med en i

Tabell 2.4 Utrikes födda samboende personer enligt FoB-1980 efter kön och partnerns födelseland

Födelseland	Män				Kvinnor			
	% samboende med kvinna född i			Antal	% samboende med män födda i			Antal
	Samma land	Sverige	Övr. länder		Samma land	Sverige	Övr. länder	
Samtliga länder	50,2	40,8	9,0	168 264	45,2	46,7	8,1	186 857
Därav								
Danmark	31,7	59,0	9,3	14 295	35,6	58,2	6,2	12 703
Finland	71,6	26,5	1,9	60 358	51,8	42,7	5,5	83 399
Norge	20,0	71,9	8,1	10 474	12,8	80,5	6,7	16 358
Estland	40,3	44,4	15,4	5 382	48,6	46,0	5,4	4 426
Frankrike	3,9	80,2	15,8	967	5,2	77,9	17,0	737
Grekland	66,8	26,0	7,1	4 766	90,0	5,7	4,3	3 539
Italien	22,2	64,3	13,5	2 781	53,5	35,2	11,3	1 153
Jugoslavien	75,2	18,8	6,0	12 326	84,9	10,1	4,9	10 916
Nederländerna	15,3	68,1	16,6	1 209	22,5	64,4	13,1	823
Polen	56,8	29,3	13,9	4 381	31,8	53,5	14,7	7 834
Spanien	19,7	67,3	13,0	1 590	35,3	52,1	12,6	890
Tjeckoslovakien	43,7	33,7	22,6	2 465	46,7	36,4	16,9	2 304
Tyskland (BRD)	25,3	62,3	12,4	11 997	22,5	65,6	11,9	13 500
Ungern	49,2	35,9	14,9	4 784	65,3	25,8	8,9	3 604
Österrike	14,8	53,6	24,7	2 764	21,8	64,6	20,6	1 873
USA	3,6	89,2	6,9	3 190	3,9	88,0	8,5	2 924
Chile	76,1	15,1	8,8	1 529	81,4	11,2	7,4	1 429
Turkiet	75,8	14,2	10,0	3 956	92,3	2,2	5,5	3 248

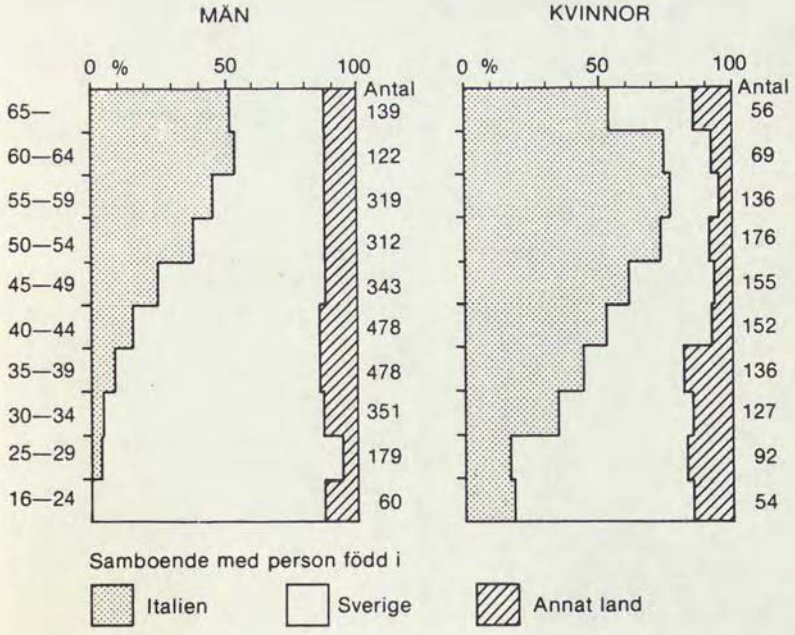


Fig 1. I Italien födda samboende personer enligt FoB 1980 efter partnerns födelseland

Sverige född person. Det är således mycket vanligt att invandrare sammanbor med svenskar och därmed kommer in i en svensk gemenskap. Mönstret varierar emellertid för personer från olika födelseländer. En hög grad av endogami (gifte inom gruppen) finns bland personer födda i Turkiet, Chile, Jugoslavien och Grekland. I fråga om Turkiet, Jugoslavien och Grekland sammanhänger detta med att det inom dessa grupper är vanligt att gifta sig med någon från ursprungslandet som då flyttar till Sverige. I många andra grupper kan man konstatera ett mönster där det är betydligt vanligare att de äldre är gifta med landsmän, medan de yngre i större utsträckning är gifta (sammanbor) med i Sverige födda personer. Detta illustreras i figur 1 som avser i Italien födda personer.

Vid årsskiftet 1982/83 fanns det i Sverige 285 442 barn (15 % av samtliga) i

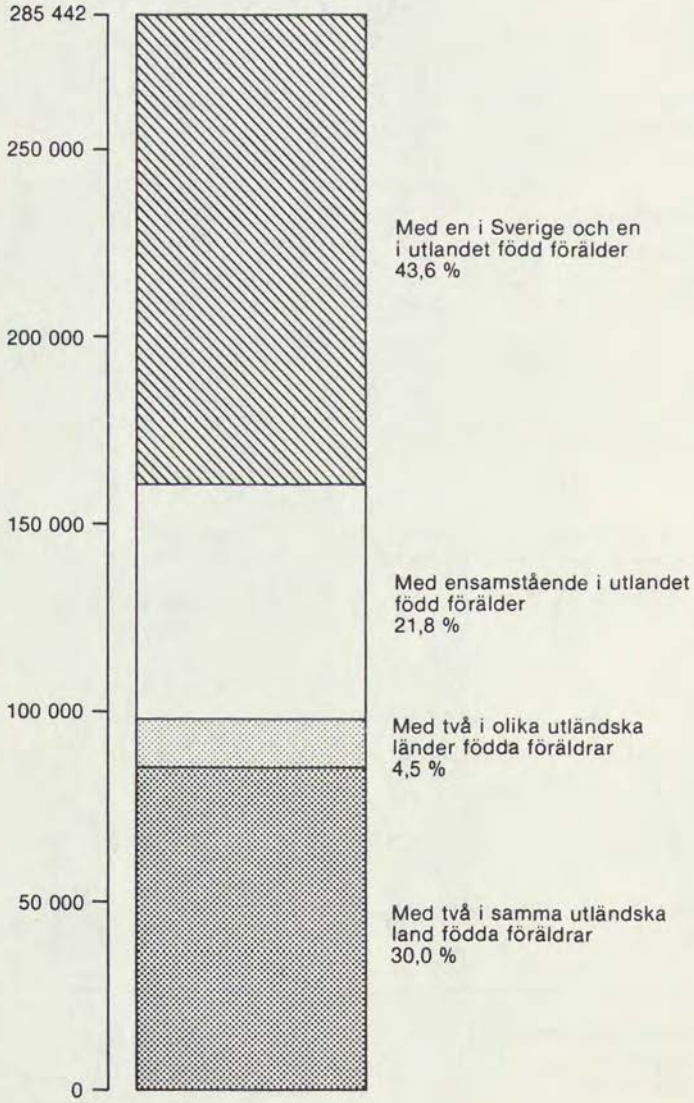


Fig 2 "Invandrarbarn" i Sverige i slutet av år 1982 i åldern 0–17 år efter föräldrarnas födelseland.

åldern 0–17 år som bodde tillsammans med minst en i utlandet född förälder (vårdnadshavare). Det har blivit vanligt i Sverige att kalla alla dessa barn "invandrarbarn". I figur 2 redovisas dessa barn efter föräldrarnas födelseland. Medan tabell 2.4 bygger på uppgifter från FoB 1980 utgår figur 2 från den löpande befolkningsstatistiken. Detta innebär att vi i figur 2 endast har uppgifter om gifta samboende par. En stor del av de föräldrar som i figuren betecknas som "ensamstående" är reellt sammanboende utan att vara gifta. Tar man hänsyn till detta verkar det sannolikt att ungefär hälften av alla "invandrarbarn" enligt figuren även har en i Sverige född förälder, medan drygt en tredjedel har två i samma utländska land födda föräldrar. Även i detta fall gäller att mönstret varierar för olika länder. För barn som härstammar från de länder där det är vanligare att gifta sig inom gruppen är naturligtvis andelen barn med även en svensk förälder mindre.

Det verkar rimligt att anta att umgängesspråket i de familjer där ena partnern är född i Sverige vanligen är svenska. Det är då också rimligt att anta att det framför allt är i familjer med två i samma land födda föräldrar vi kan vänta oss ett aktivt användande av ett minoritetsspråk. Tabellerna 2.5 och 2.6, som är hämtade ur en pågående undersökning om invandringens långsiktiga effekter som EIFO genomför, synes bekräfta dessa antaganden. Tabellerna bygger på enkäter insamlade bland elever i årskurserna 8 och 9 i Borås. Det finns mycket klara skillnader mellan språkmönstret i de familjer där bägge föräldrarna är uppvuxna i utlandet och de familjer där ena föräldern är uppvuxen i Sverige. Man kan också lägga märke till att även barnen från familjer med två i utlandet uppvuxna föräldrar använder minoritetsspråket betydligt oftare med föräldrarna än med sina syskon eller utanför hemmet.

Bland barn med en i utlandet och en i Sverige uppvuxen förälder är användningen av minoritetsspråk utanför hemmet enligt undersökningen i stort sett obefintlig.

Man bör inte dra alltför långt gående slutsatser av de anförda siffrorna. Vad gäller de senast redovisade tabellerna kan man peka på att ungdomar i

Tabell 2.5 Boråsungdomars språkanvändning i kommunikation med modern, efter familjebakgrund, i procent

Använt språk	Familjebakgrund				
	"Fifi"	"Anan"	"Svfi"	"Svan"	"Anfi"
Svenska	26,4 %	24,6 %	89,8 %	95,8 %	57,9 %
Minoritetsspråket	68,6 %	66,7 %	2,9 %	0,7 %	15,8 %
Både svenska o. min. språket	5,0 %	8,8 %	7,3 %	3,5 %	26,3 %
N =	201	57	137	143	19

De i tabellen använda beteckningarna innebär följande:
Fifi = barn med två i Finland uppvuxna föräldrar
Anan = barn med två i annat utländskt land än Finland uppvuxna föräldrar
Svfi = barn med en i Sverige och en i Finland uppvuxen förälder
Svan = barn med en i Sverige och en i annat utländskt land än Finland uppvuxen förälder
Anfi = barn med en i Finland och en i annat utländskt land uppvuxen förälder

Tabell 2.6 Språkanvändningen i familjen och bland "kompisarna" bland Boråsungdomarna med två i utlandet uppvuxna föräldrar, i procent

Använt språk	Samtalspartner				
	Föräldrar	Syskon	Bästa vännen	"De flesta vännerna"	Pojk- eller flick vännen
Svenska	27,7 %	75,3 %	85,9 %	90,6 %	82,1 %
Minoritetsspråket	65,1 %	13,9 %	6,3 %	3,9 %	9,6 %
Båda språken	7,2 %	10,8 %	7,8 %	5,5 %	8,3 %
[a] N =	249	223	256	256	145

[a] N varierar p g a att ungdomarna inte behövde svara på de frågor som inte gällde, t ex om de inte hade syskon eller en pojk-/flickvän.

den ålder de tillfrågade eleverna hade – 15–16 år – kanske inte är benägna att använda ett annat språk än svenska i en svenskspråkig omgivning. Dessa elever har också vuxit upp och delvis gått i skolan under en period innan hemspråksundervisningen och medvetenheten om hemspråkets betydelse hade fått den omfattning den har numera. Samtidigt bör man inte gå till överdrift åt andra hållet. Helt klart är att en mycket stor del av invandrarna i Sverige lever i familjer där samtalsspråket är enbart svenska och att man i många familjer använder både ett minoritetsspråk och svenska. Det är också obestridligt att många barn med invandrarbakgrund växer upp i en enbart svenskspråkig miljö.

2.3.4 Demografiska förändringar i en invandrargrupp

Vi har tidigare påpekat att invandrarna vid invandringstillfället i stor utsträckning har varit unga personer. Detta har i hög grad gällt inte bara den ekonomiskt betingade invandringen utan även flyktinginvandringen, t ex den från Estland och Lettland i krigets slutskede. Omedelbart efter en invandring brukar en invandrargrupp alltså bestå av många ogifta personer som snart bildar familj. Om ingen nyinvandring sker kommer gruppen ganska lång tid att till större delen bestå av unga familjer och barn. Efter ytterligare några år sjunker antalet nyfödda barn, de invandrade kvinnorna börjar komma ur de mest fertila åldrarna, och de barn som eventuellt följde med vid invandringen brukar inte ha nått upp i dessa åldrar än. Antalet tonåringar brukar vara lågt bland invandrarna. Ett par årtionden efter invandringen har de ursprungliga invandrarna kommit upp i medelåldern och "den andra generationen", invandrarnas i Sverige födda barn, börjar bilda familjer. Ungefär 35–40 år efter invandringen börjar pensionärerna bli en dominerande grupp bland de ursprungliga invandrarna.

Ett sådant mönster kan återfinnas i de flesta invandrargrupper och även i sådana där invandringen sker kontinuerligt under en lång tid. I sådana fall märks dock inte mönstret lika väl. Lättast att illustrera mönstret siffermässigt är det beträffande de äldre, figur 3. Men stora svängningar återkommer i alla åldrar, bl a varierar antalet barn som föds i gruppen starkt över tiden. Under

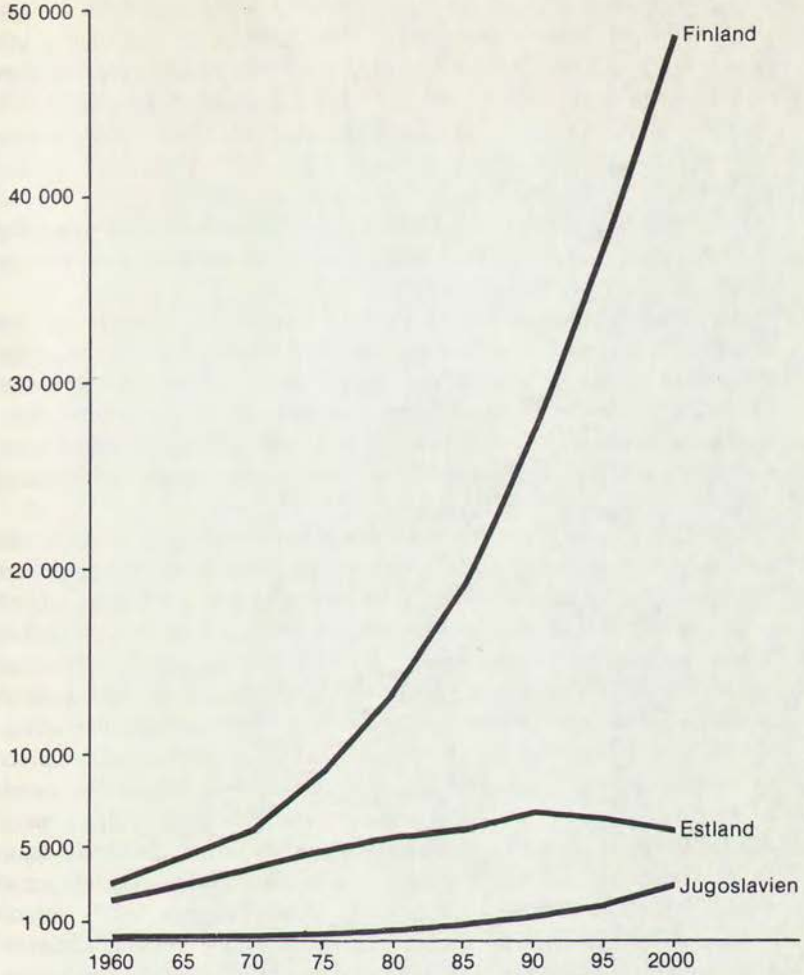


Fig 3 Antal personer födda i vissa länder i åldern 65 år och äldre under perioden 1960–2000. Uppgifterna för åren 1960–1980 enligt FoB respektive år, uppgifterna efter år 1980 en framräkning med utgångspunkt i FoB 1980 med antagande om ingen in- och utvandring.

början av 1980-talet har t ex antalet barn minskat i de grupper som hade en stor invandring under 1960-talet (finländare, jugoslaver, greker).

2.3.5 Medlemskap i invandrarorganisationer

Tillämpar man den subjektiva minoritetsdefinitionen, dvs att endast de personer räknas till minoriteten som själva vill det, är det uppenbart att siffrorna för personer med viss härstamning inte är relevanta för att avgöra gruppernas storlek.

Ett sätt att visa sin vilja att tillhöra en viss minoritet är naturligtvis att vara medlem i en motsvarande förening. Vi återkommer i kapitel 3 till invandrar- och minoritetsorganisationerna och deras roll i det svenska samhället. Sakuppgifterna där baserar vi i huvudsak på några nyligen utkomna rapporter, bl a Invandrarnas riksorganisationer av Henry Bäck, EIFO-rapport nr 24 och sammanfattning härav – Ds A 1983:3.

Bäck frågade i sin undersökning om såväl antalet medlemmar i de undersökta riksorganisationerna som den uppskattade storleken i hela gruppen. Han har även räknat fram organisationsprocenten enligt riksorganisationernas egna uppskattningar, dvs hur många procent uppgivet antal medlemmar utgör av hela den uppskattade gruppen. Organisationsprocenten enligt Bäcks undersökning varierar mellan 3 och 86 procent för olika grupper och kan i genomsnitt bedömas ligga på ca 20 %.

Utgår man ifrån antalet medlemmar i riksorganisationerna skulle det alltså bara vara en mindre del av invandrarna från de olika länderna som kan anses tillhöra en motsvarande minoritet här.

Att använda riksorganisationernas medlemsantal på detta sätt kan emellertid kritiseras från flera utgångspunkter. Det finns ett stort antal från riksorganisationerna fristående föreningar. I en del fall torde det vara så att endast en mindre del av föreningarna är anslutna till ett riksförbund. Även medlemmarna i de fristående föreningarna bör räknas med i minoriteten, och det finns givetvis personer som deltar i identitetsbevarande aktiviteter på olika sätt utan att tillhöra en förening.

Man skulle kanske kunna tro att många medvetet väljer att avstå från gemenskapen i de nationella organisationerna därför att de vill uppgå i den svenska kulturella identiteten – valfrihetens andra sida. De kanske inte vill bevara sitt språk eller omhulda sitt kulturarv? Rimligare är dock att anta att många ändå använder sitt modersmål som umgängesspråk, lyssnar på inspelningar eller radio, läser böcker och skriver brev på sitt eget språk till anhöriga i hemlandet. Många anmäler sina barn till hemspråksundervisning i skolan. Det kan t o m vara så att den som – t ex av geografiska skäl – inte har föreningsliv på sitt eget språk att tillgå och därmed saknar den sociala trygghet i en "egen" gemenskap som föreningen utgör för många – har så mycket större behov att i annat sammanhang höra sitt språk och få del av kultur på det egna språket. Vi vet, kort sagt, mycket litet om dem som inte är med i organisationslivet, eftersom inga undersökningar hittills särskilt behandlat dessa grupper. Så långt det är praktiskt möjligt bör samhällets stöd för kulturell verksamhet enligt vår mening utformas så att det kan komma också dessa människor tillgodo.

Som vi återkommer mera ingående till i kapitlen 3 och 14 ser vi emellertid samtidigt organisationslivet som en väsentlig bas för minoritetsverksamheten och vill i likhet med direktiven starkt betona invandrar- och minoritetsorganisationernas roll som folkrörelser för social och kulturell verksamhet på nationell och etnisk grund.

När man i våra tilläggsdirektiv talar om invandrar- och minoritetsföreningar som en folkrörelse får detta uppfattas syfta på alla de olika föreningar och sammanslutningar som finns och som tillsammans utgör en bas för dessa folkgruppers gemensamma kulturella och sociala liv, inte bara en viss typ av organisationer, t ex de riksorganisationer som i kontakt med myndigheter företräder grupperna.

2.4 Kommitténs överväganden

Enligt tilläggsdirektiven skall vi analysera minoritetsbegreppet närmare med hänsyn till den aktuella situationen för olika grupper i Sverige. Vi bör också

lägga huvudvikten på frågan om utformningen av åtgärder utanför skolans område i syfte att ge invandrar- och minoritetsgrupper möjligheter att behålla och utveckla sitt nationella arv i Sverige.

Vi har övervägt om det är ändamålsenligt att administrativt och principiellt skilja på åtgärder som avser integration av invandrare i det svenska samhället och åtgärder som syftar till att behålla och utveckla ett kulturellt och socialt liv som minoritetsgrupp i Sverige. Vi har funnit att sådan åtskillnad inte bör göras därför att det är fråga om olika aspekter på eller olika faser av ett och samma skeende.

De grupper vi diskuterar består av människor som har invandrat till Sverige under de senaste 40–50 åren. Även om många grupper har byggt upp egna infrastrukturer är det uppenbart att de inte kan anses vara språkliga/nationella minoriteter enligt internationellt synsätt. Det är också tveksamt om någon av de internationella konventioner som gäller minoriteter är tillämpliga på svenska förhållanden, eftersom dessa konventioner avser sedan länge bofasta minoriteter och inte invandrargrupper.

De mål som har formulerats för svensk invandrar- och minoritetspolitik är emellertid mycket långtgående och oberoende av hur situationen skulle bedömas enligt andra länders synsätt. Hur de uppsatta målen skall nås måste avgöras utifrån den situation som finns i Sverige.

En i sammanhanget intressant fråga är hur stabila de existerande invandrargrupperna är som grupper. Den slutsats vi drar av den beskrivning av familjebildningen och den demografiska utvecklingen i invandrargrupper vi lämnat är att de med tiden kommer att få en annan karaktär. Det är föga troligt att någon av de nu existerande grupperna kan behålla sin egenart som en etniskt sammanhållen grupp mer än ett par generationer utan fortsatt invandring. Detta gäller även de grupper som är födda i Turkiet samt jugoslaver och greker som visar den högsta graden av giftermål inom gruppen. Det förefaller inte sannolikt att de invandrargrupper som nu finns i Sverige med tiden skulle utvecklas till språkliga/nationella minoriteter i den betydelse ordet har använts internationellt. Vi kan även peka på att det för att en minoritet skall bestå och existera under lång tid vanligen har krävts geografisk eller yrkesmässig koncentration som inte finns hos invandrargrupper i Sverige. Det är visserligen sant att finska har talats i hundratals år i Stockholm, men lika sant är det att det aldrig har bildats en genuin "inhemsk" finskspråkig befolkning i Stockholm utan gruppens fortsatta bestånd har hela tiden varit beroende av fortsatt invandring.

Den utveckling vi skisserar här är en process som för de större grupperna tar lång tid. Ett sekel eller så förefaller en grupp på ett par tiotusen personer kunna bestå som en språkligt särpräglad minoritet. Det som kommer att karakterisera sådana grupper är att människor i olika hög grad kommer att "tillhöra" gruppen genom härkomst, kunskap i gruppens språk eller intresse för det land gruppen ursprungligen har ett samband med. Genom moderna kommunikationsmedel kan vi räkna med att det nu är och i framtiden kommer att bli lättare att hålla kontakt med andra länder än vad som var fallet när det minoritetsbegrepp utkristalliserades som vi har diskuterat. Vi tror alltså på en utveckling som snarare innebär "interkulturella" människor än ett "mångkulturellt" samhälle med distinkta minoritetsgrupper med olika språk och kulturer.

Den principiella innebörden i valfrihetsmålet, som vi har belyst i kapitel 1, är att invandrare i Sverige och deras efterkommande skall kunna välja sin kulturella identitet. Detta kan naturligtvis innebära många olika lägen mellan en fullständig kulturell assimilation till det svenska och ett så långt det är praktiskt möjligt bibehållande av det gamla. En formell minoritetsdefinition som utesluter vissa personer ur minoriteten och räknar andra dit kan i ett sådant läge enligt vår åsikt komma i konflikt med valfrihetsmålet och snarast motverka möjligheterna att behålla levande minoritetskulturer här. En slutsats från ett sådant ställningstagande är att de åtgärder som samhället vidtar och det stöd som samhället lämnar i minoritetsstödjande syfte bör så långt som möjligt utformas så att det kommer alla de personer till godo som har intresse av dem, utan hänsyn till om de t ex är medlemmar i någon invandrar- eller minoritetsförening eller till hur lång tid de vistas här.

Det är också så att begreppen minoritet och minoritetspolitik inte klingar positivt i alla invandrargruppers öron. Särskilt i länder där minoriteter varit diskriminerade och förtryckta har begreppet en mycket negativ klang. Det hjälper inte att den regel om minoriteter som finns i regeringsformen är en s k främjanderegel, som innebär att minoritetsbegreppet däri står för en positiv särbehandling med sikte på kulturell valfrihet. (Professor Ulf Hannerz har i den tidigare nämnda diskussionsinledningen hos regeringens invandrarråd i december 1983 uttalat att etnicitetspolitik kanske vore en både riktigare och mera hoppfull beteckning.) Å andra sidan finns grupper – vi kan nämna den finska – som i begreppet lägger en mycket positiv innebörd med hänsyftning till den i grundlag och lag befästa ställning den svenskspråkiga minoriteten har i Finland.

I de diskussioner vi fört med kommitténs referensgrupp har frågan om man skall göra åtskillnad mellan invandrarpolitik och minoritetspolitik tagits upp. Där har bl a framhållits att någon tidsgräns inte är möjlig att sätta som skiljelinje mellan den situation då individen – eller gruppen – upphör att uppleva sig som invandrare och uppgår i en minoritetssituation. Bl a har det framförts att så länge många av gruppens medlemmar planerar för ett återvändande till hemlandet – eller bara håller tanken om ett återvändande vid liv – är det inte fråga om en minoritetssituation. Att vara en minoritet uppfattas – i likhet med det internationellt gängse språkbruket – liktydigt med att vara medlem i en grupp som är fast bosatt i landet, där de flesta också är medborgare och i princip planerar för sig och sina efterkommande att bo kvar.

Om man utgår från att invandrarpolitiken i huvudsak skall ge instrumenten för en god integrering – jämlikhetsmålet – kan följande reflexion göras:

Integrationen är en lång process, olika för olika individer. Även i de tidigt etablerade grupperna aktualiseras insatser decennier efter själva invandringen, som trots allt har direkt samband med den. Så är exempelvis äldreomsorg och andra insatser på det egna språket för de äldre nu aktuella i de tidigt anlända grupperna. Det är ofta fråga om mera sociala än kulturbevarande insatser. Som framgått i det föregående kan vidare många invandrare svenska dåligt även efter lång tids vistelse här och behöver information på sitt eget språk. Behov av särinsatser finns också på andra områden, t ex på arbetsmarknadsområdet, vilket vi tar upp i kapitel 5. Någon tidsgräns för när de invandrarpolitiska insatserna lämpligen bör upphöra går det därför inte

att dra i dagens situation. När det gäller flyktingar finns vidare t ex behov av särskilda åtgärder för att underlätta återvandring för dem som kan och önskar det, vilket vi återkommer till.

Vår slutsats är att någon uppdelning i invandrar- och minoritetspolitik inte bör göras, utan att begreppet också i fortsättningen skall uppfattas som en *enhet,* invandrar- och minoritetspolitik, som är sammansatt av olika delar. Dessa olika delar kan i skilda sammanhang behöva betonas, men vi ser ingen fördel i att skilja dem åt vare sig med tidsgränser eller annan generell gränsdragning.

Åtgärder för invandrarnas integrering och för kulturbevarande åtgärder bör alltså vara delar av en sammanhållen invandrar- och minoritetspolitik. Avgörande för vilka insatser som skall göras bör vara det behov av åtgärder som bedöms föreligga. Dessa frågor tar vi upp under varje sektor i det följande. Att vissa åtgärder väsentligen syftar till integration i samhället och andra till bevarande av kulturarvet ändrar inte på den slutsats vi nu har dragit.

En fördel med att *inte* knyta ett minoritetsstöd till ett fastställt minoritetsbegrepp, som med nödvändighet skulle medföra tolkningssvårigheter, är som redan framgått att det behov av stöd som krävs för att politikens mål skall nås kan komma mera i förgrunden.

Men det finns naturligtvis också gränser för hur långt behov kan tillgodoses. De restriktioner som finns är både samhällsfinansiella och praktiska. Vi har redan berört den frågan ett par gånger. Även om det är önskvärt och fortfarande målet är det t ex knappast möjligt att alla invandrargrupper skall kunna beredas likvärdiga möjligheter att behålla och utveckla sitt kulturarv. Det finns små grupper från ett stort antal länder, där det med hänsyn till språk- och kulturskillnader skulle krävas kompensatoriska stödinsatser från samhället för den första generationen i en omfattning och av en kvalitet som inte är genomförbara. Grupper som totalt sett är stora kan vidare ibland vara så spridda att det bara finns några enstaka gruppmedlemmar i en del kommuner.

Det är emellertid klart att varje grupps inneboende resurser och vilja har avgörande betydelse för hur kulturarvet bevaras och vidareutvecklas. Betydelse har också i vilken grad omgivningen bejakar eller förnekar gruppens önskan att ta vara på sitt kulturarv.

3 Invandrar- och minoritetsorganisationer

3.1 Bakgrund

I kapitel 2 har vi berört organisationernas roll för invandrar- och minoritetsgrupperna. I detta kapitel beskriver vi mera utförligt dessa organisationer. I kapitel 4 tar vi upp invandrar- och minoritetsorganisationernas roll som talesmän för sina grupper och i kapitel 14 beskrivs nuvarande stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer och lämnas förslag. I kapitel 15 behandlar vi sedan invandrarnas religiösa samfund.

Framställningen i kapitlet koncentreras till invandrarorganisationer som allmänt tillvaratar gruppers intressen på det invandrar- och minoritetspolitiska fältet samt bedriver social och kulturell verksamhet.

I stort sett saknas forskning om invandrarnas organisationsliv. Efter ett gemensamt initiativ av expertgruppen för invandringsforskning (EIFO) och invandrarpolitiska kommittén uppdrogs våren 1982 åt Henry Bäck vid universitetet i Stockholm att genomföra en undersökning av invandrarnas organisationsliv med utgångspunkt i de riksorganisationer som då var aktiva. Resultatet av denna jämförande kartläggning och analys publicerades av EIFO i form av en huvudrapport (rapport nr 24) och av kommittén i form av en sammanfattning (Ds A 1983:3). Båda har titeln Invandrarnas riksorganisationer. En kartläggning av det finska och finlandssvenska föreningslivet i Sverige (EIFO-rapport nr 22) Sverigefinländarnas etniska organisationer genomfördes av Magdalena Jaakkola vid Helsingfors universitet och publicerades också år 1983. Det finska originalet har utgivits av Migrationsinstitutet i Åbo. Dessa båda undersökningar utgör ett underlag för fortsatt forskning om invandrar- och minoritetsgruppers föreningsliv, som nu pågår vid centrum för invandringsforskning vid universitetet i Stockholm. Projektet samfinansieras av delegationen för folkrörelseforskning i Sverige och arbetsmarknadsdepartementet.

"Föreningar bland invandrare och minoriteter" är namnet på en publikation som kommer att utges av SIV tillsammans med civildepartementets referensgrupp för folkrörelsefrågor år 1984. I den beskrivs invandrarnas organisationer och deras verksamhet. De beskrivningar som görs i det följande utgår i huvudsak från nu redovisade rapporter (i fråga om den sistnämnda, manuskriptet). För mera detaljerad information hänvisar vi till nämnda rapporter.

Kommitténs uppdrag gäller invandrare och inflyttade minoriteter. Vi beskriver därför inte de inhemska minoriteterna.

3.2 Invandrarnas föreningsliv

3.2.1 Inledning

Invandrar- och minoritetsgrupperna har utvecklat ett omfattande förenings- och organisationsliv i Sverige. Föreningar har bildats framför allt för att samla människor med samma språk och samma ursprungliga hemland, samma kulturella bakgrund eller på annan grund som har att göra med invandrarsituationen, t ex att vara invandrarkvinna i Sverige. Vi återkommer nedan till den historiska framväxten av organisationslivet.

De flesta invandrar- och minoritetsorganisationerna har en mycket bred verksamhet med många olika aktiviteter på sitt program. Inom samma förening eller organisation kan man ägna sig åt kulturevenemang och idrott, barn- och pensionärsverksamhet, kurser och festivaler. Det är vanligt i lokalföreningarna att hela familjer deltar i verksamheten.

3.2.2 Organisationernas framväxt

Flertalet invandrar- och minoritetsföreningar har en lokal förankring och samlar medlemmar på en ort eller ibland bara en stadsdel. För att tillvarata invandrar- och minoritetsgruppernas intressen på riksplanet och lösa för hela grupper eller för många föreningar gemensamma problem har bildats riksorganisationer som har betydelse såväl för gruppernas inre liv som för deras kontakt med majoritetssamhället. Det finns även föreningar med medlemmar från hela landet som har mera avgränsade arbetsuppgifter eller samlar medlemmar av någon speciell kategori, t ex lärare eller bildkonstnärer. I den följande framställningen bortser vi som framgått redan i inledningen av kapitlet från sådana föreningar.

Den första kända finska föreningen grundades i Stockholm år 1830 och hette Tukhulmin Suomalaiskunta. Den andra, Finska Gillet, tillkom år 1859. På 1890-talet grundades den äldsta ännu verksamma finska föreningen i landet, Tukholman Suomalainen Seura, och den var år 1982 med sina över 3 400 medlemmar troligen den största invandrarföreningen i Sverige.

Föreningsbildningen bland italienare började med en italiensk förening i Nacka år 1909, när en grupp musiker och hantverkare grundade en gemensam sjukkassa. Polska Hjälpkommittén bildades år 1918 för att bistå polska flyktingar som hade kommit hit efter första världskriget. De i dag verksamma polska flyktingorganisationerna härleder sin verksamhet från Hjälpkommittén.

De balter som tog sin tillflykt till Sverige under andra världskrigets slutskede började redan i flyktinglägren lägga grunden för ett omfattande föreningsliv. Estniska kommittén bildades år 1944 och Lettiska hjälpkommittén år 1945. Deras syfte var framför allt att hjälpa sina landsmän tillrätta i exilen. På de orter där ester och letter sedan bosatte sig växte det upp estniska skolor, kulturföreningar, politiska exilpartier och andra organisationer. Tidningar och böcker på de egna språken började komma ut. Balterna var fast beslutna att hålla sitt språk och sin kultur vid liv i Sverige.

Under efterkrigstidens högkonjunktur räckte den svenska arbetskraften inte till för att fylla den växande industrins behov. Svenska företag började då

se sig om efter arbetare i andra länder. Den första grupp som rekryterades till Sverige den vägen kom från Italien. På de industriorter där de hamnade – Eskilstuna, Hallstahammar, Västerås, Nacka, Gustavsberg – växte det snabbt upp italienska föreningar. Den italienska klubben i Västerås bildades år 1947.

Under 1950-talet började invandringen från Finland att öka, på 1960-talet kom greker, jugoslaver, turkar och andra grupper som antingen rekryterats direkt i hemlandet eller sökt sig hit på egen hand för att få arbete. Även dessa grupper bildade snart föreningar där de kunde umgås med landsmän på sitt modersmål, utbyta erfarenheter om Sverige och känna sig hemma i största allmänhet.

På 1970-talet minskade arbetskraftsinvandringen radikalt. Under detta årtionde var det framför allt flyktingar som kom till Sverige: chilenare, argentinare och andra latinamerikaner, asiater från Uganda, syrianer och assyrier från Mellanöstern, eritreaner. Sedan slutet av 1970-talet har de följts av bl a polacker, kurder från Turkiet, Iran och Irak, vietnameser, iranier och irakier. De flesta av dessa grupper har också ett föreningsliv.

Vidare har en rad mindre invandrargrupper från Asien och Europa, indier, japaner, tjecker, rumäner, för att nämna några exempel, sina egna föreningar runt om i landet.

De föreningar som olika invandrargrupper bildat har också kommit att fungera som språkrör för den egna gruppen. För att lösa för de enskilda föreningarna gemensamma problem och för att på riksplanet tillvarata gruppens intressen har det i de flesta grupperna bildats riksorganisationer. Dessa är bildade efter olika principer.

Estniska kommittén och Lettiska hjälpkommittén, båda verksamma sedan 1940-talet, bygger på enskilda medlemskap (Estniska kommittén har numera även medlemsföreningar). De "parlament" som bildades i samma grupper kom till på 1950-talet (Lettiska centralrådet år 1953, Esternas representation år 1956). De bygger på allmänna val i gruppen och består således av valda ombud. Medlemmar i vanlig mening saknas. Sistnämnda år bildades även ett centralförbund för den lilla grupp ingermanländare som flytt till Sverige under andra världskriget.

År 1957 slog sig ett antal finska föreningar ihop till ett centralförbund och detta mönster för en riksorganisation har stimulerat andra grupper att bilda riksförbund. Italienska riksförbundet bildades år 1960, de jugoslaviska och grekiska följde efter åren 1970 respektive 1972, det ungerska år 1973. Fr o m budgetåret 1975/76 kunde invandrarnas riksorganisationer få statliga verksamhetsbidrag. Det uppmuntrade en rad mindre invandrargrupper, spanjorer, portugiser, islänningar m fl, att bilda nationella förbund. Flera av de nyanlända grupperna håller som bäst på att organisera sig efter samma mönster.

Föreningar för invandrare och minoriteter finns spridda över stora delar av landet, och de har ofta en stor bredd på sin verksamhet. Omkring 200 lokala föreningar är anslutna till Riksförbundet finska föreningar i Sverige, Jugoslaviska Riksförbundet har 120 medlemsföreningar. Det finns ungefär 150 estniska föreningar och minst lika många latinamerikanska.

3.2.3 Organisationernas uppbyggnad

De flesta föreningarna är nationella (finska, grekiska, turkiska, etc). Många får sina medlemmar ur hela invandrargruppen och har en bred verksamhet med många olika aktiviteter. Men det finns också nationella föreningar för kvinnor, föräldrar, lärare, pensionärer och andra speciella kategorier samt ett antal kulturföreningar, idrottsklubbar, politiska organisationer. Några föreningar samlar invandrare från olika länder. Det finns föreningar för invandrare och svenskar. Av de ca 30 riksförbunden eller riksorganisationerna med en allmän invandrar- och minoritetspolitisk eller flyktingpolitisk inriktning får 21 verksamhetsbidrag från SIV.

Bland invandrar- och minoritetsorganisationer som har allmänna sociala och kulturella syften och aktiviteter samt bedriver verksamhet på det allmänna invandrarpolitiska fältet märks också tvärnationella organisationer, t ex Riksförbundet Internationella föreningar för invandrarkvinnor och Immigranternas riksförbund. Dessa samlar medlemmar från olika invandrargrupper. Det finns också kontinentalorganisationer, som vänder sig till invandrare från stora regioner.

En viktig aktivitet i invandrargrupperna är idrottsverksamhet. Av en undersökning Invandrare och idrott, som år 1982 genomfördes på uppdrag av Sveriges Riksidrottsförbund, framgår att 307 invandraridrottsföreningar (dvs invandrarföreningar som har tävlingsverksamhet i något av specialförbunden inom idrottsrörelsen) är verksamma i 92 kommuner runt om i landet. I storleksordningen viktigaste idrottsgrenarna är fotboll, volleyboll, bordtennis, fri-idrott och basket. Av själva undersökningen, som är gjord med särskild fördelning på idrottens specialgrenar, framgår visserligen inte i vilken utsträckning "invandraridrottsföreningar" är liktydigt med "vanliga" invandrarföreningar med åtskilliga andra aktiviteter än specialidrott på sitt program. I flertalet fall torde det dock vara så.

I tabell 3.1 har vi gjort en sammanställning av riksorganisationer som vi känner till, med antal lokalföreningar och individmedlemmar.

Tabell 3.1 Invandrarnas riksorganisationer

Organisation	Antal medlemsföreningar	Antal medlemmar i medlemsföreningarna eller riksorganisationen
Organisationer med verksamhetsbidrag		
Riksförbundet Finska föreningar	200	55 000
Jugoslaviska riksförbundet	132	19 000
Grekiska riksförbundet	52	12 000
Estniska kommittén	40	6 400
Syrianska riksförbundet	26	5 500
Assyriska riksförbundet	15	5 500
Turkiska riksförbundet	18	5 000

Organisation	Antal medlemsföreningar	Antal medlemmar i medlemsföreningarna eller riksorganisationen
Italienska riksförbundet	17	3 500
Finlandssvenskarnas riksförbund	22	3 600
Kroatiska riksförbundet	10	3 100
Isländska riksförbundet	7	2 300
Spanska riksförbundet	11	2 700
Ungerska riksförbundet	15	2 200
Riksförbundet Polska föreningar	12	1 900
Portugisiska riksförbundet	6	1 500
Lettiska hjälpkommittén	Ej föreningar	700
Finsk-Ingermanländarnas centralförbund	9	300
Esternas representation	Ej föreningar eller enskilda medlemmar	(4 000)[b]
Lettiska centralrådet	Ej föreningar eller enskilda medlemmar	(1 200)[c]
Immigranternas riksförbund	30	10 000
RIFFI	22	3 600
Organisationer utan verksamhetsbidrag		
Polska kongressen[a]	17	3 600
Kurdiska riksförbundet	17	2 000
Afrikanska riksförbundet	10	1 500
Eritreanska riksförbundet	6	1 000
Nordiska zigenarrådet	8	1 000
Kommitté Chile Democratico	10	Ej känt
Riksförbundet Chilensk socialistisk samordning	14	900
Föreningen Uruguay	6	400
Tjeckoslovakiska föreningarnas riksförbund	5	300
Ukrainska sällskapet	3	200
Uruguay-kommittén i Sverige	6	100

Källor: Invandrarnas riksorganisationer, Bäck (1983).
Föreningar bland invandrare och minoriteter, SIV och civildepartementet (manuskript, 1984).

[a] Samarbetsorganisation för Polska flyktingrådet och Polska flyktingfederationen.
[b] Avser antalet som röstade vid senaste val av representantskap (av ca 14 000 röstberättigade ester; medlemsföreningar saknas).
[c] Avser antalet som röstade vid senaste val av centralråd (medlemsföreningar saknas).

Skillnaderna mellan riksförbunden är stora också vad beträffar medlemsantalet. Finska riksförbundet svarar i Bäcks undersökning för mer än en tredjedel (35 procent) av riksorganisationernas samlade medlemskår, medan de minsta organisationerna har vardera endast något eller några hundratal medlemmar. De tre största riksförbunden har tillsammans mer än hälften (55 procent) av alla medlemmar. Endast finska riksförbundet och jugoslaviska riksförbundet är organiserade i distrikt. Immigranternas riksförbund har viss regional organisation. De övriga riksorganisationerna saknar sådant mellanled mellan den centrala och den lokala nivån.

Den genomsnittliga storleken på lokalföreningarna var 132 medlemmar, men variationerna var stora enligt undersökningen. I en femtedel av alla lokalföreningar fanns 50 eller färre medlemmar, medan en niondel hade mer än 500 medlemmar.

Det är vanligt att det förekommer konkurrerande organisationer i grupperna. Två tredjedelar av de riksorganisationer som ingick i Bäcks undersökning uppger att det finns ett annat riksförbund eller motsvarande inom gruppen. Knappt hälften uppger att det finns fristående politiska organisationer inom gruppen. Religiösa samfund eller organisationer med andra speciella syften är också ganska vanliga. Detsamma kan sägas gälla om fristående lokalföreningar och organisationer för speciella kategorier, t ex yrkesgrupper.

I invandrarutredningens betänkande år 1974 och den därpå grundade propositionen räknade man med att invandrar- och minoritetsorganisationerna tillsammans hade ungefär 75 000 medlemmar. Enligt Bäcks rapport år 1983 har enbart de i undersökningen ingående riksorganisationerna över 150 000 medlemmar i omkring 950 medlemsorganisationer. Det totala antalet föreningar i grupper som saknar riksorganisation eller vars riksorganisation inte har verksamhetsbidrag torde enligt SIV uppgå till minst 300 med ett sammanlagt medlemsantal av ca 20 000 – 25 000 personer.

3.2.4 Organisationernas verksamhet

Som vi kommer att närmare diskutera i flera olika sammanhang har invandrarorganisationer som bildats på nationell, språklig eller gemensamt hemlands grund, eller kombination härav, av tradition ansett sig ha tre olika typer av uppgifter. Deras främsta uppgift är den identitetsbevarande, som kommer till uttryck i trygghet och gemenskap inom gruppen och i verksamhet som är ägnad att bevara och utveckla det egna språket och kulturen. En annan uppgift är att ta vara på gruppens intressen och driva dem i externa kontakter. Den tredje uppgiften är att fungera som en kanal för och förmedlare av information både om förhållandena i hemlandet och om förhållandena i Sverige. Bäck väljer att i sin analys tala om kulturbevarande och intresseföreträdande funktioner samt anpassningsfunktioner och pekar även på att organisationerna ofta har ett antal hemlandsrelaterade funktioner. Till anpassningsfunktioner har han hänfört syftet i organisationers stadgar att söka åstadkomma bättre relationer mellan invandrare och svenskar, att underlätta invandrarnas anpassning och ge individuell kurativ hjälp.

Även om de olika uppgifterna griper in i varandra kan de kanske

exemplifieras något. Mycket av den identitetsbevarande verksamheten sker i de lokala föreningarna där människor möts, men också genom de centrala organisationerna som avgett programförklaringar i olika former. Verksamheten som intresseorganisation bedrivs genom organisationernas kontakter med myndigheter, genom deltagande i t ex referensgruppsverksamhet på olika nivåer, genom att remissyttranden avges eller genom initiativ från organisationerna själva. Från samhällets synpunkt fungerar invandrar- och minoritetsorganisationerna som ett kontaktorgan mellan grupperna och samhället. Vi beskriver denna del av verksamheten i kapitel 4.

Invandrarföreningarna är ett slags hemmaplan, där man kan träffa folk som talar samma språk, eller läsa tidningar från hemlandet. Nyanlända invandrare kan diskutera företeelser i det nya landet som verkar främmande. Föreningarna hjälper medlemmarna att förstå hur samhället fungerar i olika sammanhang. För invandrare som bott länge i Sverige fyller föreningen en annan funktion; den hjälper dem att behålla kontakten med sitt språk och sin kultur och försöker se till att invandrarns barn också får del av det gemensamma kulturarvet.

Många föreningar har egna bibliotek, några erbjuder sina medlemmar social rådgivning. Men så gott som alla föreningar lägger tyngdpunkten på barn- och ungdomsverksamheten. De vill ge den generation som växer upp i Sverige en stabil etnisk identitet. Frivillig hemspråksträning, i form av "lördagsskolor" och sommarkolonier, förekommer relativt ofta. Verksamheten bedrivs på det egna språket, och är ofta förlagd till helgerna, då hela familjen kan vara med. En stor del av föreningarnas verksamhet är öppen för alla, utan krav på medlemsskap.

I SIV:s anslagsframställning för budgetåret 1984/85 karaktäriseras invandrarorganisationerna så här:

Invandrarorganisationerna påminner till sin uppbyggnad mycket om de forna svenska folkrörelserna. Dessa kom till för att människorna önskade gå samman och kämpa för gemensamma idéer och påverka samhällsutvecklingen. De svenska folkrörelserna hade en bred verksamhet med inriktning på hela familjen. De tillgodosåg även människors behov av gemenskap, nöjen och kulturell verksamhet. Med tiden skedde en förskjutning från den idéburna verksamheten till föreningar för sysselsättning och hobby. En starkt pådrivande faktor i denna utveckling är bidragssystemen, som stimulerat till specialisering.

3.2.5 Riksorganisationernas inbördes samarbete

Det grekiska och det italienska riksförbundet samt några lokala invandrarföreningar började träffas år 1972 för att diskutera ett samarbete. De finska och jugoslaviska riksförbunden anslöt sig år 1976. Tillsammans bildade de ett gemensamt kansli med ekonomiskt stöd från staten. När invandrarorganisationerna mot 1970-talets slut började tillmätas en allt större betydelse från samhällets sida, medförde det samtidigt att de fick en allt större arbetsbörda, bl a ett ökat samråd med fler myndigheter, remisser av utredningar m m. Det gemensamma kansliet bildades för att göra det möjligt för organisationerna att klara allt detta.

I dag är tio riksförbund med i denna samverkansgrupp (SIOS). Däri ingår de fyra ovan nämnda organisationerna samt assyriska, polska, portugisiska,

spanska, turkiska och finlandssvenska riksförbunden. De samarbetar om frågor av gemensamt intresse: rätten till hemspråksundervisning, rösträtt till riksdagen, ökat antal tvåspråkig personal vid institutioner och andra invandrarpolitiska frågor.

En rad äldre flyktingorganisationer från Östeuropa har också bildat ett gemensamt kansli: Esternas representation, Estniska kommittén, Lettiska centralrådet, Lettiska hjälpkommittén, Polska flyktingrådet samt Ungerska riksförbundet.

3.2.6 Organisationernas ekonomi

Av Bäcks undersökning framgår att organisationerna till övervägande del finansierar sin verksamhet med offentliga bidrag. På riksförbundsnivå beräknar han statens bidrag till 73 % av inkomsterna. På medlemsorganisationsnivå beräknar han de offentliga bidragen, mest från kommuner, till 46 % av inkomsterna. Bäck poängterar att mätningen av riksförbundens ekonomiska resurser varit behäftad med svårigheter som sammanhänger bl a med olika redovisningsperioder i de olika organisationerna. De redovisade resultaten bör alltså inte betraktas som exakta mätningar.

Enligt undersökningen utgör personalkostnaderna 33 % av riksförbundens utgifter och tidningsutgivningen 22 %. Bilden är annorlunda för medlemsföreningarna med lokalkostnader som den dominerande utgiftstypen (63 %). Personalkostnaden blir här bara 1 %. Av riksförbunden har 57 % anställd personal, medan bara 9 % av medlemsorganisationerna har det.

I rapporten konstateras att stöd med mellan 5 och 6 milj kr utgick år 1981 från AMS i form av lönebidrag. SIV:s stöd utgjorde knappt 5 milj kr och ungdomsrådets knappt 3 milj kr.

För Riksförbundet Finska föreningar i Sverige och Finlandssvenskarnas riksförbund är den finska statens bidrag betydande. Från undervisningsministeriet utgick år 1981 till finska riksförbundet närmare 720 000 finska mark och till det finlandssvenska riksförbundet ca 315 000 finska mark enligt uppgifter i Jaakkolas undersökning (EIFO-rapport nr 22). Enligt uppgifter från det finska undervisningsministeriet var ministeriets verksamhetsbidrag till finska riksförbundet drygt 850 000 mark och till finlandssvenska riksförbundet 240 000 mark år 1983. Även andra finska invandrarorganisationer får stöd från finska staten. Sveriges finska lärarförening erhöll 105 000 mark och de finska studenternas centralorganisation 29 000 mark år 1983. Dessutom kan nämnas att bidrag utgår till finska folkhögskolan i Haparanda och Finlandshuset i Stockholm från undervisningsministeriet i Finland.

Bäck räknar med en självfinansieringsgrad i föreningarna – dvs den andel av inkomsterna som inte utgörs av offentliga svenska bidrag – på 54 %. Självfinansieringen i riksorganisationerna utgjorde 27 % av inkomsterna.

SIV tar i sin anslagsframställning för budgetåret 1984/85 upp resursfrågorna och framhåller att invandrarorganisationernas självfinansiering är en viktig del av deras inre demokratiska arbete och av deras självständighet. SIV anser att Bäcks rapport i allt väsentligt styrker verkets uppfattning om invandrarorganisationernas ekonomi och finansieringsmöjligheter och konstaterar att såväl medlemsavgifter som övriga verksamhetsintäkter successivt

ökar. Men en kraftig ökning av medlemsavgifterna kan endast i ringa utsträckning förbättra organisationernas ekonomi, vilket är ett generellt problem för organisationer med naturligt begränsat medlemsunderlag, menar SIV.

3.2.7 Organisationernas personal

Enligt Bäcks rapport uppgick de 28 undersökta organisationernas personalresurser till ca 170 personer, varav 52 % var frivillig personal som utan att vara anställda regelbundet medverkade i arbetet vid riksförbundens kansli. Av rapporten framgår också att personalen var mycket ojämnt fördelad. Variationerna i tillgången till anställd personal var också stora: tolv riksförbund saknade helt anställd personal, medan det finska riksförbundet hade sammanlagt 23 anställda vid sitt centrala kansli. Omkring 10 % av den anställda personalen hos de 28 riksförbunden var vid mättillfället beredskapsarbetare och ca hälften anställda med lönebidrag.

3.3 Kommitténs synpunkter

3.3.1 En framtidsbedömning

Enligt vår uppfattning är det både samhällsnyttigt och naturligt att de allmänna invandrar- och minoritetsorganisationer vi talar om har en bred verksamhet inom olika områden. Lika naturligt är det att organisationerna lägger tyngdpunkten vid olika åtgärder, beroende bl a på gruppens sammansättning, hur länge man har varit i Sverige och olika organisationstraditioner.

Behoven i de olika grupperna är annorlunda nu i mitten av 1980-talet än de var i början av 1970-talet. Förändringsprocessen kommer naturligtvis att fortsätta beroende på den allmänna samhällsutvecklingen, de speciella åtgärder som vidtas för invandrare och på de förändringar som sker inom de olika invandrar- och minoritetsgrupperna själva. En påtaglig förskjutning kan nämnas: frågan om pensionärers förhållanden börjar nu intressera allt fler organisationer och grupper, en fråga som organisationerna inte ägnade sig åt för tio år sedan.

När vi bedömer vilken roll invandrarorganisationerna förväntas ha i framtiden kan vi erinra oss den bild som framträdde i Bäcks undersökningsrapport Invandrarnas riksorganisationer. Av de 28 riksorganisationer som undersökningen omfattade hade 19 riksförbund enligt sina stadgar som syfte att bevara den egna gruppens kultur och nästan lika många, 17 riksförbund, markerade sin vilja att företräda gruppen gentemot myndigheter och andra beslutsfattare. Både den kulturbevarande och den intresserepresenterande funktionen fanns samtidigt i 14 riksorganisationers stadgar. Ett vanligt syfte i kombination med dessa funktioner var den anpassningsfrämjande funktionen.

I kommitténs referensgrupp, där 18 större riksförbund är företrädda, har riksorganisationernas framtida roll också diskuterats. De synpunkter som referensgruppen fört fram ger entydigt vid handen att riksförbunden också

fortsättningsvis avser att företräda gruppernas intressen på hela det invandrar- och minoritetspolitiska fältet och samtidigt arbeta med kulturell och social inriktning. Att organisationernas intressen till innehåll och intensitet är föränderliga över tiden har också poängterats.

På samma sätt som de traditionella svenska folkrörelserna en gång samlade människor som saknade politiskt inflytande för att gemensamt arbeta för och genomföra förändringar i samhället som berörde dem själva har invandrar- och minoritetsorganisationerna verkat i Sverige. I likhet med de övriga folkrörelserna har invandrar- och minoritetsorganisationerna tagit initiativ till och påverkat sociala och kulturella reformer, varav ett exempel är skolundervisningen i och på deras egna språk. Invandrar- och minoritetsorganisationer är emellertid som redan framgått inte – som många folkrörelser i övrigt – specialiserade på att arbeta för *en* fråga eller *en* idé om en förändring, utan arbetar över "hela fältet" med sociala och kulturella frågor, idrott och utbildning, barn- och äldrefrågor och mycket annat. Deras medlemskårer och de människor de företräder omspänner alla åldrar.

Föreningslivet bland invandrare och minoriteter är en resurs för det svenska organisationslivet i stort. Aktivt deltagande i egna organisationer medverkar sannolikt till att invandrarna också närmar sig svenska föreningar. Ett samarbete mellan invandrar- och minoritetsorganisationer å den ena sidan och svenska organisationer å den andra bör fungera som en introduktion till delaktighet också i svenskt föreningsliv.

På det lokala planet gör invandrarföreningarna värdefulla sociala insatser, ofta i samverkan med kommunen. Det kan röra sig om att inbjuda till social samvaro under flyktingars första tid i Sverige, men också att erbjuda meningsfulla fritidsaktiviteter för ungdom eller att ge stöd till rehabilitering av missbrukare. Det kan även vara fråga om insatser inom äldreomsorgen. Sådant samspel mellan myndigheter och föreningar har prövats tidigare i Sverige och i andra länder och är väl värt att utvecklas vidare.

Även om valfrihetsmålet och i hög grad också jämlikhetsmålet träder i förgrunden när man studerar invandrar- och minoritetsorganisationernas roll ur gruppernas egen synvinkel, är det kanske samverkansmålet som framtonas när man ser på organisationernas roll från samhällsorganens synpunkt. För att tillsammans med invandrarna och minoritetsgrupperna kunna förverkliga den svenska invandrar- och minoritetspolitiken har de olika samhällsorganen funnit en genväg över organisationerna, en praktisk möjlighet att komma till tals med invandrar- och minoritetsgrupper. Vi beskriver denna utveckling närmare i kapitel 4.

Även om invandrarorganisationerna formellt inte representerar dem som inte är medlemmar i den invandrargrupp det gäller, är det enligt vår uppfattning naturligt att de med sin förankring i grupperna och sin kännedom om de för respektive grupper gemensamma problemområdena verkar som talesmän för en bredare krets än medlemmarna.

Vi utgår sammanfattningsvis från att invandrar- och minoritetsorganisationerna själva enligt folkrörelsetradition bestämmer inriktningen av sin verksamhet och att de, som de själva uttalat, kommer att under en överskådlig framtid vara intresseorganisationer på hela det invandrar- och minoritetspolitiska fältet. Vi utgår vidare från att verksamheten i förening-

arna får en väsentligen kulturell och social inriktning, i kombination med intressebevakning både i kommuner och landsting.

3.3.2 Några probleminriktade kommentarer

Problemen för föreningslivet är ofta i huvudsak ekonomiska. Det statsbidragssystem som finns för riksorganisationernas verksamhet har i fråga om bidragsbeloppens totala storlek inte följt föreningslivets utveckling. Nya rikstäckande organisationer har haft svårt att bli delaktiga av stödet och de redan bidragsberättigade har inte fått uppräkningar i takt med kostnadsutvecklingen. SIV har ansett sig behöva bidra till en del kansli- och personalkostnader med projektmedel, bl a för att åstadkomma en större rättvisa mellan organisationerna än verksamhetsbidragen ensamma kan ge.

Det finns vidare stödformer inom det "svenska" stödsystemet som inte är avpassade för invandrargruppernas numerär, geografiska spridning och organisationsstruktur, vilket gör att invandrarorganisationerna blir begränsat delaktiga av dessa stöd. Dessutom är det ofta svårt att hitta rätt bland de olika möjligheterna till bidrag. Överskådlig och heltäckande information saknas.

De lokala föreningarnas problem rör sig ofta om svårigheter att få lämpliga lokaler till rimlig hyra och utbildning av föreningsfunktionärer, ungdomsledare m fl. Ovana att sköta räkenskaper, upprätta verksamhetsberättelser och andra handlingar medför komplikationer t ex när föreningarna söker bidrag hos kommunerna.

Förtroendevalda har svårt att få ledigt från sina ordinarie arbeten och ersättning för förlorad arbetsinkomst under den tid de ägnar sig åt organisationens angelägenheter. Särskilt i fråga om externa kontakter är detta ett problem då sådana kontakter normalt måste skötas under ordinarie arbetstid. Vi återkommer till den frågan i kapitel 4 och till problemen i övrigt i kapitel 14.

4 Medinflytande och samverkan

4.1 Inledning

En förutsättning för att man skall komma närmare de invandrarpolitiska målen är att invandrare får en reell möjlighet att påverka sin egen situation och det svenska samhällets utformning. I detta kapitel behandlar vi dels invandrarna i det politiska livet i Sverige, dels invandrarföreningarnas roll som talesmän för sina grupper.

4.2 Invandrarnas politiska rättigheter

4.2.1 Bakgrund

Invandrare som har blivit svenska medborgare har samma politiska rättigheter som infödda svenska medborgare. Utländska medborgare har sedan år 1976 rösträtt i kommunala val och är valbara till kommunfullmäktige, landsting och de flesta kommunala nämnder. Kommunaldemokratiska kommittén har i betänkandet (Ds C 1983:4) Utländska medborgares valbarhet till vissa förtroendeuppdrag föreslagit utökad valbarhet för utlänningar till kommunala uppdrag. Som vi tidigare nämnt redovisar diskriminerings-utredningen utlänningars rättsställning i delbetänkandet (Ds A 1984:6) om utlänningars rättsliga ställning. Medlem i Svenska kyrkan har rösträtt och är valbar i de kyrkliga valen oberoende av medborgarskap.

I sitt huvudbetänkande (SOU 1984:11) Rösträtt och medborgarrätt har 1983 års rösträttskommitté föreslagit att medborgare i de andra nordiska länderna skall få rösträtt i riksdagsval efter ca tre års bosättning i Sverige (samma villkor som för utländska medborgare i kommunala val). De skall dock enligt förslaget inte bli valbara till riksdagen. Mot förslaget reserverade sig de ledamöter som representerade de borgerliga partierna, vilka ansåg att rösträtten skulle förbehållas svenska medborgare, samt ledamoten från VPK, som ansåg att rösträtten inte skulle begränsas till medborgare i annat nordiskt land.

Villkoren för förvärv av svenskt medborgarskap är i dag av stor betydelse när det gäller att redovisa hur invandrare får fulla politiska rättigheter. År 1976 sänktes kvalifikationstiden för att efter ansökan till SIV få svenskt medborgarskap från sju till fem år (fyra år gäller för flyktingar) för icke nordiska medborgare och från tre till två år för nordiska medborgare.

Försörjningsvillkoret togs samtidigt bort. Det finns också för vissa grupper en möjlighet att få svenskt medborgarskap efter anmälan till länsstyrelse. För nordiska medborgare gäller en kvalifikationstid av fem år och för personer som tidigare har varit svenska medborgare en hemvisttid i Sverige på två år samt vissa andra förutsättningar.

En fråga av intresse i sammanhanget är förekomsten av dubbelt medborgarskap. Sedan gammalt har den principen gällt vid tillämpningen av den svenska medborgarskapslagen att dubbelt medborgarskap skall undvikas. Sverige har också anslutit sig till 1963 års konvention om bl a begränsning av fall av flerfaldigt medborgarskap (prop 1968:128, 1 LU 54, rskr 395).

Många som blir svenska medborgare får emellertid, trots strävandena att undvika det, dubbelt medborgarskap. En av anledningarna till det är att barn som föds här och vars mor är svensk medborgare numera *alltid* blir svensk medborgare, även om barnet enligt faderns lands bestämmelser blir medborgare i det landet. En annan huvudanledning till att dubbelt medborgarskap uppkommer är att lag eller praxis i vissa länder antingen inte tillåter befrielse från medborgarskap eller att landet vägrar att befria den som blir medborgare i annat land.

Sammanfattningsvis kan konstateras att dubbelt medborgarskap förekommer i ett stort antal fall och att antalet personer med dubbelt medborgarskap kommer att öka allteftersom fler länders medborgarskapslagstiftning utformas så att barn får medborgarskap både efter fadern och modern.

Dubbelt medborgarskap medför komplikationer främst vid militärtjänstgöring och vid resor till land som har vägrat befrielse från medborgarskap. Av många betraktas dubbelt medborgarskap emellertid som ett positivt värde, som kan ge ökade möjligheter till relationer och gemenskap med mer än ett land. Bl a är möjligheten att äga fastighet i vissa länder förbehållen landets medborgare.

I rösträttskommitténs huvudbetänkande (SOU 1984:11) finns en ingående redogörelse för reglerna om förvärv av svenskt medborgarskap och den rättsliga innebörden av medborgarskapet, ett ideologiskt perspektiv på nationalitet och medborgarskap, frågan om dubbelt medborgarskap samt utländska medborgares benägenhet att förvärva svenskt medborgarskap. Vi hänvisar till den redovisningen.

I rösträttskommitténs huvudbetänkande och bilagedel (SOU 1984:11 respektive 1984:12) finns en utförlig redovisning av de utländska medborgarnas deltagande i de kommunala val och den folkomröstning de har haft möjlighet att deltaga i samt av deras representation i kommunala organ. Den följande framställningen bygger på rösträttsutredningen. Vi hänvisar till dess betänkanden för en mera utförlig redovisning.

4.2.2 Valdeltagande

Några uppgifter om valdeltagandet bland de invandrare som har blivit svenska medborgare finns inte. Bland de utländska medborgare som har haft rätt att rösta vid de kommunala valen åren 1976, 1979 och 1982 samt vid folkomröstningen om kärnkraften år 1980 har valdeltagandet varit avsevärt lägre än hos hela befolkningen. Se tabell 4.1.

Tabell 4.1 Valdeltagande efter medborgarskap

Medborgarskapsland	Kommunfullmäktigevalen			Förändring 1976–1982	Folkomröstningen 1980
	1976 %	1979 %	1982 %		%
Grekland	76	65	61	– 15	75
Tyskland	67	64	61	– 6	73
Storbritannien	67	57	55	– 12	–
Jugoslavien	66	56	52	– 14	27
Polen	64	59	54	– 10	–
Turkiet	63	62	61	– 2	–
Italien	61	60	58	– 3	–
Norge	59	54	52	– 7	67
Danmark	57	46	49	– 8	60
Finland	56	51	49	– 7	49
USA	45	45	47	+ 2	–
Övriga	60	55	56	– 4	63
Samtliga utlänningar	59,9	53,4	52,2	– 7,7	53,4
Alla röstberättigade	90,6	89,3	89,6	– 1,0	75,6

Utländska kvinnor har röstat i högre grad än utländska män. En sannolik förklaring är att fler utländska kvinnor än män är gifta med infödda svenskar och att detta påverkar valdeltagandet positivt. Medborgarna i de andra nordiska länderna har haft mycket lågt valdeltagande. Som förklaring till det låga valdeltagandet har anförts en rad olika faktorer.

- Röstlängden är inte helt rättvisande på grund av viss oredovisad och oanmäld utflyttning, och valdeltagandet underskattas därför vid SCB:s beräkningar.
- Unga och ogifta personer, vilka brukar ha lägre deltagande, utgör en stor andel av de röstberättigade utländska medborgarna.
- Politiska förhållanden och beteendemönster i ursprungsländerna påverkar deltagandet i de svenska politiska valen (t ex högt deltagande bland greker, lågt bland turkiska kvinnor från landsbygden).
- Brist på kunskaper om svenska samhällsförhållanden, partier och val påverkar deltagandet, även om informationsinsatser haft en positiv effekt.
- Oklara framtidsplaner eller eventuella planer på att snart lämna Sverige har haft en negativ effekt, medan planer på att stanna permanent i stället har haft en positiv inverkan på deltagandet. Särskilt i de nordiska grupperna är det många som inte tänker stanna i Sverige. Detta kan bidra till det lägre deltagandet bland personer med nordiskt ursprung.
- Debatten och den politiska propagandan under en valrörelse handlar till mycket stor del om rikspolitiska frågor. Detta kan medföra lägre intresse hos personer som enbart får rösta i kommunala val.

Skillnaden i valdeltagandet mellan svenska och utländska medborgare har överstigit 30 procentenheter vid de senaste valen. Det är inte möjligt att

precisera hur mycket av skillnaden som beror på varje ovan uppräknad orsak. Det är inte troligt att de tillsammantagna kan förklara mer än en del av skillnaden.

4.2.3 Nominerade och valda i kommunala val

Tillförlitliga uppgifter om utrikes födda personer respektive utländska medborgare nominerade och valda till kommunfullmäktige och landsting finns från 1979 års val.[1] Motsvarande uppgifter för 1982 års val är ännu inte publicerade. Från en enkätundersökning till kommunerna som 1983 års rösträttsutredning gjorde finns emellertid uppgifter om utländska medborgare valda till kommunfullmäktige år 1982 liksom om utländska medborgare som efter valet 1982 valdes till vissa kommunala nämnder.

I tabell 4.2 visas utrikes födda respektive utländska medborgare som nominerades respektive blev valda till kommunfullmäktige och landsting vid 1979 års val. I tabellen anges även hur stor del av samtliga nominerade respektive valda som var utrikes födda eller utländska medborgare. Av samtliga röstberättigade var ca 8 % födda utomlands och 3,8 % utländska medborgare. Såväl utrikes födda som utländska medborgare var således underrepresenterade bland de valda i förhållande till sin andel av väljarkåren. Trots detta blev ett relativt stort antal utländska medborgare nominerade av partierna, och ett inte obetydligt antal av dem valdes även in i kommunfullmäktige.

Av de nominerade respektive valda utrikes födda personerna hade över 80 % invandrat till Sverige före år 1968. Endast 1 % av de som ordinarie valda utrikes födda personerna hade varit i Sverige kortare tid än sex år vid valtillfället. De invandrare som har fått politiska uppdrag har således i allmänhet varit i Sverige en lång tid. En mycket stor del av de nominerade respektive valda är födda i Finland eller finska medborgare. Detta gäller såväl i absoluta tal som i förhållande till deras andel av samtliga utrikes födda eller utländska medborgare med rösträtt. Se tabellerna 4.3 och 4.4.

Tabell 4.2 Utrikes födda respektive utländska medborgare som nominerades respektive blev valda till kommunfullmäktige och landsting år 1979

	Utrikes födda		Utländska medborgare	
	Antal	% av samtliga	Antal	% av samtliga
Kommunfullmäktige				
Valda ordinarie	490	3,7	89	0,7
Valda suppleanter	324	5,0	84	1,3
Nominerade	2 513	4,5	677	1,2
Landsting				
Valda ordinarie	43	2,5	4	0,2
Valda suppleanter	98	4,1	21	0,9
Nominerade	424	3,1	125	0,9

[1] Tomas Hammar, Invandrarkandidater i 1979 års kommunala val. EIFO rapport nr 20, Stockholm 1982.

Tabell 4.3 Utrikes födda i kommunfullmäktigevalen år 1979 efter födelseland

	Röst-berät tigade %	Kandidater			Valda				
		Antal	%	Index[a]	Ord.	Suppl.	Sum-ma	%	Index[a]
Finland	41,3	1 190	47,4	1,15	253	163	416	51,1	1,24
Norge	7,3	246	9,8	1,34	55	26	81	10,0	1,37
Danmark	7,0	237	9,4	1,34	47	32	79	9,7	1,39
Förb.rep. Tyskland	6,6	219	8,7	1,32	35	29	64	7,9	1,20
Grekland	2,4	60	2,4	1,00	7	5	12	1,5	0,63
Jugoslavien	6,2	73	2,9	0,47	8	12	20	2,5	0,40
Estland	2,8	56	2,2	0,79	12	7	19	2,3	0,82
Övriga länder	26,3	432	17,2	0,65	73	50	123	15,1	0,57
Summa	100,0	2 513	100,0		490	324	814	100,0	

[a] Index = $\frac{\text{procentandel kandidater respektive valda}}{\text{procentandel röstberättigade utrikes födda}}$

Index under 1 visar underrepresentation
Index över 1 visar överrepresentation

Tabell 4.4 Utländska medborgare i kommunfullmäktigevalen år 1979 efter medborgarskapsland

	Röst-berättigade utl. medb. %	Kandidater			Valda (ord. + suppl.)		
		Antal	%	Index[a]	Antal	%	Index[a]
Finland	45,3	401	59,2	1,30	119	68,8	1,52
Norge	7,3	53	7,8	1,06	14	8,1	1,11
Danmark	8,1	45	6,6	0,81	10	5,8	0,71
Tyskland	3,8	23	3,4	0,89	7	4,0	1,05
Jugoslavien	10,8	38	5,6	0,52	8	4,6	0,43
Övriga länder	24,3	117	17,3	0,71	15	8,7	0,36
Summa	100,0	677	100,0		173	100,0	

[a] Index = $\frac{\text{procentandel kandidater respektive valda}}{\text{procentandel röstberättigade utländska medborgare}}$

Index under 1 visar underrepresentation
Index över 1 visar överrepresentation

Samtliga riksdagspartier hade utrikes födda och utländska medborgare bland sina kandidater respektive valda, men andelen var betydligt högre hos VPK och socialdemokraterna än hos de borgerliga partierna.

Antalet valda utländska medborgare till kommunfullmäktige år 1982 var enligt rösträttsutredningens enkät lägre än antalet valda år 1979, 151 mot 173. En tänkbar förklaring är att en del av dem som valdes år 1979 återvaldes år 1982 men blivit svenska medborgare. I 125 (44 %) kommuner hade någon

Tabell 4.5 Utländska medborgare valda till olika kommunala förtroendeuppdrag år 1982

Organ	Ordinarie	Suppleanter	Summa
Kommunfullmäktige	82	69	151
Kommunstyrelse	6	15	21
Invandrarnämnd	26	24	50
Brandstyrelse	–	3	3
Fastighetsnämnd	3	6	9
Byggnadsnämnd	3	10	13
Fritidsnämnd	14	33	47
Tekn. nämnd	6	3	9
Gatunämnd	5	2	7
Skolstyrelse	18	33	51
Kulturnämnd	14	28	42
Socialnämnd	18	28	56
Distriktsnämnd	9	13	22
Miljö- och hälsoskyddsnämnd	6	13	19
Lokala organ	10	18	28
Bostadsföretag	2	7	9
Samtliga	222	305	527

utländsk medborgare förtroendeuppdrag i de nämnder m m som enkäten avsåg. Antalet utländska medborgare valda till olika nämnder m m år 1982 framgår av tabell 4.5.

4.3 Invandrarorganisationerna och det politiska systemet

4.3.1 Organisationerna och politisk representation

I den i kapitel 3 nämnda rapporten Invandrarnas riksorganisationer diskuterar Henry Bäck i ett kapitel om organisationerna och det politiska livet tre olika metoder som förekommer när det gäller att påverka beslutsfattarna i politiska organ och myndigheter. Organisationen kan på olika sätt vara representerad i beslutsapparaten, den kan genom kontakter försöka påverka besluten och genom opinionsbildning indirekt försöka påverka beslutsfattarna. Ungefär så här redovisar Bäck situationen.

Personer som är medlemmar i eller aktiva i en organisation kan samtidigt vara valda till politiska organ (kommunfullmäktige, landsting, riksdagen etc). Organisationerna kan därigenom sägas ha en indirekt representation i det beslutande organet. Organisationer kan dessutom representeras direkt i lekmannastyrelser och motsvarande eller i referensgrupper. För invandrarorganisationerna förekommer den första, indirekta typen av representation i olika kommunala församlingar. På den primärkommunala nivån anser sig mellan en fjärdedel och två femtedelar av de undersökta 28 riksförbunden ha sådan representation. På den landstingskommunala nivån är färre organisa-

tioner representerade på detta sätt. Både på primärkommunal och statlig nivå är organisationerna i ganska stor utsträckning direkt representerade i rådgivande organ. Knappt hälften av de undersökta riksförbunden uppger sådan kommunal representation. Ungefär två tredjedelar uppger rådgivande representation på regeringskanslinivån och 86 % på central myndighetsnivå i den statliga förvaltningen. Det är relativt vanligt att ledamöter i riksförbundens styrelser har kommunala politiska uppdrag och uppdrag i statliga referensgrupper. Däremot är det mer sällsynt att de har uppdrag i kommunala referensgrupper. Den politiska representationen är koncentrerad till ett litet antal organisationer. Tretton riksförbund saknar helt politisk representation. Representationen i rådgivande organ är mer lika fördelad. Endast fyra organisationer saknar helt sådan representation.

Enligt Bäck gäller genomgående för alla kontaktformer att det är vanligare med myndighetskontakter än med politikerkontakter. Det finns undersökningar av andra organisationer i det svenska samhället som tyder på att invandrarorganisationerna är mer myndighetsinriktade i sitt kontaktmönster än andra organisationer. De uppgifter som finns tyder också på att informella kontakter är vanligare än formella (skrivelser och uppvaktningar). Organisationernas fördelning med avseende på kontaktfrekvens med statsmakten är sned. Det finns fler organisationer som har låga värden än organisationer med höga värden. Sju av riksförbunden har mer än genomsnittligt låga värden på samtliga kontaktformer.

De organisationsföreträdare som Bäck träffade i samband med undersökningen – vilken i stort är baserad på bedömningar av organisationernas egna företrädare – är överlag nöjda med kontakterna med politiker och myndigheter. Bara ca en fjärdedel av ordförandena var dock odelat positiva. Mest negativa är de i bedömningen av den statliga beslutsprocessen och organisationens möjligheter att delta i denna. Man anser t ex att organisationerna inte har ekonomiska och personella resurser att följa beslutsprocessen, att man kommer in i beslutsprocessen när alla beslut redan är fattade och att beslutsprocessen präglas av byråkrati och pappersexercis.

När det gäller opinionsbildning återkommer vi i kapitlen 10–13 om information och massmedier.

4.3.2 Samhällets samråd med invandrarorganisationerna

På regeringsplanet finns ett organ för samråd i frågor som rör invandrarnas sociala och kulturella situation, invandrarrådet. Invandrarrådet knöts till arbetsmarknadsdepartementet hösten 1975 och sammanträder under invandrarministerns ordförandeskap. Rådet, som tidigare var sammansatt av dels representanter för invandrarorganisationerna, dels av företrädare för centrala myndigheter m fl, ombildades år 1980 och består sedan dess enbart av representanter för invandrarorganisationer. Dess ledamöter företräder invandrarintressen och utses av regeringen efter förslag av organisationerna. Invandrarrådet har varit referensgrupp till vår kommitté.

I anslutning till invandrarrådets verksamhet har en rad s k invandrarrådslag anordnats där bl a forskning och framtida utveckling har diskuterats och dit företrädare bl a för ansvariga centrala myndigheter inbjudits. Det senaste rådslaget anordnades år 1982. Några planer på ett nytt rådslag finns inte för

Tabell 4.6 Riksförbundets Finska Föreningar i Sverige representation i olika organ

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Statens ungdomsråd	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Fackföreningsrörelsen (LO)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ABF	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Norden	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Stiftelsen Finlands Hus	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Delegationen för emigrantärenden (Finland)[a]	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Finska folkhögskolan i Sverige (Haparanda)		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
LO:s invandrarråds referensgrupp				x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ABF:s "resursgrupp"						x	x						
Migrationsinstitutet i Åbo[a]							x	x	x	x	x	x	x
Samarbetsgruppen för Invandrarorganisationer							x	x	x	x	x	x	x
Kulturcentrum för Sverige och Finland (Hanaholmen)[a]							x	x	x	x	x	x	x
Arkiv för Sverigefinnar och Finlandssvenskar i Sverige								x	x	x	x	x	x
Invandrarrådet (Arbetsmarknadsdepartementet)								x	x	x	x	x	x
Redaktionsrådet för Suomen Sanoma[a]									x	x	x	x	x
Sverigefinska språknämnden									x	x	x	x	x
Statens ungdomsråds finsk-svenska forskningsprojekt									x	x	x	x	x
Statens invandrarverk (ref. grupp)									x	x	x	x	x
Finsk-svenska utbildningsrådet										x	x	x	x
Finska delegationen av Finsk-svenska utbildningsrådet[a]										x	x	x	x
Diskrimineringsutredningen										x	x	x	x
Kommittén "Svenska för invandrare"										x	x	x	
Referensgruppen för ovanstående										x	x	x	
Invandrarpolitiska kommitténs referensgrupp											x	x	x
Statens handikappråd – arbetsgrupp för de handikappades år											x	x	
Socialstyrelsens referensgrupp för föräldrautbildning											x	x	x
Referensgruppen för folkrörelsefrågor (Kommundepartementet)											x	x	x
Riksteatern – Samrådsgruppen Finsk Teater i Sverige											x	x	x
President Urho Kekkonens stipendiefond											x	x	x
Tjänstemännens Centralorganisation (ref. grupp)												x	x
Pensionärernas Riksorganisations (PRO) och RFFS samarbetsgrupp												x	x
Axevalla folkhögskola													x

[a] Organ i Finland.
Källa: Jaakkola, EIFO-rapport nr 22.
Riksförbundets Finska Föreningar i Sverige verksamhetsberättelser för de redovisade åren.

närvarande inom regeringskansliet.

I riksdagsbeslutet om en ny invandrar- och minoritetspolitik år 1975 framhålls att SIV skall bedriva sin verksamhet i nära samarbete med invandrarnas och minoriteternas organisationer. Även i andra sammanhang, t ex vid hemspråksreformen och reformen om skolans inre arbete (SIA) samt vid införandet av socialtjänstlagen, underströks vikten av föreningsmedverkan. Detta öppnade nya arbetsfält och ställer ökade krav och förväntningar på invandrarföreningarna.

Efter några års samråd i andra former formaliserades samarbetet mellan

SIV och invandrarorganisationerna genom att två referensgrupper bildades. I en stor referensgrupp är i princip samtliga riksförbund med. En liten referensgrupp har också funnits med representanter för sju av organisationerna. Sedan budgetåret 1978/79 har SIV haft överläggningar med dessa referensgrupper vid ett flertal tillfällen varje år för att ge invandrarorganisationerna bättre insyn i verkets verksamhet och möjligheter att diskutera principiella frågor som rör invandrarnas situation i Sverige.

SIV:s referensgrupper har också varit fora för andra myndigheter för samråd med invandrarna i aktuella frågor. SIV har hela tiden varit positiv till denna utveckling men brukar framhålla att varje myndighet har ett eget ansvar för invandrar- och minoritetspolitiken inom sitt fackområde, enligt tidigare nämnda förordning 1976:310. Åtskilliga centrala myndigheter, utredningar och andra organ har också samrådsgrupper knutna till sig. En uppfattning om omfattningen, sett från finska riksförbundets utgångspunkt, får man av tabell 4.6, som beskriver riksförbundets representation i olika organ (några finska) under en period av tolv år. Från några invandrarorganisationer i kommitténs referensgrupp har framhållits att denna bild är representativ.

Efter diskussioner och utvärdering har SIV:s lilla referensgrupp ersatts av direkta samråd med enskilda riksorganisationer och förekommande samarbetsorganisationer på riksnivå (se avsnitt 4.4).

Många av landets kommuner har fasta samarbetsorgan: invandrarråd, invandrarkommitté eller referensgrupp som behandlar invandrarfrågor. Förutom lokala invandrarföreningar kan t ex arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer, studieförbund och kyrkoråd vara med i dessa organ. Från kommunernas sida är i regel kommun- och skolstyrelsen, invandrar-, social-, fritids-, kultur- och konsumentnämnden representerade. I regel svarar invandrarbyrån, när sådan finns, för föredragning på dessa sammanträden. På den regionala nivån – landsting och länsstyrelser – är det sämre ställt med samråden. Vi återkommer i kapitel 16 till hur invandrar- och minoritetsfrågor handläggs i kommuner och landsting. Bara ett landsting har inrättat ett samarbetsorgan med invandrarföreningarna.

4.4 Slutord om medinflytande och samverkan

4.4.1 Principer för ansvarsfördelning

I kapitel 1 har vi förordat som principiell huvudlinje att ordinarie samhällsorgan som hittills skall ha ansvaret för invandrare, vart och ett inom sitt sakområde. I tilläggsdirektiven står det att kommittén är oförhindrad att sammanföra vissa olika stödformer avseende invandrare och minoriteter till ett enhetligt stödsystem. Det skulle enligt direktiven kunna öka invandrar- och minoritetsorganisationernas möjligheter att själva avgöra vilka åtgärder som bör prioriteras inom ramen för de samlade resurser som står till förfogande.

När det gäller sådana frågor som kulturautonomi brukar man ibland dra en parallell med samernas situation. Inom ramen för den verksamhet som samefonden bedriver finns för närvarande en form av medbestämmande för

samerna (i praktiken för representanter för de två största sameorganisationerna). Det gäller en kulturdelegation inom fondstyrelsen som regeringen tillsätter som består av tre personer, varav två samiska företrädare. Delegationen fördelar medel från fonden till bl a organisationer och kultur samt ett statsanslag till samisk kultur. Den år 1983 tillsatta samerättskommittén skall bl a överväga behovet av ett samiskt organ som kan företräda samerna i olika sammanhang.

När vi diskuterat denna med- eller självbestämmandefråga med organisationerna i vår referensgrupp har deras representanter så gott som enhälligt motsatt sig tanken på att en ordning vid sidan av det "normala" systemet i samhället införs för fördelning av stöd till invandrare och minoriteter. Inställningen från organisationernas sida är att man bör bygga vidare på och förbättra det rådande systemet. För att ge ett exempel skulle det t ex innebära att ett ökat invandrarinslag bör finnas i kulturrådets beslutande och beredande organ. Vi återkommer till dessa frågor.

Slutsatsen blir också för vår del – som framgår redan av de första kapitlen – att "ordinarie" samhällsorgan och administrativa system så långt som möjligt bör användas när det gäller invandrar- och minoritetspolitiska frågor. En annan fråga som vi flera gånger återkommer till är att den positiva särbehandling som är ett av invandrar- och minoritetspolitikens kännetecken innebär att särskilda kompletterande regler och system behövs.

4.4.2 Invandrarna i det partipolitiska livet

Det politiska livet i Sverige med flerpartisystem innebär att folket utser sina representanter till politiskt beslutande organ på kommunal, regional och riksnivå. Detta är grunden för vår demokrati. En grundläggande förutsättning för ett vitalt politiskt liv är att många människor från samhällets olika skikt deltar i de politiska partiernas inre programarbete, nomineringar osv. Det är enligt vår uppfattning viktigt att de politiska partierna aktivt arbetar för att invandrare och språkliga minoriteter skall få praktiska möjligheter att delta i partiernas arbete på alla nivåer.

4.4.3 Förbättrade samrådsformer

Som vi redan framhållit är samråd med olika samhällsorgan ett väsentligt inslag i organisationernas verksamhet. Från invandrar- och minoritetsorganisationernas sida deklareras emellertid inte sällan att många samråd bara blir en aktivitet för syns skull. Det kan t ex bero på att för kort tid anslås för alltför omfattande frågor eller att förberedelserna är alltför bristfälliga. I de fall där något kontinuerligt samrådsförfarande inte tillämpas eller bara sporadiskt samråd sker har samhällsrepresentanterna och organisationsföreträdarna heller ingen gemensam "kommunikationsbas" att stå på. Man måste få lära känna varandras sätt att verka innan en tvåvägskommunikation kan uppstå. När samhället, som under senare år i allt högre grad skett, önskar samråda på olika sektorer, medför denna positiva utveckling den negativa konsekvensen att organisationernas resurser, dvs förtroendevalda och funktionärer, inte räcker till för uppgiften. De hinner inte förbereda frågorna så som de önskar. Förstärkning av kansliresurserna för riksorganisationerna

är ett av botemedlen som vi behandlar i kapitel 14. Här vill vi ta upp några andra aspekter.

När SIV fattade beslut om att verksamheten i den lilla referensgruppen skulle upphöra, sammanfattade SIV läget så här i en skrivelse till ett antal centrala myndigheter och organisationer:

Det framtida referensgruppsarbetet

Beslutet (SIV:s styrelses) innebär att den lilla referensgruppen ersätts fr o m den 1 januari 1984 med återkommande överläggningar med invandrar- och minoritetsorganisationernas egna samarbetsorgan, 'SIOS' och Östeuropagruppen, samt med enskilda riksförbund och berörda invandrargrupper i aktuella frågor.

Den stora referensgruppen, som i dag består av 25 riksorganisationer bibehålls och kommer även fortsättningsvis att träffas två gånger per år.

Invandrarorganisationerna vill ha direkta samråd med AMS, SÖ och SoS och samrådsformer med dessa myndigheter är under utveckling. Inom ramen för SIV:s referensgrupper och överläggningar med riksförbunden kan övriga statliga myndigheter inbjudas delta för diskussioner om aktuella frågor.

Invandrarorganisationernas önskemål är ofta att få diskutera policyfrågor utifrån invandrarsituationen. Det är därför värdefullt att chefstjänstemän och förtroendevalda ur myndigheters styrelser deltar i dessa överläggningar.

Det är också värdefullt att efter genomförda överläggningar göra invandrarnas åsikter kända t ex genom myndighetens tidskrift och att anteckningar förs vidare till berörda personer.

Förutsättningar för att delta i samrådsarbetet

En förutsättning för de förtroendevalda i invandrarorganisationerna att delta i överläggningar med statliga myndigheter är att de får tjänstledigt från sina ordinarie arbeten för dessa uppdrag. Alla arbetsgivare har inte tillräcklig förståelse för detta varför verket ibland intygar syftet med sammanträdet.

Endast de största riksförbunden har i dag resurser för att hålla sig med fast anställd personal varför det är viktigt att ersätta förtroendevalda för förlorad arbetsförtjänst och resor.

SIV ersätter i förekommande fall förlorad arbetsförtjänst upp till 400 kr/dag samt resekostnader. Därutöver erhåller alla organisationsföreträdare ett arvode i enlighet med vad som är brukligt i statliga myndigheters styrelser, statliga utredningar och kommittéer. Arvodet uppgår från 1984 01 01 till 220 kr/sammankomst.

Vi anser det värdefullt att SIV har sett över referensgruppsarbetet och utgår från att uppmärksamhet fortlöpande kommer att ägnas samarbetsformerna. Ett viktigt önskemål från invandrarorganisationernas sida i sammanhanget, som stat, kommun och parterna på arbetsmarknaden bör försöka lösa, är att förtroendevalda får möjlighet att vara lediga från arbetet för att kunna fullgöra sina uppdrag. Det gäller inte ledighet med bibehållen lön utan enbart ledighet.

En viktig plattform för att utveckla kontakterna mellan invandrar- och minoritetsorganisationerna och samhällsorganen skulle kunna vara att anordna koncentrerade samråd, invandrardagar med rikstäckning eller s k invandrarrådslag. Under förutsättning att sådana rådslag förbereds väl, återkommer med viss regelbundenhet och följs upp av de deltagande samhällsorganen, bör de kunna bli fungerande fora för invandrarorganisa-

tionerna och myndigheterna att föra fram och diskutera frågor av gemensamt intresse och av större betydelse för invandrargrupperna och samhället. Möjlighet bör finnas för representanter, inte bara för centrala myndigheter och organisationer utan även för de politiska partierna samt för lokala och regionala organisationer och myndigheter att komma till tals. Staten bör ge ett sådant stöd till rådslagen att de kan förberedas, genomföras och följas upp enligt intentionerna.

5 Arbetsmarknadsfrågor

5.1 Bakgrund

Vi har i våra betänkanden om invandringspolitiken beskrivit 1968 och 1975 års invandrings- och invandrarpolitiska beslut och de principer som gäller för arbetskraftsinvandringen. Vi har även beskrivit den invandring som skett av arbetsmarknadsskäl. (Se SOU 1982:49, avsnitten 1.2, 1.3 och kapitlen 2–5.) I vårt förslagsbetänkande om invandringen (SOU 1983:29, kapitel 4 och 5) har vi diskuterat Sveriges möjligheter att påverka arbetskraftsinvandringen och lämnat vissa förslag. Förslagen har behandlats i regeringens proposition (1983/84:144) om invandrings- och flyktingpolitiken.

En grundtanke i 1968 års riktlinjer och regler för den utomnordiska arbetskraftsinvandringen var att den invandringspolitik som förs inte skulle få försämra möjligheterna för landets egen befolkning att få sysselsättning. De icke yrkesverksamma kvinnorna, den äldre arbetskraften och de handikappade nämndes särskilt.

I 1975 års invandrarproposition uttalar föredragande statsrådet att den utomnordiska invandringen bör vara reglerad även i fortsättningen och att arbetsmarknadsparternas inflytande över arbetskraftsinvandringen av utomnordiska arbetstagare bör bestå.

I vårt förslagsbetänkande avseende invandringspolitiken har vi särskilt pekat på det viktiga sambandet mellan invandrings- och invandrarpolitiken och anfört att den invandrarpolitiska principen från år 1968 om samma standardnivå för invandrare och den inhemska befolkningen, från år 1975 uttryckt i målen jämlikhet, valfrihet och samverkan, inte får äventyras genom en invandringspolitik som innebär en oreglerad invandring. Vi har mot denna bakgrund bl a förordat att *statsmakterna* skall besluta att utomnordisk arbetskraftsinvandring skall få ske bara i undantagsfall, t ex när det gäller nyckelfunktioner inom industrin. I propositionen (1983/84:144) om invandrings- och flyktingpolitiken har detta synsätt i huvudsak accepterats. Vi har också pekat på att den svenska politiken under större delen av 1970-talet och början av 1980-talet till skillnad mot tidigare bl a inneburit att utomnordisk arbetskraftsinvandring har tillåtits endast i mycket begränsad utsträckning, beroende främst på att en sådan invandring inte har bedömts ligga i linje med sysselsättningspolitiken i Sverige. Motsvarande har gällt i andra västeuropeiska stater.

Vi vill erinra om det självklara förhållandet att den restriktivitet som gällande riktlinjer för arbetskraftsinvandring och även vårt förslag innebär,

avser nyinvandring till Sverige. De invandrare som vistas och arbetar här med gällande tillstånd berörs inte av dessa regler. Regleringen av invandringen avser i lika mån att värna om sysselsättningen för den invandrade och den infödda befolkningen.

Ytterligare ett självklart förhållande bör påpekas för klarhetens skull. Även den invandring som inte primärt avser arbetskraft, dvs ungefär 95 % av den utomnordiska invandringen under de senaste åren, innebär ett tillskott till den svenska arbetsmarknaden. Vi har i bakgrundsbetänkandet beräknat att invandringen under hela 1970-talet innebar ett nettotillskott av kanske 40 000 arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden (antalet sysselsatta i landet ökade med 400 000 under samma tid). Vi har även pekat på att det årliga tillskottet har varierat kraftigt. I början av 1970-talet, liksom under åren 1981–1983 har in- och utvandringen totalt sett (dvs inkl svenska medborgare) förmodligen snarast inneburit en viss minskning av antalet personer i arbetskraften.

I våra ursprungliga direktiv står det att kommittén skall belysa invandrarnas möjligheter till friare val av studier och yrke samt kartlägga olika invandrargruppers arbetsmarknadssituation och överväga åtgärder som underlättar för invandrare att få ett fast arbete. I tilläggsdirektiven står det, att sedan direktiven fastställdes har flera utredningar och åtgärder med motsvarande syfte initierats inom berörda myndigheter, och omnämns vidare bl a beredningsarbetet avseende svenskundervisning och samhällsintroduktion för vuxna invandrare samt kommunaliseringen av flyktingomhändertagandet. Kommittén bör mot denna bakgrund begränsa sitt arbete med frågor rörande invandrarnas arbetsmarknadssituation till sådana frågor som inte redan har behandlats i annan ordning, står det vidare.

Vi har mot den bakgrunden valt att göra en översiktlig genomgång av uppgifter som visar på problem när det gäller invandrarnas situation på arbetsmarknaden och att därvid redovisa en del material, som delvis inte tidigare har publicerats. Därefter gör vi en summering av vidtagna åtgärder och lägger fram vissa förslag.

5.2 Statistisk redovisning

Av de drygt 400 000 utländska medborgarna i Sverige är ungefär 290 000 i åldern 16–74 år. Av dessa var i genomsnitt 222 000 i arbetskraften under år 1983 enligt de arbetskraftsundersökningar som görs varje kvartal avseende utländska medborgare. Utlänningarna utgör således 5 % av arbetskraften i Sverige. Av de utländska medborgarna i arbetskraften är 41 % finska medborgare, medborgarna från de övriga nordiska länderna är 14 % av samtliga. Den utomnordiska gruppen är således något större än den finska, 45 %. Den största medborgarskapsgruppen bland utomnordborna är jugoslaverna som utgör ungefär 9 % av samtliga utlänningar på arbetsmarknaden, följda av tyskar (BRD) vilka är 4 %. Motsvarande uppgifter om hela invandrarpopulationen, dvs inkl de invandrare som har blivit svenska medborgare, finns inte tillgängliga. Vid folkräkningstillfället år 1980 var 9 % av alla förvärvsarbetande födda utomlands.

I det följande lämnas en redovisning för invandrare på den svenska

arbetsmarknaden i tre avseenden: andel förvärvsarbetande, avsnitt 5.2.1, arbetslöshet, 5.2.2 och fördelning på olika yrken, 5.2.3.

5.2.1 Sysselsättningen

Det oftast i Sverige använda måttet på sysselsättningsförhållandena inom en grupp är relativa arbetskraftstal enligt arbetskraftsundersökningarna (AKU). Ett sådant tal anger hur stor del (procent) av en viss population som tillhör arbetskraften, dvs är antingen sysselsatt eller arbetslös/platssökande. I tabell 5.1 visas relativa arbetskraftstal för år 1983 avseende dels utländska medborgare, dels hela befolkningen (motsvarande tal för enbart svenska medborgare ligger mycket nära talen för hela befolkningen).

Det är brukligt att ange uppgifter från AKU för åldersintervallet 16–74 år. I en sådan jämförelse har utländska medborgare ett högre relativt arbetskraftstal än hela befolkningen: år 1983 var siffrorna 75,1 respektive 71,8. Denna jämförelse ger emellertid en felaktig bild av förhållandena eftersom åldersgruppen 65–74 år, där andelen förvärvsarbetande är mycket låg, är liten bland de utländska medborgarna. Gör man jämförelsen i åldersklasserna upp till 65 år visar det sig att utlänningarna förvärvsarbetar i lägre grad än hela befolkningen. Detta gäller även i varje i tabell 5.1 redovisad åldersklass. Om utlänningarna hade haft samma ålders- och könsfördelning som hela befolkningen skulle deras relativa arbetskraftstal för 16–74 år ha blivit 64,3 mot 71,8 för hela befolkningen.

Det finns kraftiga variationer för medborgare i olika länder. I tabell 5.2 visas relativa arbetskraftstal för finska medborgare, medborgare i de övriga nordiska länderna och utomnordiska länder för år 1983. Siffrorna för finska medborgare ligger nära siffrorna för hela befolkningen, de övriga nordiska länderna ligger på en något lägre nivå (för kvinnorna i åldern 16–24 år ligger nivån för finska medborgare över hela befolkningens), medan medborgare i de utomnordiska länderna har lägre siffror. En sannolik förklaring till detta

Tabell 5.1 Relativa arbetskraftstal år 1983 (årsmedeltal) för utländska medborgare och hela befolkningen efter kön och ålder

Ålder	Utländska medborgare			Hela befolkningen		
	Män	Kvinnor	Båda könen	Män	Kvinnor	Båda könen
16–19	36,5	43,5	40,2	45,3	47,5	46,4
20–24	77,8	75,7	76,6	84,0	80,8	82,4
25–34	83,8	77,8	80,7	94,2	85,9	90,1
35–44	90,2	81,6	86,3	96,2	88,2	92,3
45–54	87,3	71,0	80,0	94,4	86,7	90,6
55–64	72,0	52,3	62,5	77,1	59,7	68,2
65–74	4,4	0,0	1,9	12,0	4,1	7,8
16–74	79,4	70,7	75,1	76,7	66,9	71,8
16–64	81,1	72,8	77,1	86,0	77,6	81,8
16–24	58,5	62,2	60,6	65,7	65,1	65,4

Tabell 5.2 Relativa arbetskraftstal år 1983 (årsmedeltal) för utländska medborgare efter medborgarskap, kön och ålder

Ålder	Finska medborgare			Övriga nordiska medborgare			Utomnordiska medborgare		
	Män	Kvinnor	Båda könen	Män	Kvinnor	Båda könen	Män	Kvinnor	Båda könen
16–24[a]	55,6	66,7	62,6	68,0	63,3	65,6	57,4	57,4	57,4
25–34	92,1	86,5	89,0	87,1	71,6	79,1	77,9	71,0	74,7
35–44	92,0	86,9	89,5	93,5	81,3	87,6	88,0	76,1	83,2
45–54	86,0	72,6	79,9	91,5	78,5	85,6	86,8	66,5	77,9
55–64	65,4	54,0	59,6	76,8	59,1	69,6	74,2	46,6	59,8
65–74	12,2	0,0	3,0	2,6	0,0	1,9	0,0	0,0	0,0
16–74	82,8	75,7	78,9	78,1	69,9	74,3	77,4	65,9	72,1
16–64	83,9	78,8	81,2	84,5	71,5	78,3	78,1	67,2	73,2

[a] Uppgifter om 16–19 år resp 20–24 år finns ej tillgängliga.

mönster är att det bland utomnordiska medborgare finns betydligt fler studerande.

Uppgifter om sysselsättningen finns också i folk- och bostadsräkningen 1980 (FoB 1980). Figur 4 bygger på uppgifter därifrån och visar sysselsättningen under en mätvecka hösten 1980. I figuren visas utländska medborgare, utrikes födda och hela befolkningen med fördelning på förvärvsarbetande, studerande, ej förvärvsarbetande och en kategori "sysselsättningsuppgift saknas". Det är en betydligt större andel utlänningar för vilka uppgift om sysselsättningen saknas i FoB 1980. Det är sannolikt att en del av dessa egentligen inte längre fanns i Sverige vid folkräkningstillfället men räknades med eftersom de fortfarande var kyrkobokförda här.

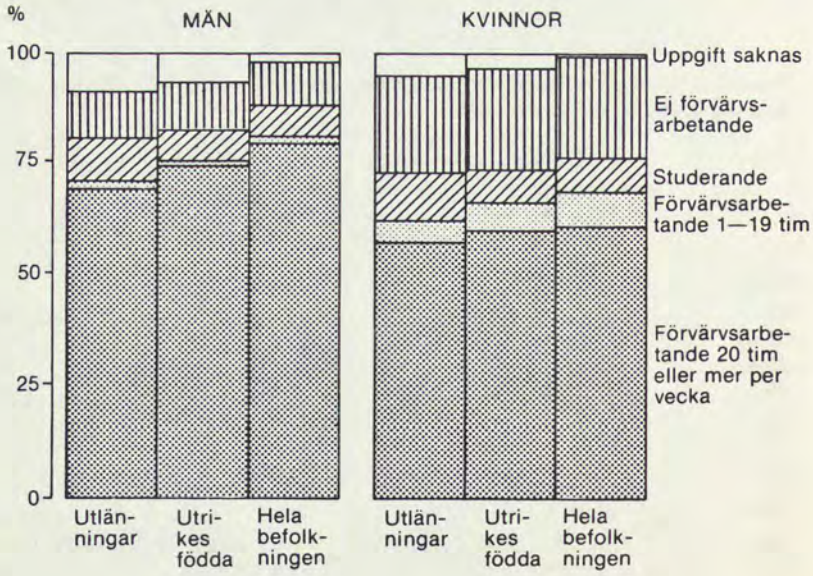


Fig 4 Invandrare och hela befolkningen efter sysselsättning enligt FoB 1980.

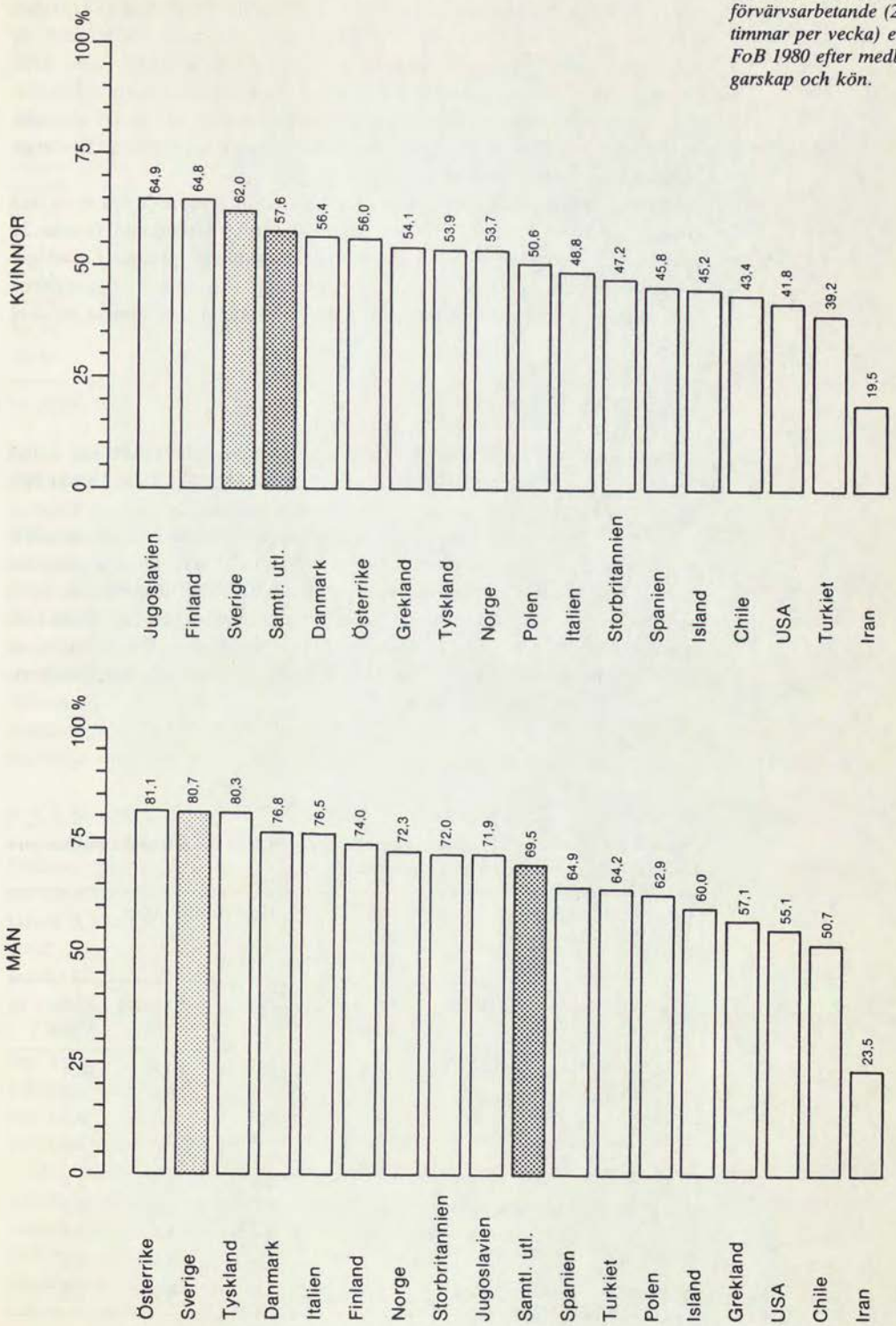


Fig 5 Andelen (procent) förvärvsarbetande (20–timmar per vecka) enligt FoB 1980 efter medborgarskap och kön.

Även om man skulle räkna bort "uppgift saknas" visar FoB 1980 samma bild som AKU. Invandrarna (såväl utlänningar som utrikes födda) är i lägre grad förvärvsarbetande än hela befolkningen. Gruppen studerande är betydligt större bland utlänningar än hos hela befolkningen, men även gruppen "ej förvärvsarbetande" är större. Utlänningarnas högre arbetslöshet kan inte förklara denna skillnad. För kvinnornas del är en sannolik förklaring att det bland de utländska medborgarna finns betydligt fler unga samboende kvinnor med barn.

I FoB-materialet är det i motsats till i AKU möjligt att redovisa även små invandrargrupper. I figur 5 visas andelen förvärvsarbetande (minst 20 timmar per vecka) år 1980 i de större utlänningsgrupperna i Sverige. Variationen mellan olika medborgarskapsgrupper är stor. För grupperna med låg andel förvärvsarbetande är vanligen andelen studerande mycket hög.

5.2.2 Arbetslösheten

Arbetslöshet anges i Sverige vanligen som relativa arbetslöshetstal enligt AKU, andelen (procent) arbetslösa av samtliga i arbetskraften. Det är den andelen som ibland omtalas som "öppen arbetslöshet".

I tabell 5.3 redovisas relativa arbetslöshetstal för utländska medborgare och hela befolkningen efter kön och ålder och i tabell 5.4 samma uppgifter för några olika medborgarskapsgrupper. Allt sedan arbetslösheten år 1977 började redovisas i AKU separat för utländska medborgare har dessa haft ungefär dubbelt så hög arbetslöshet som hela befolkningen. Det är i åldrarna 25–54 år som utländska medborgare har, i jämförelse med hela befolkningen, de högsta arbetslöshetssiffrorna.

Tabell 5.3 Relativa arbetslöshetstal år 1983 (årsmedeltal) för utländska medborgare och hela befolkningen efter kön och ålder

Ålder	Utländska medborgare			Naturaliserade sedan 1968	Hela befolkningen		
	Män	Kvinnor	Båda könen	Båda könen	Män	Kvinnor	Båda könen
16–19	19,7	17,1	18,2	13,5	9,9	10,8	10,4
20–24	13,0	8,6	10,5	8,8	6,7	6,9	6,8
25–34	7,2	6,4	6,8	6,1	3,3	3,5	3,4
35–44	4,4	3,6	4,0	2,5	1,8	2,1	1,9
45–54	3,7	3,3	3,6	2,9	1,8	1,5	1,7
55–64	3,2	6,0	4,3	2,2	4,0	3,8	3,9
65–74	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,4	0,2
16–74	6,4	6,1	6,3	5,2	3,4	3,6	3,5
16–64	6,4	6,1	6,3		3,4	3,6	3,5
16–24	14,9	11,1	12,8		7,8	9,3	8,0

Tabell 5.4 Relativa arbetslöshetstal år 1983 (årsmedeltal) för utländska medborgare efter medborgarskap, kön och ålder

Ålder	Finska medborgare			Övriga nordiska medborgare			Utomnordiska medborgare		
	Män	Kvinnor	Båda könen	Män	Kvinnor	Båda könen	Män	Kvinnor	Båda könen
16–24[a]	15,6	11,5	12,8	10,6	9,3	9,9	16,1	11,3	13,7
25–34	6,4	5,4	5,9	5,9	4,1	5,0	8,1	8,0	8,0
35–44	4,4	3,0	3,7	0,4	6,1	3,0	5,4	3,4	4,7
45–54	4,5	1,5	3,2	1,7	1,7	1,7	3,9	5,9	4,7
55–64	5,7	6,6	6,1	1,7	9,1	4,2	2,5	3,0	2,7
65–74	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
16–74	6,2	5,5	5,9	3,7	5,6	4,6	7,4	6,9	7,2
16–64	6,2	5,5	5,8	3,7	5,6	4,6	7,4	6,9	7,2

[a] Uppgifter om 16–19 år resp 20–24 år finns ej tillgängliga.

Arbetslöshetssiffror för alla invandrare, dvs även för dem som har blivit svenska medborgare, finns inte tillgängliga. I en specialundersökning (Jan Ekberg, Förvärvsintensiteter och arbetslöshet bland utländska medborgare och naturaliserade invandrare. Stencil, 1984) har dock för år 1983 redovisats arbetslöshetstal för personer som har erhållit svenskt medborgarskap fr o m år 1968. Siffrorna återges i tabell 5.3 för båda könen. De fr o m år 1968 naturaliserades arbetslöshet ligger under arbetslöshetssiffrorna för utländska medborgare, men över siffrorna för hela befolkningen. Man kan utgå från att siffran för alla naturaliserade, dvs inklusive dem som har fått svenskt medborgarskap före år 1968, ligger betydligt närmare arbetslösheten för samtliga svenska medborgare.

5.2.3 Fördelning på yrken

Utlänningarna i Sverige är kraftigt överrepresenterade i tillverknings- och serviceyrken och underrepresenterade på samtliga andra yrkesområden. I tabell 5.5, som visar fördelningen på olika yrkesområden enligt AKU år 1982, anges även arbetslösheten inom varje yrkesområde. Man kan lägga märke till att arbetslösheten är hög även för hela befolkningen i de yrken som är vanligast bland utländska medborgare.

I AKU redovisas endast uppgifter om utländska medborgare respektive om hela befolkningen. I FoB 1980 kan man se att utrikes födda har en yrkesfördelning som ligger närmare hela befolkningens. De invandrare som har blivit svenska medborgare har alltså en från utländska medborgare avvikande yrkesfördelning.

Det finns mycket stora skillnader i yrkesfördelningen mellan olika medborgarskapsgrupper. I figur 6 och 7 visas andelen i tillverkningsyrken respektive i serviceyrken för medborgare i ett antal länder. Bland kvinnor och män från Jugoslavien och män från Finland är en mycket hög andel sysselsatta i tillverkningsindustrin. Anmärkningsvärt höga andelar i serviceyrken finns bland greker men även bland chilenare, spanjorer och turkiska

Tabell 5.5 Arbetskraftens relativa fördelning efter yrke, medborgarskap och arbetskraftsstatus enligt AKU år 1982

Yrkesområde	I arbetskraften (%)		Andel arbetslösa inom yrkesområdet	
	Samtliga	Utländska medborgare	Samtliga	Utländska medborgare
Natur- och socialvetenskapligt arb. Tekniskt, humanist. konstnärligt och militärt arb. m m	26,8	20,0	1,5	2,6
Administrativt arb.	2,1	0,6	0,2	1,0
Kameralt och kontorstekniskt arb.	12,3	6,3	2,2	5,3
Kommersiellt arb.	8,1	3,8	2,3	3,7
Lantbruks-, skogs- och fiskeriarb.	5,6	1,9	3,6	11,2
Transport- och kommuniktionsarb.	6,0	3,6	2,3	2,7
Tillverkningsarb. m m	24,8	39,3	4,4	5,0
Därav byggnadsarb.	*4,7*	*3,4*	*5,6*	*6,8*
Servicearb.	14,2	23,6	4,2	6,9
Uppgift saknas	0,3	1,0	95,0	96,7
Samtliga	100	100	3,1	5,8

Tabell 5.6 Andelen städare bland förvärvsarbetande (20 timmar per vecka) i några medborgarskapsgrupper enligt FoB 1980

Medborgarskapsland	Män	Kvinnor	Båda könen
Sverige	0,0	4,7	2,2
Samtliga länder utom Sverige	3,6	14,8	8,4
Danmark	1,6	8,6	4,1
Finland	2,0	15,2	8,4
Island	1,3	11,4	5,7
Norge	0,7	8,3	4,2
Grekland	29,6	48,9	37,1
Jugoslavien	3,0	14,3	8,2
Tyskland (BRD)	0,3	3,8	1,4
Sydamerika	16,6	26,4	20,7
Andel utlänningar av samtliga städare	32,3	14,5	16,7

medborgare. En stor del av dem som har serviceyrken arbetar som lokalvårdare (städare). Se tabell 5.6. En anmärkningsvärt hög andel av alla greker som förvärvsarbetar är lokalvårdare (städare), och flertalet bor i Stockholms-området. I betydande utsträckning är det fråga om personer som tidigare har varit sysselsatta i industriarbete i olika bruksorter i södra Sverige.

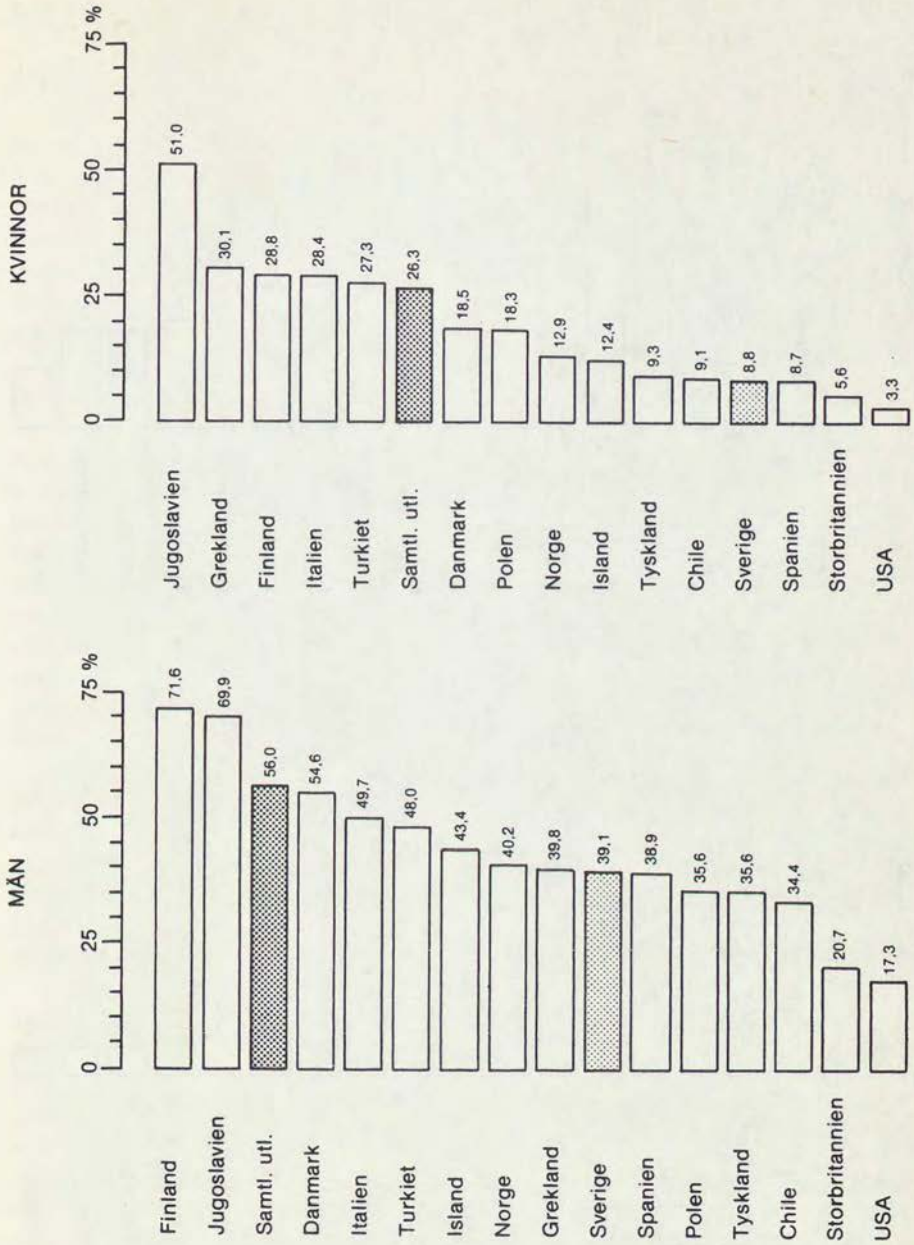


Fig 6 Andelen (procent) i tillverkningsyrken av alla förvärvsarbetande (20– timmar per vecka) enligt FoB 1980 efter kön och medborgarskap.

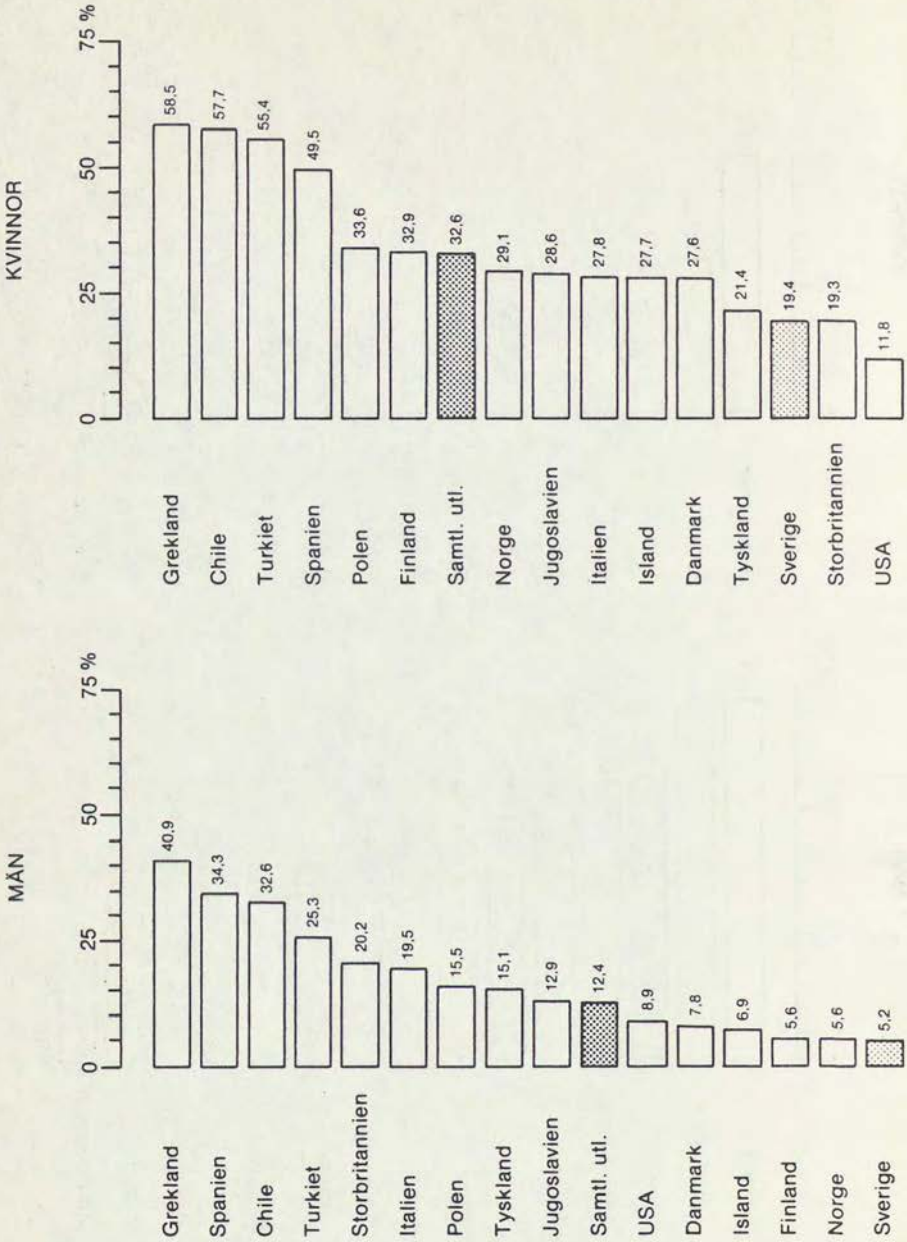


Fig 7 Andelen (procent) med serviceyrke bland alla förvärvsarbetande (20– timmar per vecka) enligt FöB 1980 efter kön och medborgarskap.

5.3 Invandrarna och arbetsmarknadspolitiken

5.3.1 Inledning

Av vår statistiska redovisning av situationen för invandrare på den svenska arbetsmarknaden framgår att de utländska medborgarnas situation är klart sämre än den övriga befolkningens. Det är framför allt två företeelser som framträder, dels den höga arbetslösheten och dels den i förhållande till den övriga befolkningen starkt avvikande yrkesfördelningen. I och för sig finns förklaringar till båda dessa avvikelser, vilket dock inte får tolkas så att avvikelserna kan accepteras.

Förklaringen till den högre arbetslösheten bland de utländska medborgarna framför allt under senare år är naturligtvis i första hand det mycket kärva arbetsmarknadsläget i landet, med få lediga platser och en stark konkurrens med svenska sökande, som har svensk utbildningsbakgrund, yrkesutbildning som arbetsgivarna väl känner till och svensk arbetstradition. Under tidigare perioder med hög allmän efterfrågan på arbetskraft märktes inga svårigheter för utländsk arbetskraft att få arbete. Det var inte heller svårt att erbjuda flyktingar arbete. Nu är situationen helt annorlunda. Trots stora ansträngningar från arbetsförmedlingens sida att finna arbete för utländska arbetssökande, lyckas man ändå bara med att placera ett fåtal direkt efter ankomsten till Sverige. I flertalet fall måste arbetsmarknadsutbildning (AMU) med föregående svenskutbildning och olika slag av förberedande kurser sättas in innan arbetsplacering är aktuell.

Många av de invandrare som har kommit hit saknar erforderliga yrkeskunskaper och vana vid industriellt arbete enligt västeuropeiskt mönster. Det är naturligt att det i sådana fall tar tid att skaffa sig den erfarenhet och de kunskaper som är nödvändiga för att kunna konkurrera med svenska arbetssökande. De som i hemlandet skaffat sig yrkesutbildning har vidare ofta svårt att få en rättvisande jämförelse mellan sin utbildning och motsvarande svensk utbildning.

Under det senaste året har inom arbetsmarknadspolitikens ram skapats åtgärder, som är bättre anpassade till invandrares situation än tidigare. För flyktingar gäller t ex att de har rätt till arbetsmarknadsutbildning, även om de inte är arbetslösa. Det betyder att de kan skaffa sig något års arbetslivserfarenhet och bättra på sina svenskkunskaper innan de bestämmer sig för viss utbildning. Inom arbetsmarknadsutbildningen har tillkommit olika förberedande kurser, som bättrar på de allmänna skolkunskaperna, liksom kurser där eleven kan orientera sig om olika yrken och utbildningar innan kursval sker.

Långtidsarbetslösa har enligt arbetsmarknadsstyrelsens beslut numera förtur till olika arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Bland de långtidsarbetslösa finns såväl flyktingar som andra invandrare. Varvning mellan t ex svenskutbildning och praktiska utbildningsmoment blir allt vanligare inom AMU. Det rekryteringsbidrag som infördes vid årsskiftet 1983/84 och som innebär att arbetsgivare kan få 50 % av totala lönekostnaden under 6 månader, om de anställer personer som arbetsförmedlingen bedömer ha svårigheter att få arbete, kan ge invandrare en chans till arbetslivserfarenhet. Möjligheten att kombinera beredskapsarbete och AMU har vidare tillkom-

mit. Den genomförda reformen med ungdomslag för arbetslösa ungdomar har medfört en kraftig nedgång i antalet arbetslösa ungdomar bland såväl utländska som svenska medborgare. Många invandrarungdomar har genom reformen fått en första kontakt med arbetsmarknaden.

5.3.2 Arbetsförmedlingen

Arbetsförmedlingen är ofta den samhällsinstitution – vid sidan av socialbyrå eller invandrarbyrå – som nyinflyttade till landet snabbt efter ankomsten vänder sig till.

Antalet utländska arbetssökande som under budgetåret 1982/83 någon gång varit inskrivna vid arbetsförmedlingen uppgick till 64 500, vilket motsvarar 8,3 % av samtliga sökande. Därtill kommer flyktingar vid AMS flyktingförläggningar och hos länsarbetsnämnden i Stockholms län. Arbetssökande flyktingar under motsvarande period kan beräknas till ca 6 000. Under ett budgetår har sålunda arbetsförmedlingen att betjäna ca 70 000 utländska medborgare. Bortsett från dem som vistas i flyktingförläggningarna är de sökande i stor utsträckning koncentrerade till ett antal kontor inom storstadsområdena. Av landets 275 arbetsförmedlingskontor hade 20 en högre andel utländska sökande än 25 %. Vid dessa kontor återfanns ca 35 % av samtliga utländska sökande. Som framgår av figur 8, som avser maj 1982, hade 150 arbetsförmedlingar knappast några utländska medborgare alls bland sina sökande. Samtidigt hade ett fåtal kontor ett mycket stort inslag som framgår av figur 9. Kista-kontoret i nordvästra Stockholm, som betjänar

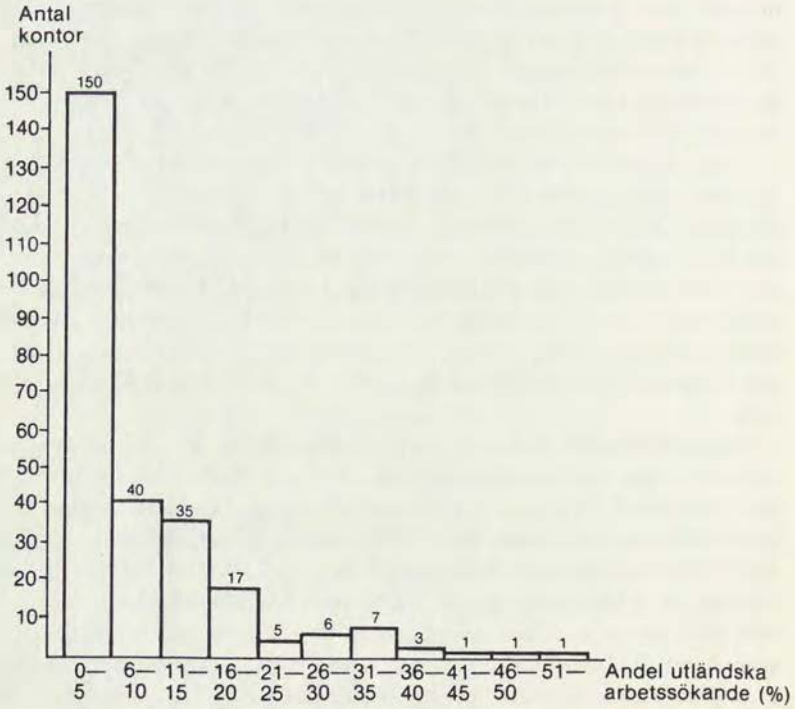


Fig 8 Samtliga förmedlingskontor fördelade efter andelen utländska sökande. Maj 1982.

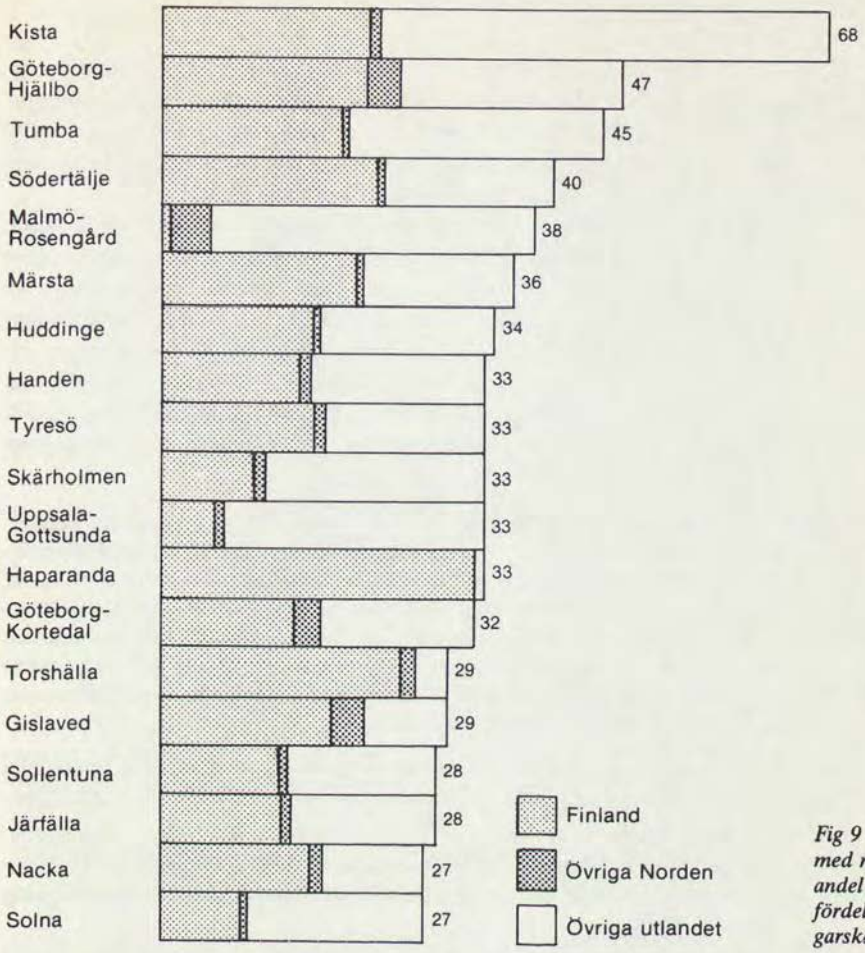


Fig 9 Förmedlingskontor med minst 25 procents andel utländska sökande fördelade efter medborgarskap. Maj 1982.

Tensta-Rinkebyområdet, hade ca 70 % utländska sökande. Höga andelar har också Hjällbokontoret i Göteborg och Rosengårdskontoret i Malmö.

Stora svårigheter föreligger för arbetsförmedlingarna att ge dessa sökande en effektiv service. Svenskkunskaperna är ofta dåliga bland de sökande, varför tolk måste anlitas. Kunskaperna om yrkesinnehåll och krav för olika arbetsuppgifter är av naturliga skäl bristfälliga. Sökandenas önskemål om olika arbeten blir därför orealistiska. Många sökande har inte heller sin sociala situation (bostad, familj, barnens skolgång och liknande) tillfredsställande ordnad, vilket medför att arbetsförmedlingen tillsammans med olika kommunala organ måste bistå den arbetssökande också i sådana frågor. Servicen till dessa arbetssökande blir därför både tids- och arbetskrävande. Sedan ett antal arbetsplaceringsförsök misslyckats måste andra åtgärder ofta tillgripas t ex arbetsmarknadsutbildning eller placering i arbetsmarknadsinstitut. Vi återkommer till dessa frågor.

Kista-projektet

Arbetsförmedlingen i Kista, ett lokalkontor inom Solna Sundbyberg-distriktet, öppnades i augusti 1977. Dess upptagningsområde omfattar stadsdelarna Rinkeby, Tensta och Hjulsta i Södra Järva samt Kista, Husby och Akalla i Norra Järva. Hela upptagningsområdet ligger inom Stockholms kommun. Antalet invånare i området är omkring 53 000.

Arbetsbelastningen vid det nyöppnade kontoret blev hög. Dels ökade antalet sökande, dels hade många av dem en problematisk situation vilket gjorde det svårt för förmedlingen att hjälpa dem till arbete. Andelen invandrare kom snabbt att utgöra omkring 65 % av det totala antalet kvarstående sökande, den högsta andelen i hela landet. Denna situation och behovet av att finna mera långsiktiga lösningar för arbetet med invandrarna diskuterades vid personalsammankomster. En arbetsgrupp bland personalen utsågs för att beskriva arbetssituationen vid kontoret. I promemorian konstateras bl a följande:

Enligt målen för invandrarpolitiken skall invandrarna få samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som befolkningen i övrigt. När det gäller arbetsmarknadsfrågor är det oerhört långt kvar till dessa mål. På arbetsförmedlingen i Kista där huvuddelen av kunderna är invandrare kan vi i dag inte göra särskilt mycket åt detta faktum. Vi saknar såväl lämpliga åtgärder som tillräckligt med tid och kunskaper om olika invandrargrupper. Arbetet blir mycket ett slags uppehållande verksamhet där de viktiga övergripande målen försvinner bakom dagens mål – att hinna med alla kunder innan dagen är slut.

Vidare beskrivs i promemorian de konsekvenser som den bristfälliga förmedlingsservicen får för den enskilde invandraren samt de omständigheter som gör att servicen för invandrare tar längre tid än för svenska sökande. Invandrarkvinnornas och invandrarungdomarnas situation belyses. Personalen efterlyser en åtgärdsinriktad försöksverksamhet med effektiv uppföljning och utvärdering.

På initiativ av distriktsarbetsnämnden för Solna arbetsförmedling tillsatte AMS en särskild utredningsgrupp som i november 1980 framlade förslag till en försöksverksamhet under budgetåret 1981/82, varefter en utvärdering skedde.

Kista-projektet har bestått av en ledningsgrupp, en samordnare och tre arbetslag. Varje arbetslag har arbetat med skilda språkgrupper: turkisktalande, arabisktalande och spansktalande latinamerikanska arbetssökande. Arbetslagen har haft separata projektperioder. Ett arbetslag har utgjorts av fyra eller fem arbetsförmedlare, en yrkesvägledare, en arbetsvårdare (i fortsättningen benämnda platsförmedlare respektive arbetsvägledare), två byråassistenter och två till fyra tolkar. Informationsmaterial har tagits fram av en särskild grupp, bestående av handläggare från respektive arbetslag och företrädare för arbetsmarknadsstyrelsen, länskansliet för arbetsmarknadsinstitutet och socialförvaltningen. Antalet sökande som ingått i och kartlagts i projektet uppgår till ca 345 personer. Detta motsvarar mellan 20–25 ärenden per arbetsförmedlare under projektperioden vilket är betydligt färre än normalt. Ca 90 % av ärendena har avslutats under projektets gång.

All personal vid Kista-kontoret fick under projektets gång utbildning i invandrarkunskap.

Den specifika arbetsmetodik som tillämpats i projektet har bl a inneburit att alla sökande vid inskrivningstillfället betraktas som platsförmedlingsfall, att varje sökande haft samma förmedlare och tolk under hela handläggningstiden, att varje besök av sökande avslutats med en plan över om vad som skall göras till nästa kontakttillfälle och av vem, att yrkesvägledare vid behov redan från början deltagit i platsförmedlings- och utredningssamtal, att representanter för lokala arbetsmarknadsinstitut och arbetsmarknadsutbildningen vid behov knutits till arbetslaget och att arbetslaget på bestämd veckodag och tid sammanträffat för gemensamma överläggningar.

I den utvärderingsrapport som lämnades till AMS i december 1982 sägs bl a att särskild hänsyn måste tas till kontor med stor andel invandrare bland de sökande vid fördelning av personalresurser och anförs

- att en organiserad samverkan mellan arbetsförmedling och socialförvaltning måste ske,
- att specialisering på språkgrupper kan vara ett sätt att effektivisera arbetet,
- att tolkar behöver anlitas i större utsträckning än hittills och att man bör öka användningen av tvåspråkig personal,
- att arbetsmarknadsutbildning och beredskapsarbete är viktiga hjälpmedel som bättre kan anpassas till invandrarnas behov,
- att informationsmaterial (trycksaker, video m m) bör utarbetas och anpassas till invandrarnas kulturbakgrund.

Av utvärderingen framgår vidare att sökandetiden för invandrarna i genomsnitt förkortades med två veckor i jämförelse med en kontrollgrupp. Ytterligare ett antal positiva effekter kunde konstateras. Försök gjordes också att beräkna de samhällsekonomiska effekterna vilket visade att vinsterna blev avsevärda.

Arbetsmarknadsstyrelsen har beslutat att Kista-projektets arbetsformer skall föras ut till andra kontor med många invandrare bland de sökande. Detta arbete pågår för närvarande. Erfarenheterna från försöken kommer successivt att utvärderas för att ge underlag till olika insatser från arbetsmarknadsstyrelsens sida att förbättra arbetsförmedlingens service för invandrare. Erfarenheterna skall ligga till grund för de särskilda insatser för flyktingar som måste organiseras i samband med att SIV övertar det statliga ansvaret för mottagande av flyktingar enligt prop 1983/84:124 och träffar överenskommelser med ett antal kommuner. Reformen innebär att arbetsförmedlingen tar över ansvaret från länsarbetsnämnderna för flyktingarnas placering i arbete och för andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder.

Personalutbildning

Sedan lång tid tillbaka finns i den reguljära arbetsförmedlarutbildningen inslag om invandring, invandrarnas bakgrund, flyktingkunskap och de särskilda bestämmelser som gäller om t ex arbetstillstånd, ekonomiska förmåner för flyktingar och liknande frågor. Beroende på storleken av de anslag som får användas för personalutbildning och prioriteringar som måste göras med hänsyn till andra avsnitt i personalutbildningen, har den tid som avsatts för invandrarkunskap varit varierande. Det har därför varit

nödvändigt att anordna viss fortbildning för dem som särskilt arbetar med dessa frågor. Regelbundet anordnas sålunda konferenser kring aktuella flyktingfrågor och finsk-svenskt arbetsförmedlingssamarbete. Styrelsen överlägger också med invandrarnas organisationer för att få synpunkter på arbetsförmedlingens service. Länsarbetsnämnden i Stockholm har till sig knutit en särskild arbetsgrupp med representanter för invandrarorganisationer.

Rekrytering av arbetsförmedlare

AMS har i riktlinjer för personalrekrytering påpekat att kunskaper i invandrarspråk skall räknas som merit. Av en utredning från år 1980 framgår bl a att över 250 arbetsförmedlare talade finska, 17 serbokroatiska, 114 spanska, ett tiotal polska respektive italienska och ungerska samt enstaka grekiska, turkiska och arabiska. Sedan dess har antalet arbetsförmedlare med invandrarbakgrund ökat. Deras språkkunskaper och kulturkännedom tas tillvara i servicen till den egna språkgruppen. För finsktalande platsförmedlare och yrkesvägledare anordnas särskild utbildning. Arbetsförmedlare med sådan bakgrund måste dock kunna utöva sitt yrke gentemot samtliga sökande vid ett kontor och ha möjligheter både till byte av arbetsuppgifter och till befordran.

5.3.3 Arbetsmarknadsinstitut

Institutens uppgift är att genom vägledning och olika arbetsförberedande åtgärder medverka till att yrkesobestämda och arbetshandikappade personer finner och kan behålla ett arbete. Genom regeringsbeslut år 1981 har arbetsmarknadsstyrelsen fått särskilda medel för försöksverksamhet som gått ut på att utarbeta metoder för vägledning och rehabilitering av arbetssökande invandrare med särskilda svårigheter. Försöksverksamheten har kallats AMI-projektet för invandrare. Projektet har löpt över två budgetår (1981/82 och 1982/83) och omfattat följande åtta delprojekt:

- Vägledning och rehabilitering av arbetssökande invandrare. Försök med språkligt och kulturellt enhetliga grupper av invandrare i Solna/Sundbyberg och Södertälje; språk: spanska, finska, turkiska, arabiska, grekiska och suryoyo.
- Kartläggning av arbetshinder hos ett par finska invandrargrupper i Värnamo och Gislaved.
- Försöksutbildning i bedömning av språkfärdigheter hos invandrare för arbetskonsulenter vid AMI i 20 län.
- Jämförande studier mellan olika typer av rehabiliteringsmetoder för arbetssökande invandrare.
- Yrkesvalsteoretiska aspekter på invandrarnas yrkesvalssituation.
- Utarbetande av träningsmaterial för döva invandrare.
- Kartläggning av de från Eiser Trikå AB i Malmö friställda portugisiska och jugoslaviska invandrarkvinnornas situation. (Delprojekt i samarbete med LO-sektionen i Malmö, Lunds universitet och SIV.)
- Ett hantverkscentrum har på försök inrättats i Södertälje för att tillvarata hantverkskunnande hos arbetssökande invandrare, främst assyrier och

syrianer. (Delprojekt i samarbete med näringslivskontoret i Södertälje kommun och grundutbildningen för vuxna, grundvux.)

Arbetet med de språkligt och kulturellt enhetliga grupperna visade klart att bristande svenskkunskaper är ett stort hinder för att finna arbete, men också att den utbildning och yrkespraktik som många invandrare har från sina hemländer av olika skäl inte kunnat utnyttjas på den svenska arbetsmarknaden. Genom att arbeta med specialutbildade arbetslag och sammanföra arbetssökande i språkligt enhetliga grupper har man åstadkommit en aktivering av de sökande i riktning mot både utbildning och arbete. Såväl arbete på öppna marknaden, med eller utan lönebidrag, som beredskapsarbete och anställning i Samhällsföretag blev resultatet av insatserna.

I samråd med arbetsmarknadsdepartementets delegation för invandrarforskning (EIFO) har en forskare knutits till projektet för den slutliga utvärderingen. På basis av de hittillsvarande erfarenheterna har arbetsmarknadsstyrelsen utgett en handbok i invandrarkunskap samt framställt en film och ett s k temapaket att användas i personalutbildningen inom verket.

5.3.4 Arbetsgrupp för assyrier och syrianer

En arbetsgrupp för assyrier och syrianer tillsattes av regeringen i februari 1980 och bestod bl a av representanter för olika statliga myndigheter och Södertälje kommun.

Under åren 1974 och 1975 ökade invandringen av assyrier och syrianer kraftigt. Genom två regeringsbeslut år 1976 fick de turkiska assyrier och syrianer som då kommit till Sverige tillstånd att stanna. År 1978 uppskattades antalet assyrier och syrianer i Sverige till ca 7 000, varav det stora flertalet bosatt sig i Södertälje, där det sedan tidigare fanns en grupp assyrier. År 1980 hade det totala antalet vuxit till ca 12 000, varav mellan 4 000 och 5 000 i Södertälje. I övrigt fanns ca 1 500 i Botkyrka, ca 1 000 i Göteborg, i Stockholm och i Norrköping samt ca 500 i Örebro.

Ett mycket stort antal av assyrierna och syrianerna saknade vid utredningstillfället arbete, många genomgick kurser i grundvux, svenskutbildning eller andra förberedande kurser inom arbetsmarknadsutbildningen. Inte så få var helt sysslolösa och levde på socialbidrag.

Arbetsgruppen föreslog regeringen en rad åtgärder, som alla syftade till att åtgärderna såväl avseende undervisningen som de arbetsmarknadspolitiska insatserna skulle ges en bättre anpassning till assyriernas situation. Grundutbildning och yrkesutbildning skulle varvas med arbete, dels för att ge erfarenhet av svenskt arbetsliv, dels för att skapa motivation för fortsatt utbildning.

För att kunna tillvarata de yrkeserfarenheter och det kunnande assyrierna och syrianerna fört med sig från sina hemländer, framför allt inom hantverks- och servicenäringarna, föreslog arbetsgruppen att en särskild utbildning skulle komma till stånd om eget företagande, affärsseder, lagstiftning, skatteregler etc. En sådan kurs bedrivs för närvarande i samarbete mellan näringslivskontoret i Södertälje och det ovannämnda AMI-projektet och kommer att utvärderas under hösten 1984.

5.3.5 Arbetsförmedlingssamarbete med Finland och Jugoslavien

I april 1973 undertecknades ett protokoll av de *finska* och svenska arbetsmarknadsmyndigheterna och parterna på arbetsmarknaden om kanalisering av de finsk-svenska arbetskraftsförflyttningarna genom arbetsförmedlingen. Detta protokoll förnyades i mars 1984, bl a beroende på den nya nordiska överenskommelsen om gemensam nordisk arbetsmarknad som träffades år 1982. Syftet med protokollet är i första hand att skapa bättre trygghet vid flyttningarna mellan de båda länderna, genom att arbetssökande som önskar arbete i det andra landet och arbetsgivare som önskar rekrytera arbetskraft från det andra landet använder sig av den offentliga arbetsförmedlingen. Ett nära samarbete har sedan länge ägt rum mellan de svenska och finska arbetsförmedlingarna. Utbytestjänstgöring av arbetsförmedlare mellan länderna äger rum och årliga seminarier anordnas, under senare år med återvändande som tema. En terminal för direkt ADB-samarbete om lediga platser i Sverige och Finland har placerats i Helsingfors med direkt anknytning till den svenska "platsbanken". Motsvarande möjligheter för överföring till Finland av uppgifter om lediga platser i Sverige har förberetts. Sedan år 1980 finns också en försöksverksamhet, som innebär att arbetssökande till det andra landet kan få resan att söka arbete betald. Vissa finskspråkiga kurser ordnas inom arbetsmarknadsutbildningen.

För att bistå de *jugoslaver* som vill återvända hem, pågår överläggningar mellan Sverige och Jugoslavien om ett arbetsförmedlingssamarbete med stöd av det arbetskraftsavtal som år 1966 slöts mellan Sverige och Jugoslavien. Detta avtal kompletterades år 1976 med ett tillägg avseende arbetsförmedlingssamarbete. Årligen återvänder mellan 700 och 800 jugoslaver från Sverige till sitt hemland. På grund av den mycket svåra arbetsmarknadssituationen i Jugoslavien, som ytterligare förvärras av att ett stort antal jugoslaver återvänt från andra delar av Europa, har flertalet återvändande betydande svårigheter att få arbete. Förmedlingssamarbetet mellan Sverige och Jugoslavien syftar till att arbete om möjligt skall vara klart innan flyttning sker.

5.3.6 Arbetsmarknadsutbildning

Antalet personer som under budgetåret 1982/83 påbörjade arbetsmarknadsutbildning (exkl företagsutbildning) uppgick till ca 78 200. Av dessa var 16 222 utländska medborgare, dvs 21 %. Ett stort antal inleder sin utbildning med någon form av förberedande teoretisk utbildning för att förbättra sina allmänna skolkunskaper eller för invandrarnas del också sina svenskkunskaper. Inte mindre än 16 800 AMU-elever påbörjade under budgetåret 1982/83 sådan utbildning, varav 9 472 utländska medborgare, dvs 56 %. Ca 6 750 av dessa påbörjade kurser i svenska för invandrare (sfi).

Efter svenskutbildningen görs i regel ett test av svenskkunskaperna. Erfarenheterna visar att många invandrare inte lyckas uppnå sådana språkliga färdigheter att de bedöms kunna tillgodogöra sig undervisningen på efterföljande yrkeskurs. Uppgifter som SÖ insamlat år 1983 från olika AMU-center i landet ger vid handen, att omkring en tredjedel av de

språktestade invandrarna inte kan gå vidare till yrkeskurser på grund av bristfälliga språkkunskaper. Det innebär några tusental studieavbrott om året för utländska medborgare på detta förberedande stadium. Utan tvekan utgör språkproblemet ett avgörande hinder för en stor grupp invandrare att genom yrkesutbildning förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden.

För att tillgodose invandrarnas behov av förberedande utbildning såväl vad gäller innehåll och nivå som inriktning har SÖ utarbetat preparandläroplaner för invandrare, varav en är för flyktingar och på försök. Många elever med tidigare negativ erfarenhet av studier eller begränsad erfarenhet av teoretiska studier har behov av att uppleva sambandet mellan den teori de läser och kommande yrkesutbildning. Försöksverksamhet med varvning/integrering av preparandkurser, svenska för invandrare och yrkesutbildning har pågått sedan år 1978 vid ett antal center. Försöken har visat sig framgångsrika för språkinlärningen. Individen får en större behållning av svenskundervisningen om den sprids över en längre tidsperiod och varvas med annan utbildning eller praktik. Kursavbrotten har kunnat sänkas markant.

Budgetåret 1982/83 påbörjade totalt 61 200 elever yrkesinriktade kurser av olika slag. Därav var 6 730 utländska medborgare, dvs 11 %. Detta är en något högre andel än andelen utländska arbetssökande vid arbetsförmedlingarna, jfr avsnitt 5.3.2.

Av tabell 5.7 framgår fördelningen av elever på olika yrkesinriktning inom arbetsmarknadsutbildningen.

Tabell 5.8 ger en översikt över dem som under budgetåret 1982/83 påbörjat arbetsmarknadsutbildning (såväl yrkesinriktade som förberedande kurser).

Av de ca 16 500 elever som avslutade yrkesinriktad yrkesutbildning under andra kvartalet 1982 var omkring 1 700 utländska medborgare. Andelen utländska medborgare som fullföljt utbildningen uppgick till 78 %, medan 8 % avbrutit på grund av erhållet arbete och 14 % av okänd orsak. Det innebar ungefär samma avbrottsfrekvens som bland svenska medborgare. De utländska medborgarna har tidigare haft en något högre andel kursavbrott än svenska medborgare. (Som redan framgått får emellertid en stor andel utländska medborgare i den inledande sfi-undervisningen inte

Tabell 5.7 Elever inom yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning budgetåret 1982/83 efter medborgarskap

Yrkesinriktning	Antal elever	Därav utl. medb.	Procent
Tekniskt arbete, vårdarbete m m	8 460	815	9,6
Kontor och handel	9 179	896	9,7
Lantbruk	2 981	73	2,5
Transport	3 936	329	8,4
Industri	32 095	3 992	12,4
Service	4 414	624	14,1
Samtliga	61 065	6 729	11,0

Tabell 5.8 Utländska medborgare som under budgetåret 1982/83 påbörjade arbetsmarknadsutbildning

Medborgare i	Män	Kvinnor	Totalt	Andel kvinnor
Finland	2 667	1 947	4 614	42,2
Övr. nord. länder	419	289	708	40,8
Polen	995	1 531	2 526	60,6
Grekland	227	107	334	32,0
Turkiet	433	244	677	36,0
Jugoslavien	561	404	965	41,9
Latinamerika	735	650	1 385	46,9
Övriga länder	2 800	2 046	4 846	42,2

tillräckliga svenskkunskaper för att kunna påbörja yrkesutbildningen.) Liksom bland de svenska medborgarna fullföljer en större andel av de utländska kvinnorna än männen sin utbildning, vilket sammanhänger med att avbrottsfrekvenserna är olika för olika yrkesinriktningar (högre inom tillverkningsarbete än inom vårdarbete t ex).

Andelen utländska medborgare som ca 6 månader efter fullföljd yrkesutbildning har förvärvsarbete varierar mellan 50 och 70 procent för de senaste åren. Som framgår av följande sammanställning är skillnaden mellan utländska medborgare och samtliga kursdeltagare liten vid de flesta mättillfällena. Ett undantag var år 1982 då endast 50 procent av de utländska medborgarna mot 59 procent av samtliga deltagare hade förvärvsarbete vid mättillfället.

	1979	1980	1981	1982	1983
Samtliga	64 %	68 %	62 %	59 %	62 %
Utländska medborgare	61 %	71 %	60 %	50 %	63 %

Sysselsättningssituationen sex månader efter avslutad utbildning för utländska medborgare som fullföljde yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning under andra kvartalet 1982 framgår av tabell 5.9.

Tabell 5.9 Sysselsättningssituationen sex månader efter avslutad utbildning för utländska medborgare som fullföljde yrkesinriktad arbetsmarknadsutbildning andra kvartalet 1982, procent

Sysselsättningssituation	Samtliga	Män	Kvinnor	Ungdomar 20–24 år
Förvärvsarbete	50	51	49	45
Arbetslösa	21	19	22	19
Beredskapsarbete	13	13	13	22
AMU	5	6	5	7
Övriga studerande	2	2	2	–
Arbete i eget hushåll, sjukskrivna m fl	10	10	9	6
Samtliga	100	100	100	100

5.3.7 Särskilt anpassade kurser

Latinamerikanskt utbildningsprojekt

Utredningar under senare år har visat att den stora latinamerikanska flyktinggruppen har fått allt större svårigheter att få fotfäste på den svenska arbetsmarknaden. Orsakerna härtill har varit flera, bl a deras relativt kortsiktiga planering av vistelsen i Sverige beroende på avsikt att återvända. En annan orsak är också svårigheterna att omsätta den utbildning de genomgått i hemlandet i ett motsvarande arbete i Sverige. Den av regeringen tillsatta samrådsgruppen för flyktingfrågor (verkschefer för berörda myndigheter) beslutade år 1980 att utreda förutsättningarna för en anpassad yrkesutbildning. Utredningen skulle ta fasta på tre alternativa möjligheter: Utbildningen skulle vara gångbar i flyktingarnas hemländer men upplagd på ett sådant sätt att möjligheterna till biståndsarbete i tredje land underlättades. Utbildningen skulle samtidigt syfta till en förbättring av flyktingarnas arbetssituation i Sverige.

Utredningen presenterade en utbildningsmodell med ett dominerande inslag av praktikmoment beroende på att de latinamerikanska flyktingarna i stor utsträckning inte lyckats få arbete i Sverige, trots att många av dem genomgått långvarig teoretisk utbildning. Följande yrkesområden aktualiserades under arbetet: Jordbruk, skogsbruk, fiske, elektronik, kommunikationsteknik, konsthantverk, teater, musik, vård, undervisning och kontor.

Under hösten 1982 och våren 1983 bedrevs försökskurser i verkstadsmekanik och el-teknik i Göteborg och Västerås. Kurserna var kombinerade med svenskutbildning och spansktalande assistentlärare medverkade. Av den utvärdering som gjorts framgår bl a att elevernas förkunskaper och yrkeserfarenhet inte var sådana som hade förutsatts vid kursplaneringen, varför successiva anpassningar av kursplanerna måste göras.

En särskild kurs i biståndsarbete och kooperation har getts för latinamerikanska flyktingar vid LO:s folkhögskola Runö, liksom en förberedande kurs för vårdarbete och barnomsorg.

I en rapport från en arbetsgrupp inom regeringskansliet, redovisad i departementspromemorian (Ds A 1984:3) Latinamerikaner i Sverige – en översikt, har ett antal förslag med tanke på återvandring lagts fram. Vi återkommer till återvandringsfrågorna i kapitel 17.

Arbetsmarknadsutbildning på finska

Sedan år 1981 har ett antal kurser inom arbetsmarknadsutbildningen bedrivits på finska. Sålunda finns svets- och verkstadsmekaniska kurser i Gamleby och Borås och en restaurangkurs i Stockholm. Utbildningen bedrivs på finska men svenskutbildning varvad med yrkesutbildningen ingår. Ytterligare kurser planeras.

5.3.8 Beredskapsarbete

Antalet personer sysselsatta i beredskapsarbete varierar med hänsyn till landets konjunktursituation och de anslag statsmakterna beviljar för

ändamålet. Under budgetåret 1982/83 utfördes 11,6 milj sysselsättningsdagar. Antalet sysselsatta i beredskapsarbete var i medeltal 52 900 per månad. Andelen utländska medborgare har under senare år varierat mellan 4 och 6 %, vilket är en betydligt lägre andel än deras andel av de arbetssökande vid arbetsförmedlingarna, där de utgör i genomsnitt 10 % av samtliga sökande. Huvudorsaker till denna lägre andel torde vara att bristfälliga svenskkunskaper ansetts vara ett hinder. En annan orsak är att arbetsmarknadsutbildning i första hand tillgrips när arbetsmarknadspolitiska åtgärder blir aktuella för invandrare som har dåliga svenskkunskaper och saknar yrkesutbildning. En tredje förklaring torde vara att tyngdpunkten för beredskapsarbeten ligger hos stat och kommun medan den enskilda sektorn endast svarar för en mindre del, ca 20 %.

Mot bakgrund av den höga arbetslösheten bland invandrarungdomar har några särskilda projekt startats för dem. Finska riksförbundet har sålunda tagit emot ett antal ungdomar som beredskapsarbetare under senare år. Formellt har ungdomarna varit knutna till arbetsförmedlingarna, där de fått introduktion och information om förmedlingens organisation och arbetssätt för att därefter tjänstgöra vid föreningarnas lokalkontor. De har där dels biträtt i föreningarnas arbete, dels informerat unga arbetslösa landsmän om arbetsförmedlingens möjligheter att bistå. Riksförbundet har anordnat kurser för beredskapsarbetarna i bl a föreningskunskap.

Motsvarande beredskapsarbete har under år 1983 i samarbete med Jugoslaviska riksförbundet ordnats för ett antal jugoslaviska ungdomar. Arbetet har inletts med en särskild folkhögskolekurs om 10 veckor varefter arbete följts i lokala organisationer under 6 månader. AMS utvärderar för närvarande projektet.

5.3.9 Anställning med lönebidrag

Anställning med lönebidrag är en stödform som syftar till att stimulera arbetsgivare att bereda anställning åt arbetshandikappade. Bidraget utgår med 75 % av totala lönekostnaden i inledningsskedet för att därefter trappas ned. Totalt fanns 36 300 personer anställda med lönebidrag vid slutet av budgetåret 1982/83. Under samma budgetår placerades 4 950 personer i arbete med stöd av lönebidrag, därav 315 utländska medborgare, dvs 6 %.

5.3.10 Samhällsföretag

Stiftelsen Samhällsföretag är statsägd och har till uppgift att bereda arbete åt arbetshandikappade eller andra personer med svårigheter att få arbete på den öppna marknaden. Till stiftelsen är knutna 24 regionala stiftelser med sammanlagt 370 verkstäder spridda över hela landet. Den 1 juli 1982 hade stiftelsen 29 000 anställda, varav 23 800 arbetshandikappade. Under budgetåret 1982/83 placerades 2 915 personer av arbetsförmedlingen vid de olika verkstäderna, därav 385 utländska medborgare, dvs 13 %.

I en del verkstäder inom samhällsföretagsgruppen har antalet utländska medborgare ökat markant på mycket kort tid. Synpunkter har framförts till SIV av representanter för Samhällsföretag centralt och av läkare inom deras

företagshälsovård om att invandrare i allt större utsträckning arbetsplaceras inom samhällsföretag trots att de inte har något handikapp. Anledningen uppges vara bristande språkkunskaper. Det är inte alltid fråga om invandrare som blivit socialmedicinskt handikappade genom långtidsarbetslöshet som bottnar i bristande språkkunskaper. Arbetsmarknadsstyrelsen undersöker för närvarande orsakerna till ökningen av antalet invandrare inom samhällsföretagsgruppen.

5.4 Kommitténs slutsatser

5.4.1 Framtidsperspektiv

Sverige kommer att vara ett invandrarland under överskådlig tid. Nya flyktinggrupper kommer att tas emot ute i kommunerna. Den fria nordiska arbetsmarknaden består vilket kommer att innebära att flyttningarna mellan Finland och Sverige, bl a beroende på arbetsmarknadssituationen i de båda länderna, fortsätter även framdeles. Att många finländare bor i Sverige medför hela tiden också en följdinvandring. Familjemedlemmar till invandrare från andra delar av världen och även till infödda svenskar, kommer att utgöra en stor grupp av nykomlingarna på den svenska arbetsmarknaden.

Samtidigt förändras arbetsmarknaden i Sverige. Jordbruket och skogsbruket har sedan länge spelat ut sin roll som näringsgrenar med behov av ökat antal anställda. Industriproduktionen ökar men behovet av nyanställningar stagnerar. Rationalisering, datorisering och "robotisering" ger ökad produktivitet, samtidigt som de enkla arbetsuppgifterna alltmer försvinner. Kontorsarbetet datoriseras allt mer med samma följder. Stat, landsting och kommun har visserligen ett starkt tryck på sig att sörja för medborgarnas trygghet och omvårdnad, men får ökade svårigheter att finansiera ytterligare service – och därmed arbetstillfällen. Kraven på de anställda ökar successivt. Enklare arbetsuppgifter minskar i antal och för både de kvarvarande och de nyinvandrade krävs en god skolunderbyggnad och yrkesutbildning i någon form.

En sådan utveckling – fortsatt invandring och förändrad arbetsmarknad – måste också få konsekvenser för de åtgärder samhället vidtar för att ge invandrarna möjligheter att försörja sig i Sverige. De svaga grupperna, dit många – men långt ifrån alla – invandrare hör, måste få verkliga möjligheter att öka sin konkurrenskraft och att förbättra sina svenskkunskaper. En beredskap måste alltså finnas att möta en situation där många invandrare kan få stora svårigheter att hävda sig och riskerar att drabbas av mycket långvariga arbetslöshetsperioder eller av att stå helt utanför arbetsmarknaden. En sådan situation medför stora kostnader för samhället och skapar ett ogynnsamt klimat för en ekonomisk och social integrering här i landet. Det behövs inte bara åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken. På längre sikt är åtgärderna inom utbildningspolitiken minst lika nödvändiga.

Det är vidare viktigt att samhället bevakar att invandrare inte diskrimineras när de söker arbete och att de inte ges sämre möjligheter än svenskar med motsvarande kunskaper eller yrkesbakgrund. Ansvaret på detta område åvilar i första hand arbetsmarknadens parter, såväl centralt som lokalt. De

fackliga organisationerna bevakar att fördelning av arbetsuppgifter ute i produktionen sker så rättvist som möjligt med hänsyn till arbetstagarnas kunskaper och erfarenheter. Även vid rekrytering av ny arbetskraft bör parterna samverka så att diskriminering undviks. Även om ansvaret i första hand åvilar arbetsmarknadens parter anser kommittén att situationen i dag är sådan att det behövs lagstiftning mot etnisk diskriminering på arbetsmarknaden. Detta har kommittén uttalat i sitt remissvar över diskrimineringsutredningens delbetänkande (SOU 1983:18) Lag mot etnisk diskriminering i arbetslivet.

5.4.2 Några probleminriktade synpunkter

Vi vill inledningsvis konstatera att de flesta invandrare har funnit sig väl tillrätta i svenskt arbetsliv. Vad vi tar upp är situationen för invandrare som t ex på grund av låg utbildning eller bristande kunskaper i svenska utgör en särskilt utsatt grupp på arbetsmarknaden. Det är mot bakgrund av jämlikhetsmålet vi berör dessa problem.

Arbetsmarknads- och utbildningspolitiken har i stor utsträckning varit anpassad till personer med svensk skolutbildning och med en kulturtradition inriktad på arbetsuppgifter och arbetsförhållanden inom svenskt näringsliv. Olika åtgärder för att genom utbildning förbättra invandrares situation har ofta inte varit anpassade till den bakgrund invandrare har eller till individens förutsättningar. Bestämmelser och regler om olika åtgärder och deras tillämpning lägger ofta hinder i vägen för att åtgärder skall kunna anpassas till individens situation. När individens eller familjens övriga situation är olöst, det kan gälla t ex bostad eller familjens återförening, kan det medföra problem att koncentrerat satsa på arbete och utbildning. Arbetslöshet kan också leda till psykosomatiska sjukdomssymtom och lång sjukskrivning. Flyktingars situation kompliceras inte sällan av upplevelser som fängelse och tortyr i hemlandet, och en del behöver psykiatrisk vård.

Invandrarungdomars situation på arbetsmarknaden och i fortsatt utbildning har belysts i ett antal rapporter, bl a mot bakgrund av att många slutar den obligatoriska skolan utan att ha förvärvat tillräckliga kunskaper i svenska. Ett problem som språk- och kulturarvsutredningen (SKU) tar upp är analfabetismen bland invandrade skolpliktiga barn och ungdomar vars skolgång i hemlandet starkt avvikit från svenska jämnårigas. Utredningen uppskattar antalet barn- och ungdomsanalfabeter i åldrarna 8–16 år till minst 2 000. SKU:s slutsats är att många av dem inte kommer att kunna konkurrera om arbete eller fortsätta i andra skolformer utan att först delta i grundutbildning för vuxna (grundvux), den enda utbildningsform som är avpassad för alfabetiseringsundervisning.

Drygt 8 900 vuxna invandrare med annat hemspråk än svenska och med ingen eller ringa skolutbildning i hemlandet deltog läsåret 1982/83 i grundvux. Detta är ca 60 % av deltagarna i grundvux. Omkring 4 000 personer uppges lämna grundvux varje år. Det är givet att deras konkurrenskraft på arbetsmarknaden blir starkt beskuren om de inte fortsätter sin utbildning. För invandrarnas del blir det ofta först fråga om svenskundervisning innan det kan bli fråga om yrkesutbildning inom AMU.

Ett av problemen inom grundvux är att utbildningen i många fall inte är

tillräcklig för att deltagarna skall kunna fortsätta i annan vuxenutbildning, t ex komvux eller AMU. Tester har visat att den i många fall inte varit tillräcklig ens för att få delta i sfi inom AMU, än mindre för deltagande i själva yrkesutbildningen. I stället för en utbildningsnivå motsvarande årskurs 6 når ett stort antal invandrardeltagare en kunskapsnivå motsvarande årskurs 4 i grundskolan. Anledningen till detta är främst att studiestödet – timersättningen – är begränsat till högst 2 220 timmar och att de flesta slutar när studiestödet upphör.

Mellan arbetsmarknadsutbildningen och arbetsförmedlingens olika åtgärder finns det enligt AMS i dag mer eller mindre "vattentäta skott" och detsamma är förhållandet mellan de nämnda två systemen var för sig och de grundläggande utbildningsinsatserna som kommunerna svarar för. De teoretiska möjligheter som i dag finns till varvning mellan arbetsmarknadsutbildning och arbete uppges t ex vara så komplicerade att de inte utnyttjas annat än undantagsvis.

Vad som sammanfattningsvis inte sällan händer är att en invandrare börjar en utbildning i grundvux, fortsätter med svenskutbildning, arbetsmarknadsutbildning och ibland med beredskapsarbete, för att sedan börja i grundvux igen. Detta är en åtgärdsarsenal som det tar år att komma igenom, om man inte ger upp på vägen. Risken för förtidspensionering på grund av "arbetsmarknadsskäl" är överhängande i sådana fall.

5.4.3 Överväganden och förslag

Som vi framhåller i flera sammanhang är insatser inom utbildningsområdet av stor betydelse för att stärka invandrarnas ställning på arbetsmarknaden. Det är ungdomsskolans uppgift att ge invandrareleverna sådan undervisning att de får med svenska ungdomar likvärdiga möjligheter på arbetsmarknaden. Erfarenheterna visar emellertid att många invandrarungdomar lämnar skolan med ofullständiga kunskaper och med brister i sina språkliga färdigheter både vad gäller svenska och hemspråk. Det är en av orsakerna till att invandrarnas andel av vuxenutbildning i olika former har ökat. SKU belyser dessa förhållanden i sitt huvudbetänkande. En annan orsak är att många vuxna invandrare saknar sådana grundläggande kunskaper och färdigheter som är nödvändiga för att klara ett arbete i Sverige.

Eftersom åtgärder inom utbildningsområdet har stor betydelse för hur åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken utformas är det angeläget med en bättre samordning mellan utbildningspolitiska och arbetsmarknadspolitiska åtgärder för invandrare. Det finns flera exempel på att bristen på samordning mellan sådana åtgärder försvårar planeringen av insatserna för invandrare. Ett exempel vi redan nämnt är att de invandrare som genomgår grundvux har svårt att uppnå en sådan kunskapsnivå i svenska och andra ämnen att de utan komplettering av kunskaper kan tillgodogöra sig en planerad yrkesinriktad utbildning inom AMU. Detta hänger samman med flera faktorer, bl a undervisningens uppläggning i grundvux och att det studiestöd (timersättning) som utgår vid grundvux är tidsbegränsat. I den under våren 1984 lämnade propositionen (1983/84:169) om kommunal och statlig vuxenutbildning har bl a föreslagits att grundvux bör bedrivas som deltidsstudier för att undervisningen skall bli mer effektiv.

AMU har kommit att omfatta en stor andel invandrare (ca 20 %). Inom ramen för AMU har en rad åtgärder vidtagits för att öka invandrares möjligheter att få en lämplig utbildning för den svenska arbetsmarknaden. Förutom svenskundervisning ges särskilda orienterande och utredande kurser för att utröna vilken utbildning som kan motsvara invandrarens förutsättningar, särskilda preparandkurser och viss yrkesutbildning på hemspråk. Bl a finns fr o m hösten 1983 en särskild preparandkurs för invandrare. Den är avsedd för invandrare som inte har tillräckliga förkunskaper för att följa de ordinarie preparandutbildningarna. Kurstiden är 24 veckor men kan vid behov förlängas till 72 veckor. I utbildningen varvas teori och praktik. Den nämnda preparandutbildningen är ett exempel på hur man kan anpassa AMU-insatser till invandrare med svag utbildningsbakgrund.

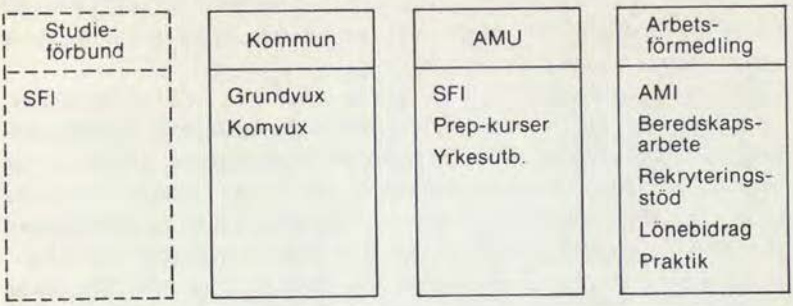
Arbetsmarknadssituationen och invandrares ökande behov av insatser, såväl inom utbildningsområdet som inom arbetsmarknadspolitiken, har visat att det finns samordningsproblem mellan insatser av de båda slagen. Det är kommunerna som disponerar reguljära utbildningsresurser och som också har ansvaret för ungdomsskolan och den reguljära vuxenutbildningen, medan arbetsmarknadsverket ansvarar för de arbetsmarknadspolitiska insatserna. I detta sammanhang bör nämnas att såväl den kommunala vuxenutbildningen som arbetsmarknadsutbildningen är föremål för vissa förändringar. I propositionen om kommunal och statlig vuxenutbildning lämnas förslag beträffande grundvux. I regeringskansliet bereds för närvarande AMS framtida organisation i syfte att begränsa AMS direkta ansvar när det gäller AMU. Särskilt detta senare arbete kan i hög grad komma att få betydelse för den framtida arbetsmarknadsutbildningen för invandrare.

Det är enligt vår mening synnerligen angeläget att regeringen i samband med beredningen av den framtida organisationen av AMU beaktar sambandet mellan utbildningsinsatser och arbetsmarknadspolitiska insatser för invandrare.

Ett betydelsefullt inslag i såväl de utbildningspolitiska som de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna för invandrare är svenskundervisning och orientering om samhället i stort och om arbetslivet. Regeringen har nyligen lagt fram förslag om ett förändrat system för svenskundervisningen (prop 1983/84:199). Vi redovisar en kort sammanfattning av förslagen i kapitel 8. Eftersom kunskaper i svenska har avgörande betydelse för att invandrare skall kunna klara olika slag av utbildning – och för att få arbete – är svenskundervisningens uppläggning av stor betydelse. Regeringens förslag innebär ett statligt ramansvar för svenskundervisningen med statliga riktlinjer i form av en läroplan och med insatser för att förmå invandrare att tidigt påbörja utbildning.

Vi har sammanfattningsvis kunnat konstatera att åtgärderna inom arbetsmarknadspolitiken behöver samordnas bättre. Ytterligare insatser behövs också inom respektive område för att bättre anpassa verksamheten till invandrares behov. Det behövs också en bättre samordning av åtgärder inom de områden som kommunerna svarar för och de åtgärder som ligger inom arbetsmarknadsverkets ansvarsområde. De grundläggande utbildningsresurserna för vuxna disponeras av kommunen medan de arbetsmarknadspolitiska insatserna disponeras av arbetsmarknadsverket. Frivillig

svenskundervisning anordnas i studieförbunden. Schematiskt och starkt förenklat kan nuvarande åtgärder illustreras på följande sätt.



Vi har inte sett som vår uppgift att föreslå ändringar i olika författningar och myndighetsanvisningar när det gäller utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska åtgärder så att de bättre kan anpassas till den enskilda individens situation. Vi vill emellertid föreslå att berörda myndigheter får möjlighet att bedriva försöksverksamhet som innebär att de utan nuvarande administrativa begränsningar kan utnyttja resurser och pröva kombinationer av åtgärder i de olika systemen. Det kan gälla åtgärder "parallellt" eller i "serier", där en viss insats garanteras efter eller varvas med en annan. Sådan försöksverksamhet bör alltså ordnas både inom arbetsmarknadsverkets ansvarsområde och som ett samarbete mellan kommuner och arbetsmarknadsmyndigheterna.

Eftersom tyngdpunkten i de nödvändiga åtgärderna i stor utsträckning faller inom arbetsmarknadspolitiken, bör arbetsmarknadsmyndigheterna ha ett huvudansvar för att försöksverksamhet initieras och anpassas till de arbetssökande invandrarna. De kommunala myndigheterna bör driva de olika försöksprojekt som initieras och ha ansvaret för att de genomförs och följs upp, eftersom socialtjänsten inom kommunerna har ett "totalansvar" för invandraren och hans familj.

Försöksverksamheten bör kunna ordnas i ett antal av de kommuner med vilka SIV under hösten 1984 ingår överenskommelse om att de skall ta emot flyktingar. I försöksverksamheten bör företag och fackliga organisationer inom kommunen aktivt medverka. Vi anser att försöksverksamheten måste sättas igång redan under budgetåret 1984/85.

I anslutning till försöksverksamheten bör vid gymnasieskola eller AMU-center i kommunen kunna byggas upp något slags yrkesprovinstitution, så att nyanlända flyktingar och andra invandrare ges en möjlighet att få sina eventuella yrkeskunskaper prövade. Därigenom bör man kunna fastställa hur flyktingens tidigare yrkesutbildning och erfarenhet kan komma till nytta och vilken kompletterande utbildning som kan behövas. För flyktingar och andra invandrare med högskoleutbildning förutsätter vi att UHÄ ges resurser att jämföra utländska utbildningar med svenska.

Mot bakgrund av de svårigheter många invandrarelever har att tillgodogöra sig undervisning på svenska vill vi också understryka ett önskemål som framförts från olika invandrargrupper att lärare som behärskar något invandrarspråk rekryteras till AMU. Sådana lärare kan vid behov fungera

som stödlärare. Den möjlighet som existerar att anställa s k hemspråksassistenter bör också användas anser vi. Det är vidare nödvändigt med hänsyn till invandrares skiftande bakgrund att undervisningsmaterial och tillämpad pedagogik ses över och att AMU-centra med stort inslag av invandrare får de extra resurser som behövs.

Det krävs också att AMS ger sin personal, främst platsförmedlare, yrkesvägledare och arbetskonsulenter erforderlig utbildning i invandrarfrågor. Det gäller kunskaper om invandrares olika bakgrund, kännedom om deras länders arbetsliv och utbildningsväsende liksom kulturella och andra värderingar. En sådan utbildning måste kunna ges till stora personalgrupper inom arbetsmarknadsverket, oberoende av behovet av annan utbildning.

Att arbeta med tolk, eller utan tolk med sökande som har dåliga svenskkunskaper, är tidskrävande. Pressen på arbetsförmedlingen har under senare år generellt varit mycket stark. Svårigheter har därför uppstått att avsätta tillräcklig tid för de sökande så att man kan klarlägga vederbörandes bakgrund och lämplighet för visst arbete eller viss utbildning. Förmedlingens personal har i fråga om invandrare i regel en betydligt svårare uppgift än när det gäller att kartlägga svenska sökande, eftersom bakgrund, utbildning och arbetslivserfarenhet då är lättare att belysa och värdera. Ett oeftergivligt villkor för att arbetsförmedlingen skall kunna ge invandrare god service är därför att personalen dimensioneras utifrån denna situation vid arbetsförmedlingskontoren i orter och regioner med koncentration av invandrare.

Utvecklingen på arbetsmarknaden kommer att kräva stor flexibilitet vid användning av de olika resurser som står till förfogande, både med hänsyn till invandrares olika bakgrund och de krav arbetsuppgifterna ställer. Genom en delegering av besluten om åtgärder till tjänstemän som känner invandraren och hans situation, blir möjligheterna till väl anpassade och underbyggda åtgärder väsentligt bättre.

En stor del av de resurser arbetsmarknadspolitiken utnyttjar är delvis konjunkturbunden. I en lågkonjunktur ökas resurserna, i en högkonjunktur förutsätts behoven vara mindre, på grund av den öppna marknadens större efterfrågan på arbetskraft. För många invandrares del är behoven emellertid desamma oberoende av konjunktursituationen, ett faktum som statsmakterna måste ta hänsyn till vid tilldelning av resurser i olika konjunkturskeden.

AMS har i sina anslagsframställningar under senare år understrukit att arbetsförmedlingen måste ha tillräcklig personal för att kunna stärka sin service till invandrare. Redan nu föreligger stora svårigheter för arbetsförmedlingar i regioner med stort inslag av invandrare att avsätta tillräcklig tid för kartläggning av de arbetssökande och för att kunna fatta beslut om de mest adekvata åtgärderna.

Vi vill redovisa som vår bestämda uppfattning att en grundläggande service, med för arbetslösa invandrares situation anpassade åtgärder, bl a den försöksverksamhet vi förordat, kräver att arbetsförmedlingarna på invandrartäta orter får en nödvändig personalförstärkning. Arbetsmarknadsstyrelsen bör få i uppdrag att till regeringen redovisa vilka personalresurser som behövs för att kunna ge invandrare adekvat service samt vilka möjligheter det finns till omfördelning av personal för detta ändamål.

6 Bostadsfrågor

6.1 Inledning

Varken i våra ursprungliga direktiv eller i tilläggsdirektiven omnämns bostadsfrågorna särskilt. I våra tidigare betänkanden om invandringspolitiken och invandringsbestämmelserna har vi utförligt behandlat frågan om bostad vid invandringen. I detta kapitel ges en översiktlig belysning av bostadsförhållandena för de invandrare som är bosatta i landet.

De frågor som har uppmärksammats när det gäller invandrarnas bosättning och bostadsförhållanden är i första hand den koncentration av utländska medborgare som har skett till vissa områden och de försök till en jämnare spridning som har gjorts. Vidare har skillnader i invandrarnas (i första hand de utländska medborgarnas) bostadsförhållanden i jämförelse med den infödda befolkningens, t ex större andel trångbodda, noterats.

Vi vill särskilt framhålla att de uppgifter i tillgänglig statistik som diskussionen baseras på gäller utländska medborgare, vilket framgår av statistikavsnittet i det följande. Redovisningen av bosättnings- och bostadsförhållandena ger därför inte någon bild av situationen för de stora grupper invandrare som blivit svenska medborgare.

6.2 Nuvarande förhållanden

6.2.1 Nu gällande allmänna riktlinjer

Det övergripande målet för bostadsförsörjningen är att hela befolkningen skall beredas sunda, rymliga, välplanerade och ändamålsenligt utrustade bostäder av god kvalitet till skäliga kostnader (prop 1974:150). Skiktning av de boende i olika bostadsområden efter ålder och inkomst skall motverkas. En allsidig hushålls- och boendestruktur är enligt riktlinjerna angelägen från både sociala och samhällsekonomiska synpunkter och en sådan grundsyn bör i hög grad styra den kommunala planeringen. Kommuner och bostadsproducenter har ett ansvar att nogsamt följa utvecklingen av människors önskemål och från tid till annan anpassa bostadsutbudets kvaliteter till den aktuella efterfrågan.

Invandrarutredningen ansåg att förbättringar i invandrarnas boendeförhållanden borde ske inom ramen för de generella bostadspolitiska åtgärderna och inte genom särbehandling. Detta blev också invandrarpropositionens

handlingslinje. Föredragande statsrådet uttalade emellertid att även om invandrarnas bostadsförhållanden borde behandlas inom ramen för de generella åtgärder som kunde komma att aktualiseras av boendeutredningen (In 1970:36), fanns det skäl att understryka det speciella ansvar som vilade på skilda kommunala organ och fastighetsägarna när det gällde att förbättra invandrarnas boendeförhållanden. Det var enligt föredragande statsrådet en angelägen bostadspolitisk uppgift att främja en allsidig hushållssammansättning i bostadsområdena. Statsrådet underströk vidare bl a att de problem som kunde bli följden av en koncentration av invandrare till ett visst område i sig inte kunde anses vara ett bärande skäl att vägra en invandrare bostad i ett sådant område om hans bostadsfråga inte kunde lösas på annat godtagbart sätt.

I 1974 års bostadspolitiska riktlinjer behandlas inte frågor som rör koncentration till ett bostadsområde. I propositionen (1979/80:72) om bostadsanvisningslagen återges ett uttalande av boendeutredningen i betänkandet (SOU 1975:51) Bostadsförsörjning och bostadsbidrag om att en stor invandrarandel förstärker de sociala konflikterna i bostadsområden med stark segregation. I sådana områden finns det en tendens till att en stor andel resurssvaga hushåll som inte har haft någon frihet vid bostadsvalet bosätter sig. I propositionen tas emellertid inte ställning i frågan.

Som delmål för socialtjänsten vid planeringen av bostadsområden har uppställts bl a en allsidigt sammansatt social struktur, en planering av närmiljön som främjar social kontakt och gemenskap, möjligheter till differentierade kultur- och fritidsaktiviteter för alla och ett bostadsutbud som tillgodoser också speciella sociala bostadsbehov i icke segregerade former. I propositionen (1979/80:1) om socialtjänstlagen framhålls att man i debatten hävdat att samhörighet och gemenskap kan stärkas om människor med samma etniska eller socio-ekonomiska tillhörighet bor inom samma område. Socialministern förklarar emellertid att han räknar med att effekterna av sådan långt driven boendesegregation blir övervägande negativa och riskerar att leda till en ökad isolering mot samhället i övrigt.

6.2.2 Invandrarnas bosättning

Enligt FoB 1980 fanns det i Sverige 195 000 bostadshushåll där minst en medlem var utländsk medborgare. Detta motsvarar 5,6 % av samtliga bostadshushåll i landet. Av dessa hushåll var 108 000 sådana där alla medlemmar var utländska medborgare medan i 87 000 hushåll ingick både svenska och utländska medborgare. Räknar man bort de ca 38 000 ensamhushållen fanns det flera hushåll med både utländska och svenska medborgare som medlemmar än hushåll med enbart utländska medborgare (se tabell 6.1). Av alla utländska medborgare i bostadshushåll bodde ca en tredjedel i sådana hushåll där även svenska medborgare ingick. Motsvarande uppgifter om utrikes födda personer eller om medborgare i enskilda länder finns för närvarande inte tillgängliga.

En betydligt större andel var trångbodda år 1980 bland de hushåll som bestod av enbart utländska medborgare än bland hushåll med både utländska och svenska medborgare eller enbart svenska medborgare. Med trångboddhet menas i detta sammanhang hushåll med mer än två boende per rum, kök

Tabell 6.1 Hushåll enligt FoB 1980 efter medborgarskap, trångboddhet, hustyp m m

	Hushåll med enbart utländska medborgare	Övriga hushåll med minst en utländsk medborgare	Hushåll med enbart svenska medborgare	Samtliga
Hela antalet	107 937	87 158	3 302 706	3 497 801
Hushåll med				
minst 2 boende	69 493	87 158	2 192 828	2 349 479
Därav trångbodda	*17 335*	*12 580*	*123 247*	*153 162*
%	*24,9*	*14,4*	*5,6*	*6,5*
Hushåll med				
Barn 0–15 år	46 618	50 803	914 986	1 012 407
%	43,2	58,3	27,7	28,9
Barn 0–6 år	27 457	31 495	452 163	511 115
%	25,4	36,1	13,7	14,6
Efter hustyp				
Småhus	15 195	34 364	1 566 749	1 616 308
Övriga hus	92 742	52 794	1 735 957	1 881 493
Efter kvalitetsgrupp				
Modern	94 716	79 066	3 013 590	3 187 372
Halvmodern	4 334	1 913	150 517	156 764
Omodern	1 912	1 368	90 619	93 899
Uppgift saknas	6 975	4 811	47 980	59 766
Efter dispositionsform				
Ägare	11 556	30 292	1 404 902	1 446 750
Bostadsrättsinnehavare	11 664	10 365	450 504	472 533
Hyreskontrakt med ägare	76 224	42 380	1 307 693	1 426 297
Övriga	6 477	2 205	72 991	81 667
Uppgift saknas	2 022	1 916	66 616	70 554

och vardagsrum oräknat. Ensamstående räknas aldrig som trångbodda. Normen innebär således att en familj med två vuxna och ett barn räknas som trångbodd i en lägenhet om två rum och kök. Andelen trångbodda hushåll varierar med antalet hushållsmedlemmar, men är högre bland hushåll med utländska medborgare i varje kategori. Att andelen trångbodda bland hushåll med enbart utländska medborgare är drygt fyra gånger större än bland hushåll med enbart svenska medborgare kan delvis förklaras av olika ålderssammansättning (fler barnfamiljer bland utländska medborgare). En annan sannolik förklaring är olika preferenser vid val av bostad, att man t ex väljer en mindre bostad för att spara pengar. I jämförelse med utrymmesstandarden i en del av utvandringsländerna torde den svenska trångboddhetsnormen återspegla en tämligen hög ambitionsnivå.

Inga skillnader finns mellan hushåll med eller utan utländska medborgare vad gäller bostädernas modernitet. På den punkten har det skett en väsentlig förbättring av läget sedan år 1970 då andelen boende i omoderna bostäder var mycket högre bland de utländska medborgarna.

Medan närmare hälften av alla hushåll som består av enbart svenska medborgare bor i småhus, och en stor del äger sin bostad, är motsvarande

andelar betydligt lägre bland de hushåll som består av utländska medborgare. En del av skillnaderna förklaras av olika ålderssammansättning i grupperna liksom av att utlänningarna i hög grad är bosatta i de större tätorterna där boende i lägenhet är vanligare.

Invandrarna är ojämnt spridda över landet med stark koncentration till tätorter, speciellt i de tre storstadsområdena. Den ojämna fördelningen gäller inte enbart mellan olika kommuner i landet utan i hög grad även mellan olika bostadsområden inom kommunerna. Under 1960-talet förekom en stark koncentration av utländska medborgare i äldre slumartad bebyggelse i de större städernas centrala delar. Denna koncentration var säkerligen i huvudsak betingad av marknadskrafterna, dvs det var i dessa områden som invandrarna under 1960-talet lättast kunde erhålla bostad. Som en bidragande orsak har även anförts att många bland 1960-talets arbetskraftsinvandrare önskade en billig bostad för att kunna spara pengar. För många utländska medborgare innebar dock dessa omoderna bostäder en temporär lösning på bostadsproblemet. Som framgår av tidigare redovisad statistik har förhållandena kraftigt förändrats sedan dess. Det är numera endast en liten del utländska medborgare som bor i omoderna bostäder. I stället har en ny form av bostadssegregation uppkommit i under 1970-talet nybyggda bostadsområden. I flera sådana moderna bostadsområden är utländska medborgare i majoritet bland invånarna. I t ex Rinkeby i Stockholms kommun utgör de utländska medborgarna 52 % av befolkningen, i Hovsjö i Södertälje 58 % och i Rosengård i Malmö 59 % (siffrorna avser år 1982). Dessa områden som ägs av kommunala bostadsföretag består av modern höghusbebyggelse. De kännetecknas förutom den höga andelen utländska medborgare av att genomsnittsåldern på de boende är låg, antalet barn är högt och omsättningen av de boende i området mycket stor. Det är omvittnat att bland de svenska medborgare som bor i dessa områden finns ett ovanligt stort inslag av resurssvaga personer, olika former av missbruk etc är inte ovanligt. I flera sådana områden är en avsevärd del av lägenheterna outhyrda. De invandrare som bor i dessa områden är i stor utsträckning invandrade under 1970-talet. I flera områden finns en eller ett par stora invandrargrupper, samtidigt som det finns enstaka invandrare från många olika länder.

6.3 En probleminriktad diskussion

6.3.1 Koncentration av många invandrargrupper till vissa bostadsområden

Den höga koncentrationen av utländska medborgare till vissa bostadsområden har medfört att förhållandena upplevs som problematiska av såväl myndigheter som boende i området. Stockholms läns landstings referensgrupp för invandrarfrågor har till oss framfört sin oro för utvecklingen och menar att fortsatt boendesegregation kan leda till många negativa effekter. Utvecklingen har inneburit ökande svårigheter för utländska medborgare att erhålla bostad. En beskrivning av förhållandena lämnas av diskriminerings-utredningen i dess betänkande (Ds A 1984:7) Om olaga diskriminering.

Språk- och kulturarvsutredningen (SKU) har i sitt huvudbetänkande

(SOU 1983:57 s 206–207 och 234–235) berört vissa reaktioner med krav på "svensk skola" och "svenska klasser". Bakom kraven ligger att svenska barn i vissa invandrartäta områden kan vara så få i en klass eller en hel skola att deras utveckling av svenska språket försvåras. Samtidigt får invandrarbarnen kanske inte heller tillräcklig naturlig språkstimulans i närmiljön. Detta, säger SKU, är "en synnerligen allvarlig fråga att beakta vid organisationen av undervisningen i fråga om stödinsatser m m. Men skolan kan inte ensam lösa dessa problem". SKU varnar för att det blir en utveckling av den typ man finner i vissa invandrartäta områden i andra invandringsländer i Europa och förutsätter "att samordnade kommunala och även statliga initiativ kan behövas för att motverka en negativ utveckling av det slag det gäller."

I diskussionen har också framförts synpunkter på positiva effekter av att invandrare koncentreras till vissa bostadsområden. Sådana positiva effekter är bättre möjligheter att i barnomsorg och skola kunna ta hänsyn till behovet av träning och undervisning i hemspråk. Det ger också kommunerna bättre möjligheter att ge social service på annat språk än svenska och det finns bättre underlag för kulturell och social verksamhet inom invandrargrupperna. En förutsättning för att nå dessa fördelar är emellertid att det inte rör sig om så många invandrargrupper. Om det i stället, vilket i praktiken är fallet i flertalet bostadsområden med hög andel utländska medborgare, är fråga om personer från många olika länder och språkområden som tillsammans utgör en mycket stor del av befolkningen, blir konsekvenserna övervägande negativa.

Det är numera alltså ett allmänt känt faktum att skolan och förskolan har svårigheter att ordna en tillfredsställande barnomsorg eller skolgång om grupperna respektive klasserna till stor del består av barn med många olika hemspråk. Svårigheterna accentueras som vi redan nämnt genom att många barn – såväl "svenska" som "invandrarbarn" – i de mest segregerade områdena saknar tillräckligt språkstöd hemifrån. Till detta kan komma språksvårigheter, såväl i umgänget med och mellan barnen som mellan personalen och föräldrarna. Situationen försvåras av att inslaget av familjer med sociala problem – inte minst "svenska" familjer – ofta är stort i dessa bostadsområden.

6.3.2 Vidtagna åtgärder

Möjligheterna att genom selektiva åtgärder via bostadsförmedling styra befolkningssammansättningen med hänsyn till etnisk bakgrund har uppmärksammats i flera sammanhang. Socialstyrelsen gör i meddelandeblad nr 34/83 angående bestämmelser och intentioner i socialtjänstlagen (SoL) beträffande invandrarnas boendesegregation följande bedömning:

Socialtjänsten skall i sitt strukturinriktade arbete bl a beakta de sociala aspekterna i boendeplaneringen. De ovan nämnda delmålen för denna bör då vara vägledande. Både i det strukturinriktade och det individuellt inriktade arbetet är dock bestämmelserna i SoL direkt styrande.

Socialtjänsten skall, enligt SoL 1 §, främja bl a trygghet och jämlikhet och den skall bygga på respekt för människors bestämmanderätt och integritet. Den enskildes önskan är således av avgörande betydelse i socialtjänstens arbete. Har någon ett uttalat önskemål om bostad i ett visst område, strider det således mot såväl SoL:s anda som bokstav att motarbeta detta.

I ett försök att lösa eller åtminstone lindra effekterna av koncentrationen av utländska medborgare i områden med hög andel utländska medborgare har flera kommuner (kommunala bostadsföretag) nekat utländska medborgare bostad i områden där en stor del av hyresgästerna redan tidigare är utländska medborgare, även i fall där lediga bostäder finns och vederbörande har uttryckt önskemål om att flytta till det aktuella området.

Diskrimineringsutredningen ger i sitt tidigare omnämnda betänkande en ingående belysning av gällande regler och finner selektiva åtgärder vid bostadsförmedling i syfte att styra bosättning med hänsyn till etnisk bakgrund innebära olaga diskriminering. Frågan har även prövats rättsligt med samma resultat.

Ett principiellt annat sätt att handskas med problemet har föreslagits i Stockholm beträffande ett planerat bostadsområde i Hansta. När förslaget till generalplan remitterades till invandrarnämnden i Stockholm föreslog invandrarförvaltningen i ett tjänsteutlåtande följande:

Förvaltningen menar att man i Hansta bör pröva en ny modell. Man bör realistiskt konstatera att kommunen i dag inte kan tillgodose alla grupper, pröva att satsa på ett visst antal språkgrupper just i denna stadsdel. Modellen skulle innebära att det mesta i stadsdelen ordnas på dessa språk i förväg, genomtänkt och genomgripande. Språkvalet måste marknadsföras i så god tid, att just beslutade språkgrupper blir attraherade av området. Beslutar man om språkval i rätt tid kan gruppernas representanter vara med på planeringsstadiet, t ex genom sina föreningar, enligt de tankegångar som framförts i förslagen. En begränsning i planeringen till ett visst antal språk innebär inte att man hindrar inflyttning av andra språkgrupper, men man måste göra klart förutsättningarna för samtliga grupper. ... Språkgruppen får dock inte vara för liten och bör säkert omfatta minst ett par hundra personer. Vidare bör man inte välja för många grupper. För ett område av Hanstas storlek föreslås fyra olika språkgrupper. ... Vad slutligen beträffar den totala andelen invandrare i Hansta bedömer förvaltningen att en utgångspunkt bör vara andelen invandrare i kommunen, dvs 13 % inklusive utländska medborgare och svenska medborgare, som är utlandsfödda. Det skulle således röra sig om ca 2 200 personer.

Liknande förslag har förts fram vid planeringen av det s k Södra stationsområdet i Stockholm, ett centralt beläget område som avses bebyggas med bostadshus. Några bindande beslut har hittills dock inte fattats, och man saknar praktiska exempel på hur man med planering i förväg kan försöka styra bosättningen av invandrare.

Enligt prop 1979/80:72 om den bostadsanvisningslag som trädde i kraft år 1980 är lagen avsedd att vara ett medel för kommunerna att genom förmedling av lediga bostadslägenheter skapa ökade förutsättningar för en allsidig befolkningssammansättning i kommunernas bostadsområden. Lagen får ses mot bakgrund av att bostadsförmedlingarna, särskilt i de större kommunerna, många gånger hade svårt att skaffa bostäder åt vissa bostadssökande, bl a vissa invandrare.

Med stöd av bostadsanvisningslagen kan en kommun besluta att ett eller flera bostadsområden inom kommunen skall vara bostadsanvisningsområde och att alla eller en del av bostadslägenheterna inom området – med vissa undantag – skall upplåtas enligt bestämmelserna i lagen. Ett sådant beslut medför skyldighet för husägarna i området att underrätta kommunen så snart någon lägenhet som omfattas av beslutet blir ledig. Om kommunen vill

förmedla en ledig lägenhet kan kommunen antingen föreslå att lägenheten skall upplåtas till en viss bostadssökande eller bestämma att upplåtelsen skall ske till kommunen. Husägaren kan vägra upplåtelse till bostadssökande men är skyldig att upplåta lägenheten till kommunen om den begär det. Sker upplåtelsen till kommunen kan kommunen upplåta lägenheten i andra hand utan medgivande från husägaren.

Bostadsanvisningslagen har inte tillämpats fullt ut, varför erfarenheter ännu inte finns om dess effekter. Enligt uppgifter från Svenska kommunförbundet söker ett antal kommuner sluta frivilliga avtal i lagens anda mellan sig och fastighetsägarna i kommunen.

6.4 Överväganden och förslag

6.4.1 Principiella överväganden

En god bostad är en av förutsättningarna för ekonomisk och social integration i samhället och därmed för strävandena i riktning mot jämlikhetsmålet. I likhet med tidigare uttalande av invandrarutredningen och de invandrarpolitiska ställningstaganden som statsmakterna har gjort, anser vi att invandrarnas boendefrågor är en del av bostadsfrågorna i allmänhet som inte kan särbehandlas utan måste lösas inom ramen för den generella bostadspolitiken. En i slutet av år 1982 tillsatt bostadskommitté ser för närvarande över bostadspolitiken i sin helhet. Enligt direktiven bör kommitténs överväganden redovisas under år 1984.

Mot denna bakgrund väljer vi att här endast ta upp en fråga som vi bedömer ha speciella invandrarpolitiska konsekvenser. Vi avser den höga koncentrationen av invandrare till några bostadsområden som vi har beskrivit i det föregående. En mera långsiktig lösning på dessa problem måste sökas inom den allmänna bostadspolitikens ram, och vi anser det angeläget att de förhållanden vi har tagit upp här tillmäts stor betydelse vid utformningen av de bostadssociala åtgärderna. Vårt förslag i det följande syftar mera till att i en akut krissituation kunna motverka vissa negativa konsekvenser av sådana starka koncentrationer av invandrargrupper till vissa bostadsområden.

Den starka koncentrationen av utländska medborgare i några bostadsområden har i huvudsak sin ursprungliga grund i tillgången på bostäder och invandrarnas möjligheter att erhålla en bostad. Den medvetna önskan att bo i närheten av landsmän som naturligt finns hos många nyinvandrade torde ha en underordnad betydelse när det gäller att förklara den totala situationen. I den mån bosättning i dessa områden innebär koncentration av nykomlingar i områden där inslaget av resurssvaga grupper redan är stort är nackdelarna uppenbara. Samtidigt kan koncentrationen av invandrare med en viss etnisk bakgrund till vissa bostadsområden vara av värde genom att den underlättar såväl kommunala åtgärder för information och annan service, liksom minoritetsorienterade insatser, satsningar på hemspråksundervisningen i skolan etc. De allvarliga nackdelarna uppstår i bostadsområden med hög andel invandrare från många olika länder.

I princip bör en mera balanserad fördelning mellan invandrare och

svenskar i olika bostadsområden, liksom i olika kommuner inom en region, eftersträvas. De praktiska möjligheterna att uppnå detta är emellertid begränsade. Strävandena efter att uppnå en allsidig sammansättning av boende i olika områden kan emellertid inte motivera att enskilda bostadssökande nekas att flytta in i ett område där de önskar få bostad.

Däremot kan det enligt vår uppfattning inte riktas någon kritik mot medvetna ansträngningar att bereda invandrare möjlighet till bosättning i bostadsområden med liten andel utländska medborgare, så länge de bostadssökande accepterar detta. Det är snarast angeläget att bostadsförmedlingen aktivt går in för att försöka ordna bostäder i stadsdelar med lågt antal invandrare.

En jämnare sammansättning av invånarna i nybyggda områden bör i första hand eftersträvas genom åtgärder på planeringsstadiet. Av avgörande betydelse är troligen ägandeformerna. Olika former för ägande i samma område kan väntas allmänt motverka segregation. Att genom åtgärder som avser den kommunala servicen styra inflyttningen i nybyggda områden så att man undviker en hög andel invandrare från många olika länder och i stället får en situation där några invandrargrupper utgör en stor del av de i området bosatta invandrarna, dvs den ansats som ligger i det beskrivna förslaget från Stockholms invandrarförvaltning beträffande det planerade bostadsområdet i Hansta, ligger enligt vår uppfattning väl i linje med de invandrarpolitiska målsättningarna. Vi förutsätter då att det inte innebär ett förbud för invandrare av annan nationalitet att flytta in i området.

6.4.2 Kommitténs förslag

Vi har tidigare anfört att invandrarnas boendefrågor måste lösas inom den allmänna bostadspolitikens ram. Det är viktigt att de frågor vi har tagit upp i det föregående behandlas i den översyn av bostadspolitiken som förestår genom bl a bostadskommitténs arbete.

Den koncentration av resurssvaga boende med hög andel utländska medborgare i vissa bostadsområden som vi har beskrivit har emellertid sådana allvarliga invandrarpolitiska konsekvenser att de snarast bör ägnas speciell uppmärksamhet också utanför bostadspolitikens ram. Där behövs det ett särskilt stöd till insatser i fråga om barnomsorg, skola samt kultur och fritidsverksamhet. Det gäller, vad vi vet, ett 10-tal bostadsområden i Stockholm, Göteborg, Malmö, Botkyrka och Södertälje.

Vi föreslår att regeringen tar initiativ till en kartläggning av sådana bostadsområden i särskild ordning. Därvid måste problemen i förskolan och skolan särskilt uppmärksammas. Inriktningen bör vara att inte bara kartlägga problemen utan också att på försök omgående vidta åtgärder under medverkan av de aktuella kommunerna. Syftet bör vara att finna vägar till hur de speciella svårigheterna inom skola och barnomsorg och även annan service i dessa områden kan mötas. Vi förutsätter att arbetet bedrivs i nära samarbete med berörda kommuner och att forskningsinsatser initieras på området om så visar sig lämpligt.

Vi anser att de särskilda medel som ställts till socialdepartementets förfogande för utvecklingsverksamhet inom barnomsorgen (30 milj kr årligen) och den sociala hemhjälpen (30 milj kr årligen) bör kunna tas i

anspråk för den av oss föreslagna försöksverksamheten. Även de särskilda medel som ställts till socialdepartementets förfogande från allmänna arvsfonden för försöksverksamhet i anslutning till fritidsgårdar bör kunna komma i fråga.

7 Sociala frågor

7.1 Utgångspunkter

7.1.1 Inledning

Invandrarutredningen framhöll att så gott som all social service i Sverige står öppen för invandrare på samma villkor som för svenskar. Utredningen konstaterade också att den svenska socialförsäkringen gör ringa eller ingen skillnad mellan i landet bosatta utlänningar och svenska medborgare samt föreslog att vissa återstående skillnader, bl a vad gäller folkpension, skulle avskaffas.

Fr o m den 1 juli 1979 har alla utländska medborgare som bott i Sverige sedan minst fem år, och efter fyllda 16 år har varit bosatta här sammanlagt minst tio år rätt till svensk folkpension i form av ålderspension. En bosättningstid på högst fem år räcker för övriga former av folkpension. Någon generell rätt för utländsk medborgare att få eller få behålla svensk folkpension vid bosättning utanför Sverige finns däremot inte. Genom konventioner mellan Sverige och ett antal länder har vissa länders medborgare emellertid tillerkänts sådan rätt. Konventioner som gäller den sociala tryggheten genom socialförsäkringssystemet, har Sverige slutit med – förutom de nordiska länderna – 13 länder, nämligen England, Frankrike, Grekland, Israel, Italien, Jugoslavien, Marocko, Nederländerna, Portugal, Schweiz, Turkiet, Västtyskland och Österrike. För medborgare i de nordiska länderna gäller att den svenska folkpensionen får behållas under en tid av tre år vid återflyttning till annat nordiskt land. ATP får utländska medborgare generellt ta med sig vid utflyttning ur landet.

En kortfattad översikt av utvecklingen på det sociala området har vi lämnat i vårt bakgrundsbetänkande. Övergripande viktiga händelser är att en ny lagstiftning för socialtjänsten samt för hälso- och sjukvården har trätt i kraft under de första åren av 1980-talet. Det gäller socialtjänstlagen (1980:620) samt hälso- och sjukvårdslagen (1982:763), som båda har karaktären av ramlagar, inom vilka kommunerna och landstingen har att själva precisera mål och utforma insatser. Socialstyrelsens viktigaste uppgifter har därmed allmänt blivit att ta fram övergripande planeringsunderlag, ange allmänna riktlinjer, samordna samt att förmedla kunskaper och erfarenheter.

7.1.2 Frågor som kommittén tar upp

I våra direktiv anges inte den sociala sektorn som "prioriterat" område, dvs ingen fråga inom denna sektor tas upp bland de frågor som kommittén skall ägna särskild uppmärksamhet. Kommittén är enligt direktiven emellertid oförhindrad att ta upp frågor med anknytning till invandrares och etniska minoriteters situation på bl a det sociala området om dessa inte utreds i annan ordning. En del av de frågor vi tar upp i detta kapitel hör vid en strikt bedömning bara delvis hemma på den sociala sektorn, men redovisas här av praktiska skäl.

I detta kapitel ger vi först en bild av situationen för invandrarfamiljen med utgångspunkt i ett antal sociala aspekter. Vi tar därvid särskilt upp frågor som rör kvinnor och barn och ungdomar. Det familjesociala avsnittet är till övervägande delen beskrivande. Vi avslutar det med några generella synpunkter.

I kapitel 2 har vi konstaterat att många av dem som tillhör de första invandrargrupperna efter andra världskriget nu har nått pensionsåldern, och att antalet pensionärer som är utrikes födda ständigt ökar. Det gäller i första hand balter, italienare och finländare och kommer snart att gälla de stora invandrargrupperna under 1960-talet, bl a jugoslaver. Vi redovisar i detta kapitel åtgärder som vidtas inom äldreomsorgen med inriktning på utrikes födda pensionärer och kommer med några sammanfattande synpunkter.

Gemensamt för flertalet av de frågor vi berör i detta kapitel är att vikten av kunskap hos personal inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården om livsmönster samt seder och bruk inom andra kulturer framhävs. Vi pekar särskilt på värdet av flerspråkig personal.

En annan typ av fråga som vi tar upp har samband också med andra ämnesområden än det sociala, t ex utbildningsområdet. Det gäller språkregistrering.

Vi berör också frågor som gäller begravningsverksamheten. Dåvarande invandrarministern lämnade i februari 1982 över riksdagsskrivelse 1980/81:15 i vad avsåg frågor, som gäller kostnaderna för hemtransport av avlidnas stoft.

7.2 Invandrarfamiljen

7.2.1 Inledning

De invandrare som kommit till Sverige har gjort det med olika motiv och under de mest skiftande förhållanden. Majoriteten invandrare har emellertid kommit från de nordiska länderna, dvs från länder med en samhällsform och en kultur som i allmänhet uppfattas som lik den som råder i Sverige. Efter andra världskriget har de flesta invandrare varit arbetskraftsinvandrare ända fram till början av 1970-talet. Sedan dess har invandringen av flyktingar och anhöriga dominerat. Under 1970-talet har också ett ökat antal invandrare kommit från utomeuropeiska länder. Kommittén har utförligt redogjort för detta i delbetänkandet (SOU 1983:29) Invandringspolitiken.

Bland invandrarna till Sverige finns således människor från många olika

språkområden, med olika kulturer och religioner. Hur invandrarens liv i Sverige utformas beror på olika faktorer. Invandrarens motiv för att komma till Sverige är av stor betydelse, liksom individuella egenskaper, utbildning och yrkesbakgrund. Av grundläggande betydelse är också den ekonomiska situation som råder i Sverige och situationen på arbetsmarknaden. Invandrarens möjligheter bestäms också av den förda invandrarpolitiken. Tillgång till svenskundervisning, information och särskilda insatser för att invandrare skall ha med svenskar likvärdig tillgång till samhällsservice av olika slag är väsentliga.

Trots de mycket stora olikheter som råder mellan olika invandrare finns vissa gemensamma erfarenheter som har att göra med mötet med det svenska språket och det svenska samhället. Allt mer uppmärksamhet har riktats mot den omställningsprocess som invandring i sig medför och hur människor upplever och reagerar vid flyttning till ett nytt land.

7.2.2 Ekonomiska villkor

Att vara invandrare innebär för de allra flesta att ha begränsad valfrihet vad gäller arbete och bostadsområde. Tidigare arbetskraftsinvandrare har inte haft några större problem att klara sin försörjning även om de ofta fått acceptera arbeten som infödda svenskar ansett mindre attraktiva. Genom att arbeta fler timmar än svenskar har emellertid många hävdat sig väl i en jämförelse när det gäller inkomster. I familjer har ofta båda makarna haft mycket omfattande förvärvsarbete. Situationen på arbetsmarknaden har vi belyst i kapitel 5. Vi vill erinra om att arbetslöshet har blivit en realitet för många tidigare invandrare som under lång tid haft okvalificerade arbeten inom branscher och företag där arbetsuppgifterna samt ibland företagen och t o m branschen rationaliserats bort. Många har efter åratal av hårt arbete drabbats av hälsoproblem till följd av dålig arbetsmiljö och arbetsförhållanden och den speciella påfrestning som det ofta innebär att leva i ett annat land. Långa sjukskrivningar och förtidspensioneringar är inte ovanliga.

Den som invandrar har också begränsad valfrihet på bostadsmarknaden. Den som inte har medel att köpa sig en bostad är hänvisad till hyreslägenheter, i många fall inom de nya förortsområden som byggdes under 1970-talet runt de större städerna i Sverige. I kapitel 6 har vi belyst situationen i sådana områden. Flera av dessa områden karaktäriseras av bl a stor omsättning av de boende, stor andel sociala problem även bland svenskar, fler ensamstående föräldrar än genomsnittligt och en ökande koncentration av många olika invandrargrupper.

7.2.3 Sociala och kulturella villkor

Många invandrare har erfarenheter av de olika komplikationer som kan uppstå i mötet med det svenska samhället och dess representanter. Dessa komplikationer har olika grund för olika invandrare. Många problem som betecknas som invandrarproblem kan främst härröra ur invandrarens socio-ekonomiska villkor i Sverige. Problemen förstärks om invandraren har bristande kunskaper i svenska och i hur det svenska samhället fungerar. Till detta kommer skillnader i värderingar och normer. Dessa kan gälla t ex

familjen, kvinnors och mäns ställning och roller samt barnuppfostran. Men det kan också finnas skillnader i föreställningar om t ex hur samhället fungerar och om vilka befogenheter som olika samhällsinstitutioner och dess representanter har.

När olika värderingar och normer möts kan det ofta innebära att de egna värderingarna förstärks. För den som är i minoritet innebär det emellertid på längre sikt också i regel att innehållet i den kulturella identiteten förändras i riktning mot majoritetssamhällets värderingar. Hur det svenska samhällets representanter handlar vid mötet med värderingar och kulturmönster som skiljer sig från det svenska, sådant det kommer till uttryck i lagstiftning och i t ex grundskolans läroplan, är av betydelse för hur invandrarens relationer till det svenska samhället utvecklas. Vi har i kapitel 1 framhållit, att när det uppstår konflikter mellan sådana grundläggande värderingar i det svenska samhället och annorlunda livsmönster, är det angeläget att söka lösa konflikterna på ett praktiskt och positivt sätt, utan att ge avkall på sådana grundläggande värderingar som vi formulerade där. För att detta skall vara möjligt krävs att svenskar och svenska samhällsrepresentanter har kunskaper om invandrares levnadsvillkor och en respektfull inställning till annorlunda livsmönster.

7.2.4 Samlevnadsfrågor

Mötet mellan olika kulturer är särskilt påtagligt i de familjer där makarna har olika språk och ursprung. I kapitel 2 har vi redogjort för samboendemönstret för de största invandrargrupperna i Sverige efter födelseland. Av de utlandsfödda männen är 50,2 % samboende med en kvinna född i samma land och 40,8 % samboende med en kvinna född i Sverige. Av de utlandsfödda kvinnorna är 45,2 % samboende med en man född i samma land och 46,7 % med män födda i Sverige. Män och kvinnor som är födda i Grekland, Jugoslavien, Chile och Turkiet är i stor utsträckning samboende med en person född i samma land.

Det har ofta framhållits att vissa invandrargrupper skulle ha hög skilsmässofrekvens. I en undersökning år 1983 jämfördes civilstånd åren 1979 och 1982 för olika invandrargrupper. Av samtliga utländska medborgare som varit gifta år 1979 och var kvar i Sverige år 1982 hade 7,6 % av männen och 6,9 % av kvinnorna skilt sig under 3-årsperioden. Motsvarande skilsmässoandel för hela befolkningen är ca 3,4 %. Särskilt höga skilsmässotal hade män från Polen, Marocko, Tunisien, Argentina, Chile, Uruguay, Indien och Iran. Höga skilsmässotal hade kvinnor från Polen och de latinamerikanska länderna. Särskilt låg skilsmässoprocent hade kvinnor från Grekland, Jugoslavien, Spanien, Marocko, Indien och Turkiet.

I vissa invandrargrupper finns en särskilt hög andel ensamstående kvinnor med barn. Enligt rapporten (Ds A 1981:2) Invandrarkvinnor och jämställdhet fanns år 1981 en stor andel ensamstående kvinnor med vårdnadsansvar för barn under 11 år bland finländska och latinamerikanska kvinnor. Av kapitel 2 framgår att 21,8 % av "invandrarbarnen" har en ensamstående i utlandet född förälder. I praktiken torde dock många ensamstående vara samboende.

Som framhållits tidigare innebär invandring en stor omställning för

individen. I mötet med en ny verklighet förändras individens syn på sig själv och sin identitet. Nya värderingar och normer måste hanteras på något sätt, antingen de förkastas eller införlivas. Värderingar som rör samlevnad och sexualitet intar ofta en central ställning i människors värdesystem. Den syn som många svenskar har på samlevnad och på mäns och kvinnors roller kan för invandrare från andra kulturer te sig stötande och omoralisk. Konfrontationen med värderingarna i det svenska samhället kan också ha olika innebörd för kvinnor och män. Män som kommer från samhällen där mannen har huvudansvaret för familjens försörjning kan uppleva det mer jämlika svenska idealet som ett hot mot sin egen ställning och värdighet. Kvinnor från samhällen där kvinnors aktivitetsområden är mer beränsade kan finna att livet i Sverige ger dem större rörelsefrihet och möjligheter.

Det råder ofta stor osäkerhet både bland invandrare och bland svenskar om vad innebörden i de olika synsätten på samlevnad egentligen innebär. Många invandrare har begränsade kontakter med svenskar och kanske bildar sin uppfattning om vad svenska samlevnadsnormer innebär utifrån sina iakttagelser av beteenden som dels kan misstolkas till sin innebörd, dels inte är representativa för hur majoriteten svenskar faktiskt lever. På samma sätt kan svenskar ha en stereotyp uppfattning om t ex kvinnoförtryck och kvinnoförakt bland invandrare, vilken grundar sig på ytliga kunskaper om invandrares levnadssätt.

De många skilsmässorna i vissa invandrargrupper har olika förklaringar. Grundläggande skillnader rörande synen på äktenskapet och på mäns och kvinnors roller är sannolikt en förklaring till att så många äktenskap mellan icke-nordiska invandrare och svenskar upplöses. En förklaring till den höga skilsmässofrekvensen bland flyktingar kan vara att flyktingskapet samt svåra upplevelser i hemlandet och i samband med flykten inneburit för stor påfrestning på äktenskapet. Ofta har också familjemedlemmarna varit skilda åt under olika perioder innan familjen återförenas i Sverige. Ytterligare en förklaring är att det i Sverige är lättare, framför allt för kvinnor, att bryta upp ur ett äktenskap som man anser vara otillfredsställande.

Att flytta från landsbygd till storstad innebär också ofta stora förändringar i umgängesmönster inom och utom familjen. Människor som i sitt hemland ingått i en större släktgemenskap finner sig efter flyttningen till Sverige i huvudsak hänvisade till kärnfamiljen.

Även levnadsomständigheterna i Sverige kan innebära påfrestningar på äktenskapet. Omfattande förvärvsarbete på obekväma arbetstider, ekonomiska problem, svårigheter att realisera målet med vistelsen i Sverige, hälsoproblem och förändrade sociala relationer är exempel på sådana påfrestningar. Bland invandrare med mycket stark familjetradition kan sådana svårigheter yttra sig på andra sätt än genom en skilsmässa.

7.2.5 Att vara invandrarförälder

Föräldrars möjligheter att erbjuda sina barn goda uppväxtvillkor är beroende av deras egna materiella och icke-materiella resurser. Det stöd föräldrar erhåller i sin föräldraroll av det omgivande samhället är också av stor betydelse. Att vara icke-svensk förälder till barn som växer upp i det svenska samhället ställer stora krav på föräldrarnas förmåga att möta den

situation som deras barn har i förskola, skola och bland kamrater. Det kan också vara svårt att vara invandrarförälder om man från svenskars och det svenska samhällets sida möter en helt annan uppfattning om hur t ex barn skall bemötas och tas om hand än den man själv har.

Det finns en stark önskan hos de flesta invandrarföräldrar att deras barn skall få en god utbildning och större valmöjligheter i sina liv än som kanske kommit dem själva till del. Samtidigt är det oundvikligt att det kan bli konflikter i familjer när barnen får nya roller i familjen. Det kan bli barnen som bäst behärskar det svenska språket och som får hjälpa föräldrarna i kontakter med myndigheter och liknande. Samtidigt har föräldrarna kravet på att förbli auktoriteter, och kanske förstärker sina lydnadskrav för att kompensera bristande egen kompetens att hantera vissa situationer i Sverige.

Medlemmarna i en familj kommer på olika sätt och i olika utsträckning i kontakt med det svenska samhället. Genom förvärvsarbete och utbildning och genom kontakter inom bostadsområdet och med samhällets institutioner bildar sig invandraren en uppfattning om det svenska samhället och om gällande normer och värderingar. Mötet med inslag i den svenska kulturen som står i motsats till invandrarens värderingar och normer kan ge upphov till konflikter inom familjen i de fall då familjemedlemmarna i olika utsträckning låter sig påverkas av "det svenska mönstret".

Generationskonflikter i invandrarfamiljer ses gärna som uttryck för att barnen inte tillägnar sig föräldrarnas värderingar utan närmar sig det svenska mönstret under påverkan från kamrater och samhällets representanter. Många tonårsflickor har på olika sätt fått konfrontera sina önskemål om ett "eget" liv i linje med sina svenska kamraters mot föräldrarnas krav. Den opposition som kan finnas bland invandrarungdomar mot föräldrarnas värderingar är inte sällan till en del ett uttryck för hur ungdomar allmänt söker sig en egen identitet i opposition mot föräldrarna. I invandrarfamiljer kompliceras denna generationsmotsättning av att den yngre generationen på ett mer påtagligt sätt påverkas av svenska värderingar och livsmönster. Det kan vara särskilt svårt för en utomstående att bedöma innebörden av generationskonflikter i invandrarfamiljer. Mötet med nya livsmönster medför ofta konflikter av olika slag, och hur representanter för det svenska samhället ställer sig i dessa konflikter har stor betydelse för såväl vilka lösningar som är möjliga inom invandrarfamiljen som hur familjen i fortsättningen kommer att uppfatta det svenska samhället.

Att vara ensamstående förälder är särskilt besvärligt för den som är invandrare och har få eller inga kontakter med personer ur den egna släkten eller invandrargruppen eller med svenskar. Den som dessutom har dåliga kunskaper i svenska språket och kanske bristfällig utbildning har svårare att hantera sina uppgifter som förälder och kan behöva stöd i sin föräldraroll.

7.2.6 Några drag i invandrarkvinnors situation

I det följande tar vi kortfattat upp några aspekter av invandrarkvinnors situation i Sverige. Invandrarkvinnor utgör en heterogen grupp och här skall endast beröras områden inom vilka kvinnorna har en jämfört med utländska

män, eller med svenska kvinnor i vissa fall, annorlunda situation eller mer framträdande problem.

Giftermål och barnantal

Utländska medborgare och särskilt utländska kvinnor gifter sig tidigare än svenskar. Utländska kvinnor föder också i genomsnitt fler barn än svenskorna. Det råder emellertid stora skillnader mellan olika invandrargrupper. Det finns också mycket som tyder på att de utländska kvinnornas fruktsamhetsmönster förändras i riktning mot det svenska. Det bestyrks av tillgängliga uppgifter om de kvinnor som är födda i Sverige men är utländska medborgare (SCB Rapport Tema invandrare, 1984).

Arbetsmarknad

Bland finländare och sydeuropéer är den kvinnliga förvärvsfrekvensen mycket hög, trots att de sydeuropeiska kvinnorna traditionellt oftast inte har arbetat utanför hemmet innan de kom till Sverige. Lågutbildade utländska kvinnor arbetar utanför hemmet i större utsträckning än lågutbildade svenska kvinnor, medan högutbildade utländska kvinnor förvärvsarbetar i betydligt lägre grad än svenska kvinnor med motsvarande utbildning. Invandrarkvinnor har ofta flera deltidsarbeten, obekväma arbetstider och tunga, rutinbetonade arbetsuppgifter. Den utländska kvinnan drabbas också oftare än den svenska kvinnan av arbetslöshet. I kapitel 5 om arbetsmarknaden har vi redovisat uppgifter om yrkesområden för olika invandrargrupper.

Invandrarkvinnor är oftare än svenska kvinnor privatanställda. En tredjedel av de utländska kvinnorna arbetar inom tillverkning, ofta inom mansdominerade arbetsområden. De är också överrepresenterade inom serviceyrken, där städarbete är vanligast. Många av de typiskt kvinnliga sysselsättningarna innebär kontakter med människor och kräver goda kunskaper i svenska språket, vilket kan vara ett hinder för invandrarkvinnorna att komma in i sådana yrken. Alltfler invandrarkvinnor har emellertid fått anställning inom denna arbetsmarknad för att ge service bl a till den egna befolkningsgruppen.

Utbildning och språkkunskaper

I de flesta grupper har kvinnorna en sämre utbildning än männen, bland finska invandrare har dock kvinnorna en genomsnittligt något högre utbildning än männen. Bland vissa invandrare från Sydeuropa och en del utomeuropeiska länder finns grupper med ingen eller mycket kort skolutbildning.

Enligt en undersökning i Botkyrka år 1979 var 46,8 % av de turkiska medborgarna (det gällde etniska turkar) analfabeter. Analfabetismen var störst bland kvinnor och äldre. Generellt sett är de yngre mera välutbildade bland såväl utländska som svenska medborgare, men denna tendens är starkare bland svenskarna än bland utlänningarna.

Enligt en undersökning åren 1975–1976 i Stockholms kommun var även

kunskaperna i svenska sämre bland kvinnor än bland män för sydeuropéer, medan det motsatta förhållandet gällde finländare. Inga eller små kunskaper i svenska hade 21 % av kvinnorna från Finland, 40 % av kvinnorna från Jugoslavien, 24 % av kvinnorna från Polen och 81 % av kvinnorna från Turkiet.

Deltagande i utbildning

Invandrarkvinnor utnyttjar utbildningsmöjligheterna för vuxna i relativt hög utsträckning. Det finns emellertid skillnader mellan mäns och kvinnors studieinriktning. Kvinnor är i majoritet i grundläggande teoretiska utbildningar (grundvux, grundskolekurser, teoretiska kurser inom AMU) och inom traditionellt kvinnliga yrkesområden inom AMU och komvux. Kvinnor utgjorde 66 % av deltagande invandrare inom grundvux vid en undersökning som gjordes av SÖ under vecka 10 år 1982. Av dessa var 56 % 35 år eller äldre. Särskilt hög var andelen kvinnor över 35 år i de spanska, finska, grekiska och serbokroatiska språkgrupperna (över 65 %).

Inom arbetsmarknadsutbildningen går endast en tredjedel av de invandrarkvinnor som påbörjar utbildning i svenska vidare till yrkesutbildning. Detta anses bero på bristande grundutbildning och dåliga kunskaper i svenska.

7.2.7 Stöd till invandrarfamiljer

Som vi tidigare har påpekat kan det medföra särskilda påfrestningar på relationerna inom familjen att flytta till och att leva i ett annat land. Invandrare kan därför behöva ha tillgång till stöd i sin föräldraroll och i mötet med nya normer och värderingar rörande bl a familjerelationer. Stöd för invandrarfamiljer kan vara av olika slag och på skilda sätt anpassade till familjens levnadsvillkor och kulturella bakgrund. I det följande berör vi kortfattat några stödformer.

I första hand får invandrarfamiljer stöd från *släkt* och *medlemmar ur samma invandrargrupp*. Invandrarnas egna *organisationer* bedriver ofta verksamhet som riktar sig till föräldrar och är till hjälp att klara samlevnad och föräldraskap i det svenska samhället. I kapitel 14 behandlar vi frågan om stöd både till ungdoms- och kvinnoverksamhet och till riksorganisationernas verksamhet. Sådan stödverksamhet till föräldrar har bedrivits bl a genom jugoslaviska, finska och syrianska riksförbunden, delvis som ett led i försöksverksamheter med särskild föräldrautbildning för invandrare.

I *förskolan* och *skolan* kan invandrarföräldrar göras delaktiga i arbetet och få kunskap om hur situationen och villkoren är för barnen. Det ställs särskilda krav på hur informationen och samarbetet med invandrarföräldrar skall vara utformade för att föräldrarna skall ha en verklig möjlighet att få sådana kunskaper. Särskilda föräldramöten på de större invandrarspråken, särskilt planerade besök, inskolningsperioder eller individuella samtal är exempel på samarbetsformer mellan skola och invandrarföräldrar.

Invandrare med familjeproblem kommer ofta i kontakt med *socialtjänsten*. Socialstyrelsen och invandrarverket har gemensamt låtit utarbeta en handledning för arbetet med invandrare (Socialarbetare och invandrare,

Holmberg, Liber 1984). Av denna framgår bl a hur viktigt det är att socialtjänsten kan möta invandrare med problem på ett positivt sätt och med respekt för invandrarens bakgrund och egna önskemål.

Som ett exempel på sådan positiv verksamhet kan nämnas de s k *mammagrupper* vilka sedan år 1977 anordnas av Stockholms socialförvaltning i Tensta-Rinkeby. Till dessa grupper rekryteras finska mödrar som är socialt isolerade på grund av dåliga kunskaper i svenska, har låg utbildning och saknar yrkesutbildning. Grupperna är avsedda att ge sina medlemmar möjlighet att träffa andra i samma situation, dvs att bygga upp ett kontaktnät genom gemensamma aktiviteter. Inom grupperna diskuteras gemensamma frågor som föräldrarollen, barns behov och vilka möjligheter till utbildning och arbete som finns. Genom grupperna kan kvinnorna sedan påbörja utbildning i svenska och kompletterande skol- och yrkesutbildning med sikte på att få ett arbete. Verksamheten har varit mycket framgångsrik och inneburit en väg till utbildning och arbete för många av de kvinnor som deltagit. Sedan år 1977 har det funnits 53 mammagrupper med sammanlagt ca 370 deltagare. Av dessa har 230 deltagit i utbildning.

För att den allmänna *föräldrautbildning* som riksdagen beslutade om år 1979 skall kunna erbjudas invandrare krävs att den till form och innehåll anpassas till de olika invandrargruppernas behov och bakgrund. Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag utarbetat ett förslag till hur föräldrautbildningen skall kunna anpassas till invandrares behov. Inom jugoslaviska och finska riksförbunden har pågått en försöksverksamhet med föräldrautbildning under tre år. Inom Stockholms läns landsting har också pågått försöksverksamhet med särskild utbildning av personal som skall användas i föräldrautbildning för invandrare. Samtliga försöksverksamheter skall avslutas under år 1984.

Mödravården och *barnhälsovården* kan också vara till stöd för invandrarfamiljerna. Inom ramen för socialstyrelsens invandrarprogram pågår arbete med att ta fram kunskapsunderlag för arbetet bland invandrare inom mödravård och barnhälsovård i samarbete med socialtjänsten.

Familjerådgivning för invandrare behandlas i ett delbetänkande från BFU-kommittén (Ds S 1983:8) Familjerådgivning, verksamhet och organisation. Det konstateras i betänkandet att familjerådgivningens resurser är ganska små och att det finns liten möjlighet att bygga upp särskilda byråer för invandrare samt att det saknas såväl personal med invandrarbakgrund som kunskaper om metoder för familjerådgivning bland invandrare. BFU-kommittén, som är en utredning om formerna för den psykiska barn- och ungdomsvårdens och den kommunala familjerådgivningens framtida verksamhet, anser att man på sikt bör sträva efter att få behandlings- och kulturkompetenta familjerådgivare åtminstone för de största invandrargrupperna.

Tillgång till öppen *psykiatrisk vård* och *psykologhjälp* kan också vara en möjlighet för invandrarfamiljer att få hjälp med samlevnadsproblem. Inom socialstyrelsen har upprättats förteckningar över tvåspråkiga psykologer. Socialstyrelsen redovisade i mars 1982 en rapport om psykiatrisk vård för invandrare, i vilken man inventerade pågående försöksverksamheter. Socialstyrelsen har också låtit framställa en rapport Invandrarna och den psykiatriska vården (Kerstin Stenius) i serien Socialstyrelsen redovisar

(1983:3). Rapporten behandlar psykiska problem bland utomnordiska invandrare och Sverige-finländare. Enligt rapporten är den vård som invandrare i dag kan bli delaktiga av ineffektiv trots stora kostnader för samhället. För att förbättra förhållandena anser Stenius att bl a den finskspråkiga personalen måste ökas och tvåspråkig terapeutisk vårdpersonal utbildas. Inom SIV pågår arbete med en rapport om *flerspråkig verksamhet* inom bl a hälso- och sjukvården. Som ett led i detta arbete genomförde invandrarverket våren 1983 en konferens med några av de flerspråkiga psykiatriska team som arbetar i Stockholmsområdet. Vid konferensen redovisades såväl positiva erfarenheter som särskilda svårigheter som är förenade med psykiatrisk verksamhet för en avgränsad patientgrupp och med ett begränsat underlag för personalrekrytering.

Stöd för invandrarkvinnor i *krissituationer* ges genom invandrarkvinnornas egen organisation, Riksförbundet Internationella föreningar för invandrarkvinnor (RIFFI) som har 22 lokalföreningar, men också genom de kvinnohus och kvinnojourer som finns i olika kommuner. En särskild kvinnojour för finska kvinnor har startats i Tensta-Rinkeby och drivs av Finska invandrarkvinnors förening med bidrag från socialdepartementet och SIV.

7.2.8 Barn och ungdomar

Kunskapsläge

Det finns än så länge få mer omfattande undersökningar av situationen för invandrarbarn och invandrarungdomar. På regeringens uppdrag gjorde SIV en kartläggning av ungdomars sociala förhållanden och deras arbetsmarknads- och utbildningssituation (Invandrarungdom, SIV 1980). I en skrivelse (1983 09 07) till regeringen konstaterar SIV att rapporten fortfarande är giltig men att situationen på arbetsmarknaden påtagligt har försämrats. SIV konstaterar att det finns otillräckligt med data för att med säkerhet kunna beskriva den sociala situationen för ungdomar inom olika invandrargrupper, jämfört med situationen för motsvarande svenska ungdomsgrupper. SIV framhåller att man vet för litet om sambanden mellan socialt och psykiskt välbefinnande och sådana omständigheter som ursprungsland, religionstillhörighet, vistelsetid i Sverige, ålder vid invandringen, orsak till utvandringen, familjeanknytning i Sverige, bostadsort i Sverige, segregerat respektive integrerat boende etc.

Rapporten Invandrarbarn i Malmö (Swedner, DSF, Liber 1984) innehåller en mångfacetterad belysning av situationen för invandrarbarn och deras föräldrar och samband mellan sociala problem definierade som registreringar hos de sociala myndigheterna och familjernas socio-ekonomiska förhållanden i Malmöregionen.

Vid Centrum för invandringsforskning vid universitetet i Stockholm pågår forskning kring invandrarungdomars levnadsvillkor inom ramen för projektet "Invandringens långtidseffekter". Den del av projektet som rör invandrarbarnens språkanvändning har berörts i kapitel 2. Under år 1984 kommer projektet att slutredovisas.

Det är mycket som talar för att många invandrarungdomar som växer upp i

Sverige klarar sig lika bra som svenska ungdomar med liknande socioekonomisk bakgrund. Det finns emellertid vissa invandrarbarn och -ungdomar som är särskilt utsatta. SIV framhåller att det finns tre "riskgrupper". För det första gäller det dem som kommit till Sverige i tonåren. Att i en så känslig ålder hamna i en främmande miljö med ett nytt språk kan medföra stora hinder när det gäller att fullfölja en utbildning och få arbete. Alla nykomna barn och ungdomar har vidare en besvärlig situation. Eftersom hela familjen måste anpassa sig till nya levnadsförhållanden kan det innebära att barnen och ungdomarna får för litet stöd av sina föräldrar i mötet med den svenska skolan och med svenska kamrater. Ungdomar med huvudsakligen svensk men bristfällig utbildning är en tredje riskgrupp.

Den andra generationen och de invandrarpolitiska målen

Invandrarbarn som är födda i Sverige eller har kommit till Sverige i unga år är kanske den grupp bland invandrare som starkast utsätts för "assimileringstryck". Denna grupps reella möjligheter att växa upp på jämlika villkor med sina svenska kamrater och med likvärdiga möjligheter till utbildning och förvärvsarbete kan stå som ett praktiskt mått på hållfastheten i den invandrarpolitik som statsmakterna har beslutat om.

Den andra generationen har rätt till stöd både för att hålla kvar en förankring i sitt kulturarv och för att utveckla en aktiv tvåspråkighet. Detta är särskilt viktigt för de invandrargrupper som har som långsiktigt mål att kunna återvända till sina hemländer. Det finns säkert en berättigad oro hos många invandrarföräldrar som ser vistelsen i Sverige som tillfällig, men också hos invandrarfamiljer som avser att bo kvar, att deras barn försvenskas. Vi erinrar om att valfrihetsmålet är ett mål som utgår från de vuxnas situation. I barn- och ungdomsåren är det föräldrarnas val och deras aktiva insatser som avgör i vilken grad de unga får stimulans och stöd att bibehålla och utveckla den kulturella identiteten och det egna språket.

När det gäller utvecklingen av modersmålet och den kulturella identiteten blir samhällets stödåtgärder meningsfulla endast om de står i samklang med vad familjen medvetet eftersträvar. Att undervisa i ett hemspråk som saknar vardaglig och praktisk förankring för barnen är i de flesta fall av begränsat värde. Att uppnå målen jämlikhet och valfrihet för den andra generationen kräver engagemang och insatser såväl från samhällets sida som från föräldrarna och den grupp de tillhör. Att hålla ett minoritetsspråk levande är svårt och kräver tillgång till språklig stimulans i olika sammanhang. Det behövs bl a böcker, filmer, radio- och tv-program och tidningar på modersmålet för att den andra generationens invandrare skall kunna behålla och vidareutveckla sitt språk och behålla en förankring i sitt kulturarv.

Vid diskussioner om invandrarbarn och invandrarungdomar dryftas nu mycket frågan om vad den kulturella identiteten innebär. I det sammanhanget kan man inte undgå att beröra det svenska samhällets inflytande och de villkor som föräldrarna lever och arbetar under. Det är i stor utsträckning villkoren för *hela* familjen som har betydelse för barns och ungdomars självkänsla och möjligheter.

Att växa upp i Sverige med föräldrar som har icke-svensk bakgrund ger en möjlighet till det rikare liv som samhörighet med två kulturer och förankring i

två samhällen kan medföra. Detta kan givetvis också ge upphov till konflikter och en känsla av att inte höra hemma någonstans. Hur den dubbla tillhörigheten utvecklas och upplevs är mycket beroende av hur föräldrarna hanterar denna "dubbelhet". Men det stöd och den uppskattning invandrarbarnen får i sina kontakter med andra barn och vuxna i och utanför samhällets institutioner, som förskola, skola och i föreningslivet är också viktiga. Hur invandrarbarnen klarar sin framtid är också beroende av vilka resurser som ställs till förfogande för att de skall kunna ha med sina svenska kamrater likvärdiga möjligheter.

Förskolan och annan barnomsorg

Villkoren för barn under deras första levnadsår spelar stor roll för barnens senare utveckling. Under dessa år grundläggs en stor del av utvecklingen av individens språkliga förmåga och identitet. Brister i språklig utveckling under förskoleåldern kan vara svåra för skolan att kompensera. Stor uppmärksamhet har ägnats möjligheterna för barn med ett annat hemspråk än svenska att vidareutveckla detta som en grund både för att utveckla sin identitet och för att underlätta övergången till svenskt undervisnings- och vardagsspråk i skolåldern. Hemspråksverksamhet har förekommit inom förskolan sedan år 1971. År 1977 infördes ett särskilt statsbidragssystem för hemspråksstöd åt sexåriga barn i den allmänna förskolan. Sedan år 1979 utgår statsbidrag även för hemspråksstöd till femåriga barn. I utredningen om språkminoriteter i förskolan (SOU 1982:43) Språk- och kulturstöd redovisas följande uppgifter rörande barn med annat hemspråk än svenska i förskoleåldern.

Många förskolebarn med annat hemspråk än svenska nås inte av samhällets hemspråksstöd. Enligt nyssnämnda utredning hade mer än 17 000 barn med annat hemspråk än svenska plats i daghem eller i deltidsgrupp. Av dessa fick 45 % av 0–4-åringarna och 76 % av 5–6-åringarna hemspråksstöd i förskolan. Endast ca 9 000 barn av det uppskattade totala antalet, 60 000, förskolebarn med annat hemspråk än svenska hade plats i hemspråksgrupp, på daghem eller i deltidsgrupp. Orsakerna till detta är många. Invandrarföräldrar utnyttjar samhällets barnomsorg i mindre utsträckning än svenska föräldrar. Detta kan bero på att samhällets barnomsorg inte passar föräldrar med oregelbundna arbetstider, att man vill lösa barnomsorgen inom familjen eller inom gruppen, att man i större utsträckning har privata lösningar på barntillsynsfrågan eller att man har bristande information om eller känner dåligt förtroende för samhällets barnomsorg. Föräldrar kan naturligtvis också välja att *inte* låta sina barn få hemspråksstöd.

Vissa barn nås genom den *öppna förskolan* som kan anpassas till behoven hos invandrade föräldrar och barn, t ex genom tvåspråkig personal och särskilda öppettider för olika språkgrupper. Erfarenheterna av öppen förskola är än så länge begränsade, men en försöksverksamhet i Huddinge med öppen förskola särskilt för finska, turkiska och jugoslaviska barn har givit positiva erfarenheter.

Omhändertaganden

I en skrivelse (1983 09 07) till regeringen påpekar SIV att omhändertaganden av barn med invandrarbakgrund är en fråga som uppmärksammats allt mer under senare år och att en allt större del av de omhändertaganden som görs gäller invandrarbarn. I SIV:s rapport Invandrarungdomar nämns att invandrarungdomar ibland kommer till socialförvaltningen och ber om hjälp för att flytta hemifrån.

Inom SFINKS (den finsk-svenska arbetsgruppen rörande de finskspråkiga invandrarnas situation inom den svenska hälso- och sjukvården) har frågan om omhändertagande av finska barn i Sverige behandlats. I arbetsgruppen ingår representanter för myndigheter både i Sverige och Finland. På initiativ av SFINKS har utarbetats allmänna råd rörande samarbete mellan myndigheter i Finland och Sverige i frågor som rör social barn- och ungdomsvård. Finska respektive svenska socialstyrelsen har publicerat dem på finska respektive svenska (Allmänna råd 1983:3, Samarbete om barn och ungdomar, Sverige-Finland).

Inom socialstyrelsen pågår arbete med att ta fram kunskapsunderlag och råd kring en individuellt inriktad socialtjänst för invandrare. Inom ramen för detta arbete behandlas frågan om omhändertagande av barn och ungdomar. Socialstyrelsen har i samarbete med invandrarverket låtit framställa en tidigare nämnd skrift Socialarbetare och invandrare (Holmberg, Liber 1984) där bl a frågan om omhändertagande av invandrarbarn diskuteras. Socialstyrelsen har också givit ut en broschyr om familjehem på olika invandrarspråk för att underlätta rekryteringen av familjehem ur olika invandrargrupper.

Frågan om placering av invandrarbarn i familjehem har också behandlats av riksdagens socialutskott i dess betänkande SoU 1982/83:17. Utskottet anförde därvid att det är viktigt att ta hänsyn till barnens behov av att få hålla kontakt med sitt språk och sin kultur. Men det måste också finnas lämpliga familjehem och "vilken placering som är mest lämplig måste avgöras efter en helhetsbedömning i varje enskilt fall, varvid emellertid barnets språk och kultur självklart måste tillmätas stor betydelse." Hithörande frågor har uppmärksammats av de finska och de svenska regeringarna och behandlades vid det s k flerministermötet i Helsingfors i januari 1984. Socialdepartementet har givit delegationen för social forskning i uppdrag att närmare överväga vilka ytterligare studier som behövs för att belysa situationen för de finska barn som blir tvångsomhändertagna för samhällsvård.

Barn som går i skola i hemlandet

Bland vissa invandrargrupper är det vanligt att barnen sänds till hemlandet för att få sin grundläggande skolutbildning. Stockholms skolförvaltning uppskattar att ca 50 % av de grekiska barn som är kyrkobokförda i Stockholm och skolpliktiga vid årsskiftet 1983/84 gick i skola i Grekland. Bland de jugoslaviska barnen är andelen lägre, ca 15 %, och bland de turkiska barnen är andelen 5 % . I andra kommuner i Sverige är sannolikt andelen grekiska barn som går i skola i hemlandet lägre än i Stockholm. Att vissa invandrare sänder sina barn till hemlandet för skolgång har sannolikt en

bakgrund som sammanhänger med föräldrarnas syn på sin vistelse i Sverige och deras önskan att kunna återvända till hemlandet. Föräldrarna vill sannolikt säkerställa att barnen växer upp med goda kunskaper i modersmålet och får en fostran enligt hemlandets normer och inte försvenskas. Man saknar ibland också förtroende för den svenska skolan. Föräldrarnas förvärvsarbete och svårigheter att ordna barntillsyn utanför skoltid kan vara andra orsaker.

Vad denna separation från föräldrarna betyder för barnen har inte studerats närmare. Man vet inte vilka möjligheter som återvändande har haft att fortsätta med utbildning och få arbete och inte heller vad separationen från föräldrarna betytt för personlighetsutvecklingen. Inom en arbetsgrupp hos SIV, som studerar den grekiska gruppens situation har man tagit upp det problem som ligger i att grekiska barn går i skolan i hemlandet åtskilda från sina föräldrar. Grekiska riksförbundet har fått bidrag av SIV för att genomföra ett projekt med inriktning på diskussioner med föräldrarna kring denna fråga. Någon samlad studie av dessa frågor har ännu inte genomförts.

Social stödverksamhet

Finska ungdomar med sociala problem och missbruksproblem är målgruppen för de s k *Solmu-grupperna* i Stockholm och Göteborg. Den mest omfattande verksamheten finns i Stockholm. Solmu-grupperna bedriver behandlings- och rådgivningsverksamhet, dels s k öppet hus-verksamhet, dels samtalsgrupper. I Stockholm har man också haft en s k mamma-grupp för unga mödrar. Målgruppen för verksamheten är dels ungdomar som endast varit i Sverige en kortare tid, dels ungdomar som kanske har arbete och bostad men är isolerade på grund av för dåliga kunskaper i svenska, dels ungdomar som inte lyckats ordna sin situation i Sverige och kanske inte heller i Finland utan lever i ett socialt vakuum. Solmu-grupperna hjälper ungdomarna med kontakter med olika myndigheter och även med samtalsbehandling mot missbruk. Ett problem för gruppernas verksamhet är att det saknas behandlingsplatser för finskspråkiga ungdomar med missbruksproblem. Man samarbetar med de olika socialdistrikten. Solmu-grupperna har också kontakter med myndigheter i Finland.

Fritidsverksamhet

Aktivitet inom *föreningslivet* och inom kommunalt anordnad *fritidsverksamhet* ger barn och ungdomar tillfälle dels till att vidareutveckla sina intressen, dels till samvaro med andra ungdomar och vuxna i en meningsfull verksamhet. Föreningslivet erbjuder också tillfälle att på ett demokratiskt sätt arbeta för sina intressen och idéer. SIV konstaterar i sin uppföljning av rapporten Invandrarungdomar (1981) att för många invandrargrupper är deltagande i organiserad fritids- och kulturverksamhet genomgående lågt. SKU har påtalat behovet av kulturaktiviteter med språkinslag på elevens fritid som komplement till hemspråksundervisningen (se bl a SOU 1983:57, s 272). Med början under budgetåret 1982/83 har regeringen ur allmänna arvsfonden beviljat 3,2 milj kr till statens ungdomsråd för försöksverksamhet

med och bland invandrarungdom. Försöksverksamheten skall pågå under fyra år och omfattar sex invandrargrupper. Syftet med verksamheten är att få fler invandrarungdomar engagerade i svenskt föreningsliv och upprätta ett konkret samarbete mellan svenska föreningar och invandrarorganisationer. Tolv organisationer deltar i åtta olika projekt. Inom invandrarnas egna organisationer bedrivs barn- och ungdomsverksamhet av olika slag. Fem av invandrarnas riksförbund är berättigade till statligt stöd som ungdomsorganisationer.

Fritidshem är en form av barnomsorg för skolbarn med förvärvsarbetande eller studerande föräldrar. Inom fritidshemskommittén (1982:77) utreds frågor rörande organisationen och det pedagogiska innehållet i fritidshemsverksamheten. Enligt uppgift från kommittén saknas kunskaper om i vilken utsträckning fritidshemsverksamheten utnyttjas av invandrarbarnen. Kommittén har i sitt hittillsvarande arbete främst behandlat invandrarbarnens rätt till fritidshemsplats i anslutning till bestämmelserna i socialtjänstlagen om förtur till kommunal barntillsyn för barn med särskilda behov. I övriga avseenden behandlas invandrarbarnen som övriga barn, och kommittén har inte i uppdrag att särskilt belysa invandrarbarnens situation inom fritidshemsverksamheten. Utredningen om Språk- och kulturstöd för invandrar- och minoritetsbarn i förskoleåldern (SOU 1982:43) redovisar förekomsten av hemspråksgrupper inom fritidshemmen. Enligt utredningen fanns det vid årsskiftet 1980/81 sammanlagt sju hemspråksgrupper på fritidshem, samtliga för finsktalande barn.

För äldre barn och ungdomar finns fritidsgårdar som erbjuder verksamheter av olika slag och är ett komplement till den fritidsverksamhet som bedrivs av föreningar och kommunala förvaltningar. Regeringen har i september 1983 beslutat om bidrag till utvecklingsarbete vid fritidsgårdar och har avsatt 30 milj kr ur allmänna arvsfonden för sådant utvecklingsarbete fördelat på högst 10 milj kr per år. Enligt beslutet bör i utvecklingsarbetet ingå försök att i ökad utsträckning utnyttja fritidsgårdarna för invandrarungdom. Samtliga kommuner har inbjudits att delta och inkomma med förslag till utvecklingsarbete vid fritidsgårdar.

7.2.9 Kommitténs synpunkter

Vi har i det föregående gett en bild av några frågor på olika områden, främst inom socialtjänsten och berört hälso- och sjukvård, barnomsorg, skola, föreningsliv och fritid. Vi har pekat på såväl brister som på den utveckling som pågår. Utgångspunkten är att invandrare skall beredas likvärdiga möjligheter med befolkningen i övrigt inom dessa sektorer. Det är viktigt att pågående verksamheter inom dessa områden kan utvecklas, genomföras och följas upp och att nya initiativ tas. Vi vill särskilt understryka kommunernas, landstingens och berörda statliga myndigheters ansvar – inte minst socialstyrelsens – för den fortsatta utvecklingen. Det är vidare angeläget att SIV har resurser att kontinuerligt upprätthålla den bevakning av den sociala sektorn som man hittills haft ambitionen att göra. Vi går inte närmare in på de olika områdena utan begränsar oss till att peka på några särskilt viktiga frågor.

Den första frågan gäller många *invandrarkvinnors situation*. Åtskilliga

invandrarkvinnor arbetar antingen inom tillverkningsindustri eller med servicearbete. Flera rapporter vittnar om att invandrarkvinnor har en särskilt otrygg ställning på arbetsmarknaden. Denna otrygghet har två grundorsaker. För det första har hårt arbete under lång tid för många lett till olika sjukdomstillstånd med åtföljande sjukskrivningar. För det andra arbetar många invandrarkvinnor med låg utbildning och dåliga kunskaper i svenska inom sådana branscher och inom sådana yrkesområden att de löper en större risk att förlora sin anställning vid en förändring av verksamheten. Vi anser det särskilt angeläget att invandrarkvinnornas situation på arbetsmarknaden uppmärksammas och att de erbjuds svenskundervisning och kompletterande skol- och yrkesutbildning som är anpassad till deras behov. Vi anser det också angeläget att det blir klarlagt vilken roll grundvux kan spela för olika grupper av invandrarkvinnor liksom i vilken situation de deltagande kvinnorna befinner sig. Våra förslag i kapitel 5 om försöksverksamhet när det gäller att kombinera olika arbetsmarknadspolitiska och utbildningspolitiska insatser bör vara ett steg i rätt riktning.

En förutsättning för att kvinnor med vårdansvar för mindre barn skall kunna delta i utbildning är att *barntillsyn* kan erbjudas. Enligt en undersökning bland åtta kommuner, som socialstyrelsen och SIV låtit göra år 1982, tillämpade de undersökta kommunerna olika regler när det gäller att lämna förtur till barntillsyn för barn till föräldrar som studerar på grundvux. Vi anser att kommunerna i sin planering av barnomsorg bör ta hänsyn till behovet av barntillsyn så att de invandrarkvinnor som har låg utbildning och dåliga kunskaper i svenska skall kunna delta i svenskundervisning, grundvux och annan utbildning. Förtur till kommunal barnomsorg bör enligt vår mening gälla vid deltagande i sådan utbildning.

En annan fråga gäller *förskolebarnen*. Vi vill framhålla att det är angeläget att kommunerna i sin planering av barnomsorgen tar hänsyn till behoven hos invandrarbarnen i kommunen av såväl plats i förskola som hemspråksträning i olika former. Vi anser att kommunen bör göra en plan för hur olika former av hemspråksträning skall komma invandrarbarnen till del, genom förskola, öppen förskola, lördagsverksamhet, föreningsledd verksamhet osv.

En tredje fråga rör *omhändertagande av barn*. Generellt gäller att de sociala myndigheterna i första hand har att söka andra vägar att lösa problemen. Omhändertagande tillgrips endast när det är nödvändigt för att säkerställa barnets rätt till en acceptabel uppväxtmiljö. De iakttagelser som gjorts beträffande utvecklingen och frekvensen av omhändertagande av barn i invandrarfamiljer gör det dock angeläget att understryka vikten av att allt som kan göras också blir gjort för att säkerställa att deras speciella situation blir fullt beaktad. Det är viktigt att språksvårighet och bristande insikt om invandrarfamiljens bakgrund övervinns, så att alla möjligheter kan tillvaratas att lösa problemen utan varaktig splittring av familjen. Resurser inom den aktuella befolkningsgruppen bör kunna utnyttjas och endast i undantagsfall bör invandrarbarn placeras i svenska familjer. Att placera barn i en miljö där ingen talar barnets språk kan inte accepteras.

En fjärde fråga gäller möjligheterna att ha *tillgång till kulturkompetent och helst tvåspråkig personal*. Detta är särskilt viktigt i sammanhang när det är eller börjar bli kris inom familjen. Eftersom det generellt inom den sociala sektorn är viktigt med tvåspråkig personal, tar vi på ett sammanhållet sätt upp frågan efter nästa avsnitt som gäller äldreomsorgen.

7.3 Äldreomsorgen

7.3.1 Utgångspunkter

Antalet äldre som invandrar är litet. Av dem som invandrar är för närvarande ca 2 % över 65 år. Åldersstrukturen på dem som bor här förändras kontinuerligt i riktning mot att det blir allt fler pensionärer. I kapitel 2 har vi visat att denna förändring inträtt redan när det gäller några stora tidiga invandrargrupper. När vi talar om invandrare i detta sammanhang avser vi utrikes födda, oavsett om de har behållit sitt ursprungliga medborgarskap eller har blivit svenska medborgare.

För dem som kan behålla sin folkpension vid en återflyttning finns naturligtvis en större valmöjlighet när det gäller att bosätta sig i hemlandet på ålderdomen. En hel del "pendlar" säkerligen och bor alltså tidvis i Sverige, tidvis i sitt gamla hemland. Men flertalet äldre blir kvar här. Många har inte möjlighet att återvända av politiska skäl, många kan inte få med sig folkpensionen, men även de som har den möjligheten stannar ofta kvar.

För att få en uppfattning om antalet äldre invandrare i framtiden har SCB:s prognosinstitut gjort en uppskattning av antalet utrikes födda som är i pensionsåldern fram till år 2025. Institutet antog en framtida nettoinvandring av 18 000 per år fram till år 1985 och därefter 12 000 per år. För jämförelsens skull gjordes även en framskrivning med antagandet att ingen fortsatt nettoinvandring kommer att ske. Uppgifterna redovisar vi i tabell 7.1. Det kan tilläggas att den genomsnittliga nettoinvandringen av utländska medborgare åren 1980–1983 varit ca 5 000. Det är därför de lägre siffrorna i tabellen som är mest intressanta. Även om ingen nettoinvandring skulle ske väntas resultatet ändå bli att antalet utrikes födda över 65 år mer än fördubblas till år 2000.

Den utveckling som vi kan förutse kommer att ställa nya krav på samhällets äldreomsorg. Detta måste beaktas i den långsiktiga planeringen, eftersom möjligheterna till samhällsservice inte bör försämras på grund av nationalitet eller förmåga att språkligt uttrycka sig. Vår utgångspunkt är att hänsyn till en invandrargrupps etniska, språkliga och kulturella särdrag

Tabell 7.1 Utrikes födda över 65 år åren 1980–2025 enligt olika antaganden om den framtida invandringen

År	Nettoinvandring på 18 000 per år till år 1985 och därefter 12 000 per år	Ingen nettoinvandring
1980	52 000	52 000
1984	60 000	60 000
1990	85 000	84 000
2000	126 000	122 000
2010	165 000	156 000
2020	204 000	175 000
2025	213 000	156 000

måste tas om de invandrarpolitiska målen skall kunna nås när det gäller äldreomsorgen. Detta nämns särskilt när socialtjänstens delmål för äldreomsorgen – normalisering och självbestämmande – beskrivs. De åtgärder som krävs för att nå målen bör utformas efter den enskildes behov av service- och boendemöjligheter.

7.3.2 Åldrande i annat land

Många invandrare har levt i Sverige en längre tid än i hemlandet. Trots detta visar undersökningar att tiden i Sverige betytt mindre för integrationen än de motiv invandraren hade när han flyttade hit. Många invandrare har kommit till Sverige av ekonomiska skäl och har haft för avsikt att återvända till hemlandet. Detta har dock inte blivit möjligt av bl a familjeskäl och ekonomiska skäl. Dessutom har förhållandena i hemlandet förändrats under bortovaron och att återvända skulle innebära att man blev tvungen att anpassa sig till ett i många hänseenden nytt land. Många av dem som kommit hit som flyktingar har inget land att återvända till.

Språkets betydelse för individens integration har klarlagts i flera undersökningar. Även äldre invandrares språkförståelse har undersökts. Att kommunicera med andra på det egna språket är en viktig trygghetsfaktor. Många åldringar uppger att kunskaperna i det nya språket försämras med åren. Det finns flera förklaringar till detta. En är att de äldre invandrarna ofta inte använder sitt nya språk lika aktivt som tidigare. Dessutom har i dag många invandrarpensionärer bristfälliga kunskaper i svenska. Även naturliga åldersförändringar som hörselnedsättningar kan försämra förståelsen. Talar man med viss accent eller brytning kan man ha svårt att göra sig förstådd. Detta innebär att många inte kan delta i det aktivitetsutbud på svenska som kommuner och organisationer ordnar för pensionärer. Isolering och bristande aktivitet kan bli följden. Att vara utan jämnåriga från samma etniska grupp kan upplevas som mycket hämmande för den enskilde individen.

Att arbeta med tolk inom äldreomsorgen kan bara vara en nödlösning. Pensionären blir i vissa fall helt beroende av tolken och förstår inte vad som diskuteras mellan personalen och tolken. Personalen har lätt att uppfatta pensionären som intellektuellt nivåsänkt. De tider som tolk inte finns att tillgå kan av pensionären upplevas som en hopplös och isolerad situation.

7.3.3 Vidtagna åtgärder – en kort summering

Statens invandrarverk

SIV har tagit initiativ till och publicerat en studie av äldre finska och jugoslaviska invandrare i Jönköpings kommun, Äldre invandrare – en pilotstudie, 1981. SIV har även deltagit och genom projektbidrag stött projektet VÄLFI, till vilket initiativ togs av stödföreningen Vilboken, dvs Sverige-finska pensionärers och långtidssjukas stödförening, samt Olofströms kommun och som pågick åren 1982–1983.

SIV har i en bevakningsrapport (1983 11 29) om utvecklingen inom den sociala sektorn till socialstyrelsen pekat på ett antal åtgärder som kommuner-

na bör vidta för att de skall kunna klara äldreomsorgen avseende invandrare på ett invandrarpolitiskt tillfredsställande sätt. SIV har bl a pekat på vilket statistiskt planeringsunderlag som bör tas fram och har framhållit vikten av tvåspråkig personal.

Kommunförbundet

Kommunförbundet utgav år 1981 en promemoria, Kommunerna och invandrarna. I ett avsnitt om socialtjänsten framgår bl a att utvecklingen kommer att ställa nya krav på samhällets äldreomsorg. Redan nu anförs från bl a invandrarföreningar att personer som talar samma språk bör få möjlighet att komma till samma avdelning i servicehus eller liknande, och att det bör finnas tvåspråkig personal där. Detta anser Kommunförbundet vara värt att pröva under förutsättning att kommunens regler för tilldelning av servicebostäder inte åsidosätts.

Tillsammans med socialstyrelsen håller Kommunförbundet på att framställa en idéskrift om äldre invandrare inom äldreomsorgen, som beräknas vara klar sommaren 1984.

Äldreberedningen

I november 1982 anordnade den parlamentariska äldreberedningen en konferens där programmet omfattade dels aktuell information från organisationer och myndigheter och dels en redovisning av olika kommuners erfarenheter från det praktiska arbetet med invandrare inom äldreomsorgen. Konferensen dokumenterades i rapporten Invandrarna och äldreomsorgen. Vidare har beredningen deltagit i och delfinansierat det tidigare nämnda projektet VÄLFI. Inom beredningen pågår ett programarbete för äldre inom den offentliga och privata omsorgen men i detta arbete utgör äldre invandrare inte någon prioriterad grupp.

Socialstyrelsen

Inom socialstyrelsen har en hel del kunskapsunderlag tagits fram. Den problemorienterade idéskrift, som socialstyrelsen planerar tillsammans med Kommunförbundet riktar sig till socialarbetare i kommunerna, men också till planerare och politiker. I skriften kommer bl a att behandlas målen för den svenska invandrarpolitiken, socialtjänstens mål för äldreomsorgen, beskrivning av förväntade behov av service och omvårdnad, planeringsaspekter samt frivilliga organisationers insatser för äldre invandrare.

Tillsammans med finska socialstyrelsen håller socialstyrelsen på att utarbeta en skrift som behandlar frågor i samband med äldre finska invandrares flyttning mellan de båda länderna. Målgrupper för denna är personal vid socialförvaltningar och invandrarbyråer. Den skall ge en kort beskrivning av äldreomsorgen i respektive land, skillnader och likheter, avgifter för social service samt vad äldre som tänker flytta till det andra landet då behöver tänka på. Skriften beräknas utkomma under år 1984.

SFINKS

SFINKS är som vi tidigare nämnt en finsk-svensk arbetsgrupp tillsatt av regeringarna i Sverige och Finland i syfte att förbättra de finskspråkiga invandrarnas situation inom den svenska hälso- och sjukvården samt socialtjänsten. På initiativ av SFINKS höll svenska socialstyrelsen i mars 1983 ett särskilt arbetsmöte om frågor som rör äldre finska invandrare. En rapport (För Finland och Sverige gemensamma äldreomsorgsfrågor, Socialstyrelsen) från detta möte har redovisats. Mötet resulterade i att ländernas socialstyrelser utarbetar nyssnämnda skrift som behandlar frågor i samband med flyttning.

Stockholms kommun

I rapporten Invandraråldringar i Skärholmen, framlagd av invandrarförvaltningen och socialförvaltningen i samarbete år 1983, redovisas en försöksverksamhet som bedrivits inom socialdistrikt 12. Rapporten utgjorde förslag till åtgärder för äldreomsorg för invandrare. En erfarenhet som socialförvaltningen i Stockholm redovisat för kommittén, är att sedvanlig information via broschyrer inte är tillfyllest.

Socialnämnden i Stockholm har i oktober 1983 beslutat att kommunens 18 socialdistrikt skall

- verka för att äldre invandrare med behov av serviceboende bereds möjlighet att bo tillsammans med andra med samma språktillhörighet samt att andra vägar att underlätta äldre invandrares boende undersöks,
- verka för att tvåspråkig kulturkompetent personal utnyttjas som vårdbiträden och hemvårdare där så erfordras,
- kartlägga förekomsten av två- eller flerspråkig personal samt verka för att personal som arbetar hos invandrare får introduktion och utbildning i invandrarfrågor, språk, kulturfrågor, användande av tolk m m och att särskilt invandrarpersonal får kännedom om svenska sedvänjor och svensk kultur,
- i samarbete med invandrarnas organisationer verka för att äldre invandrare ges möjlighet att utveckla sina egna sociala och kulturella traditioner bl a för att motverka mänsklig isolering.

Socialförvaltningen i Stockholm har sänt ut ett frågeformulär till 1 230 medlemmar av finska församlingen, vilka fyllt 65 år. Frågan gällde önskad boendeform. Ca hälften av de tillfrågade svarade, och av dem önskade 16 % flytta till servicehus för finsktalande, alternativt finskspråkig enhet i vanligt servicehus. Som en följd av enkätsvaren kommer en mindre del av ett servicehus i Älvsjö – det öppnas sommaren 1984 – att upplåtas för finska invandrare.

Olofströms kommun

På initiativ av stödföreningen Vilboken, alltså Sverige-finska pensionärers och långtidssjukas förening, som representerar finska invandrare i Syd-Sverige (500 medlemmar), samt Olofströms kommun, genomfördes en

undersökning åren 1982–1983 (VÄLFI) med syftet att undersöka om det i den finska invandrargruppen i södra Sverige fanns behov av ett finskspråkigt pensionärscentrum i Olofström. Man försökte också ta reda på hur kommunerna i södra Sverige och de finska föreningarna ställde sig till ett finskspråkigt pensionärscentrum i Olofström.

Undersökningen ledde till att Olofströms kommun skulle omvandla 20 lägenheter till servicelägenheter med tillhörande dagcentral för finskspråkiga pensionärer. Olofströms kommun och Blekinge läns landsting har lämnat en framställning till regeringen med begäran om stöd för de merkostnader som projektets genomförande medför för kommunen och landstinget. Frågan bereds för närvarande inom regeringskansliet.

Organisationerna och pensionärerna

I takt med att antalet äldre med utländsk bakgrund ökar har också deras intressen och behov uppmärksammats inom invandrarnas egna organisationer och inom svenska pensionärsorganisationer.

Pensionärernas riksorganisation (PRO) fick ett projektbidrag från SIV med 80 000 kr för budgetåret 1983/84 och bedriver viss verksamhet på finska för finsktalande pensionärer. Våren 1984 var 23 finskspråkiga pensionärsföreningar anslutna till förbundet, som sedan januari 1984 har en heltidsarbetande invandrarsekreterare som också har till uppgift att arbeta med andra invandrare.

Finska riksförbundet erhöll våren 1983 ett engångsbidrag på 150 000 kr från socialdepartementet för insatser för att stimulera den lokala pensionärsverksamheten. Enligt regeringens beslut skulle verksamheten så långt möjligt bedrivas i samarbete med lokala pensionärsorganisationer och studieförbund. SIV har också stött projektet med 50 000 kr.

Riksförbundet konstaterar i en särskild skrivelse till kommittén att antalet finlandsfödda ålderspensionärer i slutet av år 1981 var ca 14 000 och enligt gjorda prognoser skulle komma att uppgå till ca 50 000 år 2000. Det finns också många förtidspensionärer bland de finska invandrarna. Enligt riksförbundet är förbundets resurser hårt bundna till barn- och ungdomsverksamheten. De ökade kraven på att verka för mera information och fritidsverksamhet för de stora pensionärsgrupperna kräver enligt förbundet tillskott av resurser. Förbundet menar att dess pensionärsverksamhet borde likställas med pensionärsorganisationernas och erhålla särskilt statligt bidrag samt att landstingen och kommunerna på motsvarande sätt skulle bevilja bidrag på det regionala och det lokala planet.

De ovan nämnda bidragen har gjort det möjligt att utveckla pensionärsverksamheten bl a i de lokala föreningarna. Antalet lokala föreningars och distriktens pensionärsutskott har ökat. Riksförbundet har redan tidigare ett pensionärsutskott. Förbundet har tagit initiativ till en samarbetsgrupp med PRO.

7.3.4 Kommitténs synpunkter

Dagsläget i korthet

Invandrarna utgör för närvarande ett litet inslag inom äldreomsorgen. Det finns uppgifter som tyder på att invandrarna anlitar den kommunala äldreomsorgen i mindre omfattning än svenska pensionärer i samma ålder. Antalet invandrare bland yngre pensionärer och i åldrarna under pensionsåldern talar för att behovet av äldreomsorg för invandrare kommer att öka betydligt under de närmaste årtiondena.

Särskilda anordningar för omvårdnad och boende för äldre invandrare förekommer inte, med några få undantag. I Stockholm finns sedan 1940-talet ett judiskt pensionärshem och ett judiskt sjukhem samt ett katolskt pensionärshem, Stiftelsen Josephina-hemmet. På det judiska pensionärshemmet tillämpar man strikt de judiska kosherreglerna för hantering av livsmedel, iakttar judiska seder och firar judiska helger. Vidare har Stockholms kommun reserverat ett antal lägenheter för finskspråkiga i ett servicehus i Älvsjö som skall öppnas år 1984.

Vissa kommuner har gjort inventeringar i syfte att kartlägga behov och resurser inom äldrevården för invandrare. Genom det tidigare nämnda Olofströmsprojektet, VÄLFI, redovisades samtliga kommuners inställning i södra Sverige (52 kommuner) vad gäller finska pensionärer. Erfarenheterna från den undersökningen visar att kommunerna står inför en situation som man inte har planerat för.

De inventeringar som gjorts kan ses som en förberedelse för verksamhet som utformas med hänsyn till olika pensionärsgruppers behov och önskemål. Det har visat sig att man inom äldreomsorgen har tillgång till tvåspråkig personal i viss mån men också att personalens språkkunskaper tillvaratas först när problem uppstår. Som regel har denna personal anställts utan att deras kunskap i invandrarspråk har räknats som merit.

Bättre planering behövs

Äldre invandrares behov av särskild service behöver uppmärksammas i kommunernas utvecklingsplaner inom äldreomsorgsprogrammet. En huvudlinje bör enligt vår uppfattning vara att invandrare – på samma sätt som äldre infödda svenskar – i första hand ges stöd för att kunna bo kvar i sin egen bostad. Vad som särskilt erfordras är bl a följande

- stöd till anskaffande av lämplig bostad. Det kan i vissa fall röra sig om en bostad där den äldre kan bo tillsammans med eller nära den yngre generationen,
- uppsökande verksamhet bland invandrare i samarbete med invandrarföreningar m fl,
- skriftlig information på olika språk,
- inventering av behov av och tillgång till tvåspråkig personal inom hemtjänsten,
- kartläggning av behov av och tillgång till tvåspråkig personal i servicehus,
- kartläggning av behov av avdelningar eller särskilt reserverade lägenheter

för viss språkgrupp i servicehus,

- information och fortbildning i invandrarkunskap för personal inom äldreomsorgen.

För att förbereda sig inför kommande behov inom äldreomsorgen är det viktigt att kommunerna inventerar invandrarnas ålderssammansättning. Det system med befolkningsregister och utförlig statistik som finns gör det möjligt att ta fram uppgifter för kommuner och även för mindre områden. Alla kommuner får årligen vissa befolkningsstatistiska tabeller från SCB. En av dessa tabeller avser utländska medborgare, vilken dock är missvisande som mått på antalet äldre invandrare. Planeringen bör i stället utgå från den statistik för utrikes födda som SCB framställer och som kan erhållas med fördelning på ålder och födelseland. Denna statistik ger en god belysning av antalet invandrare av första generationen. Vill man ytterligare fördjupa sin analys och ta reda på de enskilda personerna kan uppgifter erhållas från länsstyrelsens register. Den statistik som kan tas fram är bara en allmän ram för en första orientering. Det är naturligtvis inte enbart egenskapen att vara född i ett annat land som gör att den äldre invandraren kan ha speciella behov som samhället bör söka tillgodose. Det utslagsgivande är i stället om den äldre har ett annat språk och i vissa fall annorlunda kulturella sedvänjor. Sådana uppgifter kan troligen endast fås genom uppsökande verksamhet.

Fördelar kan vinnas om man redan på planeringsstadiet utbyter erfarenheter mellan kommuner och delar med sig av lyckade – eller mindre lyckade – åtgärder inom äldreomsorgen. Sådant erfarenhetsutbyte sker i dag t ex mellan Eskilstuna och Uppsala kommuner.

För den ömsesidiga informationen bör den kommunala äldreomsorgen etablera kontakter med invandrar- och minoritetsföreningar och med pensionärsorganisationer och invandrarnas egna pensionärsföreningar.

Genom sina organisationer kan invandrarna få ökad kunskap om kommunens äldreomsorg och kommunen kan få del av invandrargruppers syn på åldrande och äldreomsorg. För att säkert nå ut med information till enskilda äldre invandrare behövs uppsökande verksamhet. Denna kan ske genom tvåspråkig personal inom hemtjänsten eller med hjälp av invandrarorganisationer eller andra organisationer, t ex studieförbund eller organisationer som Röda Korset. Stöd kan behövas av kommunen och det kan t ex vara nödvändigt med särskilda utbildningsinsatser för "uppsökare". Därutöver krävs skriftlig information om äldreomsorgen på de aktuella språken. Genom dessa olika slag av kontakter kan invandrares önskemål och behov inom äldreomsorgen uppmärksammas i tid och tas upp som inslag i planeringsunderlaget.

Äldres boende

De allra flesta av dem som är äldre än 65 år – inte mindre än 90 % – bor i det vanliga bostadsbeståndet. Det är först i de allra högsta åldersklasserna – 90 år och äldre – som institutionsboendet är dominerande. Hur äldre invandrare bor har inte särskilt undersökts, varför vi saknar underlag för att göra någon jämförelse.

Äldre invandrare är emellertid inte någon homogen grupp utan represen-

terar olika traditioner och kulturer, varför det är viktigt att notera att det kan finnas skillnader i förväntningar och önskemål i fråga om samhällets omsorg om de äldre. Inom den finska invandrargruppen har undersökningar visat att många vill ha finskspråkiga servicehus. Motsvarande intressen och önskemål har många balter. Det finns också invandrargrupper som vill sköta omsorgen om sina äldre inom den egna familjen. Detta är i många fall förenat med svårigheter, t ex de yngres förvärvsarbete eller för liten bostad. Dessutom tenderar rådande familjehierarki att brytas ned i Sverige, vilket tillsammans med trångboddhet kan medföra ökade motsättningar mellan generationerna.

Enligt vår uppfattning bör insatserna för de äldre i första hand syfta till hjälp och stöd för att de skall kunna bo kvar i sin egen bostad. För att de familjer som så önskar skall kunna ta hand om sina gamla krävs bl a stora lägenheter, utformade så att flera generationer kan bo tillsammans. Hänsyn till sådana önskemål bör tas när en invandrarfamilj med en äldre familjemedlem söker bostad. De ekonomiska förutsättningarna för en sådan lösning av de äldre invandrarnas bostadsproblem kräver särskilt beaktande.

Beträffande s k anhöriganställning för vård av familjemedlem har tillfrågade invandrare visat sig illa orienterade, varför informationen i dessa frågor bör förbättras.

I dag finns ca 25 000 lägenheter i servicehus. Enligt kommunernas planer tillkommer ca 3 000 nya bostäder i servicehus per år under den närmaste femårsperioden. En tendens för de servicehus som planeras är att husens storlek minskar och att lägenhetsytan ökar. I dag består drygt hälften av servicelägenheterna av ett rum och kök.

Enligt socialstyrelsens förteckning över servicehus med helinackordering finns i dag över 1 100 ålderdomshem med sammanlagt ca 57 000 platser varav de flesta i enkelrum. Man räknar med att antalet platser på ålderdomshemmen, som i dag utgör den dominerande formen av institutionsboende, kommer att minska i framtiden.

Av olika skäl kommer det att finnas behov av platser i servicehus för äldre invandrare. Viktigt är då, som invandrarorganisationerna påtalat, att personer som talar samma språk och tillhör samma etniska grupp får bo tillsammans och kan få service av tvåspråkig personal. Eftersom det i många fall kommer att röra sig om små grupper, kan samarbete över kommungränserna vara fördelaktigt. Det är viktigt att även gruppen i servicehuset blir så stor att det blir möjligt att skapa ett varierat kulturliv.

Vårdlag för hemtjänst och hemsjukvård

Inom äldreomsorgen har det blivit allt vanligare att de äldre får hjälp och stöd i sina hem av vårdlag eller vårdteam. Erfarenheterna har varit positiva. I sådana vårdlag samarbetar personal från den kommunala hemtjänsten med personal från landstingets hälso- och sjukvård. Det är vår uppfattning att just denna vård- och omsorgsform synnerligen väl lämpar sig för äldre invandrare, under förutsättning att någon av de medverkande i vårdlaget behärskar pensionärens språk och är väl förtrogen med hans kulturella bakgrund.

Personalutbildning

Personalen inom äldreomsorgen kommer nu mer än tidigare att möta invandrare bland de äldre. Det kommer att ställa personalen inför nya uppgifter när vård och service skall ges till pensionärer med annan språklig och kulturell bakgrund än vad man tidigare varit van vid. Därför kommer också att krävas ökade informations- och utbildningsinsatser. Syftet bör vara att öka kunskapen om och förståelsen för pensionärer som kan ha annan livssyn, andra traditioner, förväntningar och behov än vad som är vanligt bland infödda svenskar.

Vilka krav som bör ställas på språkkunskaper hos personal som arbetar som vårdbiträde i öppen vård hos invandrare som inte kan svenska behöver närmare belysas. Därvid är att observera att olika hjälpsituationer ställer olika krav på språkkunskaperna. När det gäller att bryta social isolering måste någon av personalen som pensionären möter behärska det aktuella språket väl.

Enligt vår uppfattning måste personalen få ökade insikter i frågor som gäller andra livsåskådningar, religiösa sedvänjor och döden i olika kulturer. Eftersom det inte är möjligt att ge detaljerade kunskaper om alla invandrargruppers olika kulturer är det viktigt att personalen tränas att uppmärksamma och själv söka information om vad den enskilda patientens/ åldringens kulturmönster innebär i förhållande till det svenska. Konkret kan det handla om både maträtter som en invandrares religion förbjuder eller att en manlig vårdare kan uppfattas som en chockerande upplevelse för en invandrarkvinna. I första hand bör utbildningen syfta till ökad medvetenhet om andra kulturer, som sedan kan byggas på och kompletteras med specifik kulturkännedom. Vi återkommer i nästa avsnitt till både tvåspråkighetens och kulturkännedomens betydelse och till frågan hur man kan trygga tillgången till sådan kunskap inom hela socialtjänst- och sjukvårdssektorn.

Slutord

Vi understryker sammanfattningsvis, att äldreomsorgen i framtiden kommer att behöva anpassas till de särskilda behov som äldre invandrare med olika språklig och kulturell bakgrund har. Detta medför bl a att kommunerna behöver skaffa sig planeringsunderlag bl a om utlandsfödda personer och om deras önskemål när det gäller äldreomsorg.

Samarbetet mellan kommun och landsting behöver utvecklas så att äldre invandrare kan få hjälp genom vårdlag, där någon av de medverkande kan invandrarens språk.

Som framgår i kapitel 14 finns det möjligheter för SIV att ge organisationer ett – av resursskäl – begränsat stöd till organiserad pensionärsverksamhet.

7.4 Tvåspråkighet och kulturkompetens hos personalen inom social- och sjukvårdssektorn

7.4.1 Utvecklingen i korthet

På senare år har frågan om behovet av flerspråkig samhällsservice och kulturkompetens hos olika samhällsrepresentanter fått ökad uppmärksamhet. Det finns en större medvetenhet om att likvärdig samhällsservice för invandrare som för övriga medborgare i många fall kräver tillgång till personal med kunskap i det aktuella språket och om den kulturella bakgrunden. Kommittén avser i det följande att, mot bakgrund av en kortfattad presentation av utvecklingsarbetet under senare år, ta upp frågan om tvåspråkighet och kulturkompetens inom social- och sjukvårdssektorn. SIV har genom åren ägnat stor uppmärksamhet åt frågan.

Inom den offentliga sektorn har man efterhand börjat ge service på andra språk än svenska utöver i de begränsade situationer där lagstiftningen föreskriver det. En del kommuner och landsting har planenligt anställt tvåspråkig personal eller försöker att i verksamheten ta till vara de språkkunskaper som redan anställda invandrare har. Främst har det gällt inom hälso- och sjukvården, skolan och socialtjänsten. Motsvarande har gjorts av vissa statliga organ. I första hand har det rört sig om finskspråkiga.

Det är fortfarande mycket varierande i vilken utsträckning offentliga tjänster besätts med tvåspråkig sökande, även i fråga om arbetsuppgifter som till en betydande del består i service till icke svensktalande. Genomtänkta planer för flerspråkig service föreligger än så länge i liten utsträckning.

Det förekommer emellertid att offentliga arbetsgivare antar riktlinjer om att tvåspråkig personal bör rekryteras/tillvaratas. Som exempel kan nämnas de handlingsprogram för den kommunala invandrarpolitiken som både *Botkyrka* och *Göteborgs* kommunfullmäktige antog år 1979. Vid tillsättande av tjänster som innebär många kontakter med invandrare bör enligt Botkyrkaprogrammet tvåspråkighet räknas som en merit. Göteborgsprogrammet föreskriver att tvåspråkiga sökande prioriteras vid tillsättande av tjänster som har direkt kontakt med invandrare. Det framhålls uttryckligen att tvåspråkiga personer bör anställas inom hälso- och sjukvård, socialtjänst, skola samt kultur- och fritidsförvaltning. Liknande riktlinjer finns nu i flera kommuner och landsting. I kapitel 16 redovisar vi inventeringar av tvåspråkig personal och program i frågan hos några landsting.

En arbetsgrupp inom regeringskansliet redovisade år 1982 i en rapport (Ds A 1982:9) i vilken utsträckning flerspråkighet kan ges meritvärde vid anställning i offentlig tjänst samt vid antagning till högre utbildning. Därefter har en utredning om meritvärdering vid tillsättning av statliga tjänster genomförts och redovisats i rapporten (Ds C 1983:16) Meritvärdering vid statliga tjänstetillsättningar m m. Utredningen, som anser att endast meriter av betydelse för tjänsten i fråga skall beaktas, menar att språkkunskaper skall beaktas om arbetsuppgifternas art ställer sådana krav. Enligt utredaren behöver en särskild förordning inte utfärdas. Regeringen och centrala myndigheter föreslås använda planeringsanvisningar och liknande styrmedel för att få underlydande myndigheter att i sin mål-verksamhetsbeskrivning,

personalplan m m beakta behovet av språkkunskaper och kulturkompetens. Dessa faktorers värde som merit och saklig tillsättningsgrund bör komma till klart uttryck.

Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet hör till de organisationer som yttrat sig över arbetsmarknadsdepartementets rapport. Båda organisationerna framhåller att det i samband med rekrytering till anställningar där tvåspråkighet bedöms vara en merit bör framgå att tvåspråkighet är ett arbetskrav. Förbunden framhåller också att man inte får göra avkall på kravet på goda språkfärdigheter i svenska och att bedömningsinstrument bör utvecklas som kan användas för språkkunskapsprövning främst i samband med yrkesutbildning.

Med anledning av nämnda arbetsgrupps förslag om åtgärder för att öka tillgången på tvåspråkig personal med högskoleutbildning gav regeringen i april 1983 universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) i uppdrag att utreda denna fråga. De utbildningar som i första hand anges i uppdraget är sådana som förbereder för yrkesverksamhet inom socialtjänsten, mödra- och barnhälsovården, långtidssjukvården samt den psykiatriska vården. Insatserna borde avse finska språket och något eller några andra språk. UHÄ skall redovisa sina förslag i samband med anslagsframställningen senast den 1 september 1984.

SKU har i sitt huvudbetänkande (SOU 1983:57) föreslagit att man prövar möjligheten att yrkesinrikta hemspråksundervisningen på vissa studievägar i gymnasieskolan, så att fackterminologi lärs in även på det aktuella hemspråket.

Genom det svensk-finska samarbetet inom SFINKS har diskussioner tagits upp mellan Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet om möjligheterna att ge ut en gemensam idéskrift om erfarenheter i invandrarfrågor. Olika landsting och kommuner har olika behov och erfarenheter av exempelvis anlitande av tolk, vissa tvåspråkiga lösningar, informationsinsatser etc.

7.4.2 Kommitténs synpunkter

Sverige har på kort tid blivit ett land med invånare från skilda kulturer och med många olika språk. Detta ställer nya krav på samhället när det skall tillgodose alla medborgares rätt till likvärdig service. Samhällets institutioner måste anpassa sitt arbetssätt och sin personalrekrytering för att kunna svara upp mot de nya behoven. Inom social- och vårdsektorn poängteras ofta behovet av kunskaper om olika invandrares kulturella bakgrund och behovet av att utnyttja tvåspråkig och kulturkompetent personal. Vi anser att frågan om att tillgodose invandrarnas behov av service består av flera delfrågor, tillgången på språk- och kulturkompetent personal, insatser för utbildning av den egna personalen, anpassning av övrig utbildning på grund av invandringen samt planering.

Invandrare som har otillräckliga kunskaper i svenska måste kunna få möjlighet att utnyttja samhällsservice på sitt modersmål. Förutom en väl fungerande tolkservice är tillgång till tvåspråkig och kulturkompetent personal nödvändig. Vi anser att det är angeläget att det blir klarlagt vilka krav som bör ställas på språkkunskaper hos personal med skilda arbetsupp-

gifter. Ansvariga myndigheter bör inom sitt förvaltnings- eller upptagningsområde göra en analys av behovet av tvåspråkig och kulturkompetent personal och en kartläggning av redan anställd personal med motsvarande kompetens som underlag för rekrytering. Inom vissa samhällsområden och även generellt för mindre invandrargrupper är det emellertid inte möjligt att tillgodose kraven på tvåspråkig personal.

Inom socialtjänsten är det särskilt angeläget att information och insikter om invandrarnas kulturella bakgrund inhämtas och språkkompetent personal vid behov anlitas när ärenden skall avgöras. Beslut med vittgående konsekvenser för invandrare eller invandrarfamiljer bör inte fattas utan att sådan kulturkompetens tillförs utredningen i ärendet. Enligt vår mening bör sådan kompetens kunna erhållas genom t ex invandrarbyråer eller invandrar- och minoritetsorganisationer. Ett kontaktnät bör kunna skapas genom samarbete mellan invandrarbyråer på olika orter i syfte att vid behov kunna nå personer med insikter i och kännedom om även små och "udda" invandrargruppers kulturella bakgrund.

Vi anser det angeläget att personalen inom social- och vårdsektorn på ett systematiskt sätt, genom utbildning och genom fortbildning får grundläggande kunskaper om invandrare och invandrares situation i Sverige. Enligt vår uppfattning måste personalen få ökade insikter i frågor som rör andra kulturer och på vilka sätt skillnader i livsmönster och värderingar kan ge upphov till konflikter. Det är väsentligt att särskilt personal som kommer i nära kontakt med invandrare görs medvetna om de skillnader i kulturmönster som de konfronteras med i sitt arbete och genom utbildning får möjlighet att diskutera hur sådana frågor konkret skall hanteras. Ett av målen för utbildningen i "invandrarkunskap" är att den berörda personalen görs medvetna om sina egna värderingar.

En tradition måste skapas i utbildningen, både i gymnasieskolan och i högskolan, att ta tillvara kulturella aspekter. Någon samlad kunskap finns inte i dag om kulturaspekter i vårdfrågor. Vi vill erinra om det kunskapsunderlag som tagits fram inom HS 90 om invandrare inom hälso- och sjukvård. Vi anser det angeläget att detta och liknande material används vid fortbildning och grundutbildning av personal. Skolöverstyrelsen och UHÄ har gett ramar och möjligheter att låta invandrarkunskap och kulturella aspekter ingå i utbildningen. SKU har särskilt betonat behovet av sådan undervisning. Metoder behöver emellertid utvecklas för hur man skall beakta kulturaspekter i det praktiska arbetet inom vården och inom socialtjänsten. Detta förutsätter enligt SKU forsknings- och utvecklingsarbete.

7.5 Frågan om språkregistrering

7.5.1 Bakgrund

I våra ursprungliga direktiv från år 1980 anförs bl a:

Kommittén bör särskilt utreda frågan om samhällets möjligheter på längre sikt att erbjuda språkliga minoriteter i Sverige utbildning, vård och service på deras språk.

En förutsättning för överväganden av detta slag är att begreppen etnisk och språklig minoritet analyseras närmare och att möjligheterna att statistiskt närmare ange minoriteternas storlek prövas. Jag vill erinra om att frågan om offentlig registrering av språklig eller etnisk tillhörighet har väckts i samband med remissbehandlingen av ett förslag om språkundersökning som har upprättats av expertgruppen för invandringsforskning.

Det i direktiven omtalade förslaget aktualiserades vidare i kommitténs arbete genom att regeringen i november 1980 beslöt att överlämna expertgruppens förslag och övriga handlingar i ärendet, i den del dessa avsåg frågan om registrering av språktillhörighet i offentliga register, till kommittén för att beaktas under dess arbete. Några närmare direktiv har inte lämnats till kommittén.

Expertgruppens för invandringsforskning (EIFO) uppdrag hade gällt möjligheterna att inhämta statistiska uppgifter om befolkningens språktillhörighet. I uppdraget ingick inte att överväga eller föreslå registrering av språk i offentliga register. I EIFO:s förslag konstateras att totalundersökningar av hela befolkningen om modersmål eller språkanvändning inte kan genomföras av kostnadsskäl. Statistik kan enligt EIFO bäst samlas in genom urvalsundersökningar bland de kategorier i befolkningen där man främst kan vänta sig att andra språk än svenska förekommer, dvs personer födda utomlands och deras avkomlingar.

Detta skulle kunna ge tillfredsställande statistiska uppgifter om de större språkgrupperna på riksnivå, däremot skulle det inte vara möjligt – med rimliga kostnader – att redovisa mindre språkgrupper eller mindre områden. EIFO konstaterade också att många av de önskemål som hade framförts egentligen inte avsåg språkstatistik utan en möjlighet att komma i kontakt med de personer som har ett annat modersmål än svenska för informationsspridning. Detta förutsätter enligt EIFO en registrering av språktillhörighet. Enligt EIFO skulle man endast genom en språkregistrering kunna tillfredsställa de krav på statistikens indelning (kommunnivå) och periodicitet (årlig) som hade framförts.

EIFO:s förslag remissbehandlades. I många remissvar togs frågan om språkregistrering upp. För en registrering, eller för att frågan skulle utredas, uttalade sig bl a socialstyrelsen, statistiska centralbyrån, skolöverstyrelsen, rikspolisstyrelsen, kulturrådet och LO. Flera invandrarorganisationer, däribland finska riksförbundet och Finlandssvenskarnas riksförbund (FRIS) framförde liknande önskemål. FRIS anförde bl a att förbundet redan år 1975 hade begärt att uppgifter om modersmål för personer som tillhör olika invandrargrupper samt språkliga och etniska minoriteter skulle insamlas. Liknande krav hade år 1978 framförts av finska riksförbundet tillsammans med jugoslaviska, italienska och grekiska riksförbunden.

Som en följd av EIFO:s förslag gav regeringen expertgruppen i uppdrag att genom provundersökningar undersöka möjligheterna att med enkäter kartlägga språkmönster bland invandrarna i Sverige. Enligt vad vi inhämtat har Delegationen för invandringsforskning (EIFO), som den 1 juli 1983 ersatte den tidigare expertgruppen, för avsikt att under åren 1984 och 1985 genomföra sådana provundersökningar bland invandrare från Finland, varvid bl a inställningen till registreringen av språk i officiella register kommer att belysas.

7.5.2 Några utgångspunkter

I detta avsnitt redovisar vi några frågor som är av vikt för att man skall kunna bedöma om språkregistrering skall genomföras. Redovisningen bygger delvis på EIFO:s tidigare nämnda framställning.

Kraven på språkregistrering har ofta framställts i allmänna ordalag och utan att man har närmare preciserat sina önskemål. Ofta har önskemålen formulerats som ett krav på statistiska uppgifter eller att språkuppgift skulle tas med i folk- och bostadsräkningarna.

En närmare analys visar att man ofta inte i första hand vill ha statistik om språktillhörighet utan en möjlighet att nå de människor som har ett visst modersmål. Bakom t ex de från finskt håll framförda önskemålen om att språket skall tas med i folkräkningen synes således ligga ett missförstånd att en språkuppgift i folkräkningen skulle registreras i folkbokföringen och därigenom ge en möjlighet att nå de enskilda personerna med finska som modersmål.

Från svenska myndigheter har språkregistrering i många fall motiverats med önskemålet att sprida information på olika språk. Man synes då ibland ha satt likhetstecken mellan att ha ett annat modersmål och att inte kunna svenska. Man kan då också möjligen tolka en del framförda önskemål som att man inte vill ha en registrering av språktillhörighet utan en registrering i att inte kunna svenska.

När det gäller frågan om hur en språkregistrering (språkstatistik) skulle användas har man förutom informationsaspekten pekat på att uppgifter om olika språkgruppers storlek och geografiska spridning kan användas för att på ett rättvist och effektivt sätt fördela medel för kulturinsatser på minoritetsspråk. Sådana uppgifter har t ex efterlysts för att planera radio- och tv-sändningar på olika språk.

Skolans behov av uppgifter om elever med annat hemspråk än svenska täcks för närvarande genom statistik som insamlas i skolorna (och bygger på lärarens uppfattning om elevens språk) och ställs samman för hela landet av SCB. Hittills har detta skett varje år men SCB kommer av besparingsskäl att övergå till att sammanställa statistiken på riksplanet vartannat år. Uppgifterna kommer dock att även i fortsättningen finnas varje år på det lokala planet. En statistik grundad på språkregistrering kan knappast innebära någon förbättring för skolans omedelbara behov att planera för åtgärder för de elever som redan går där.

Däremot har både utredningen om språkminoriteter i förskoleåldern och språk- och kulturarvsutredningen i sina betänkanden (SOU 1982:43 respektive 1983:57) pekat på behovet av statistik för den långsiktiga planeringen, t ex för läromedelsproduktion och lärarutbildning, liksom för beräkning av framtida kostnader.

7.5.3 Vad kan registreringen avse?

Vi har tidigare anfört att det inte är möjligt att på ett entydigt sätt avgränsa de personer som tillhör en språklig eller etnisk minoritet genom "objektivt" fastställbara kriterier. Detta innebär givetvis även att det endast är vederbörande person själv, för barnen föräldrarna, som kan avgöra vilket

språk som skall anses vara modersmålet. En registrering av språk i något register kan visserligen göras "obligatoriskt" på så sätt att en uppgift måste förekomma. *Vilket* språk som skall registreras kan dock endast den enskilde själv avgöra. Det är ett sådant system som vanligen tillämpas i de fall officiell registrering av språk förekommer, t ex i Finland. Det normala är även att en person kan ändra uppgiften om sitt modersmål.

Man utgår således från en s k "subjektiv" definition av grupptillhörighet. En sådan definition förefaller också vara den enda rimliga när det gäller eventuell språkregistrering i Sverige, men den är inte utan komplikationer. Det är knappast rimligt att ställa upp några krav på *kunskap* i språket i fråga. För de flesta personer som själva har invandrat torde det subjektivt upplevda modersmålet och det språk man kan tala bäst i de flesta fall sammanfalla. När det gäller personer uppvuxna i en minoritetssituation är detta alls inte givet.

Det är således inte nödvändigtvis så att det språk man anser vara ens modersmål även är det språk man kan bäst eller använder oftast. Att man har ett annat språk än svenska som modersmål behöver givetvis inte heller innebära att man inte kan svenska. Ett register över språktillhörighet har således ett begränsat värde för informationsspridning. De flesta personer som skulle registrera sig med ett annat modersmål än svenska, om möjlighet gavs, kan förmodligen lika väl informeras i samhällsfrågor på svenska som på sitt modersmål, i vissa fall torde det t o m vara så att informationen på svenska är lättare att ta emot än information på modersmålet. Detta gäller t ex bland i Sverige uppvuxna invandrarungdomar.

7.5.4 Olika tekniska lösningar

Om man bestämmer sig för att införa en registrering av modersmål finns det givetvis flera olika vägar för att göra detta. Det ofta anförda önskemålet om att en språkfråga skall tas med i folk- och bostadsräkningar innebär inte någon registrering i den mening att register över de aktuella personerna skulle bli tillgängligt (däremot skulle man naturligtvis kunna få statistiska uppgifter om de olika språkgruppernas storlek och geografiska fördelning m m).

Den möjlighet som ligger närmast till hands är en registrering i folkbokföringen. I detta register finns redan uppgifter om födelseland och medborgarskap, som ur integritetssynpunkt kan anses likställda med en uppgift om modersmål. Folkbokföringsregister, eller register som bygger på folkbokföringen, används även oftast när det gäller informationsspridning. T ex sänds den initiala informationen till nyanlända från SIV, liksom invandrartidningens specialnummer, ut till adresser som kommer från folkbokföringssystemet. En annan fördel med folkbokföringen är att alla nyinvandrade definitionsmässigt måste komma i kontakt med folkbokföringen. Därvid kan alltså en uppgift om modersmål lätt efterfrågas och registreras. För finska medborgare som flyttar till Sverige skulle det tekniskt vara möjligt att genom en liten komplettering i det internordiska flyttningsbetyget ta med den språkuppgift som finns registrerad i den finska folkbokföringen.

För de personer som redan är bosatta i Sverige finns det inte något enkelt

system för att komplettera uppgifterna i folkbokföringen med en uppgift om språk. Av kostnadsskäl är det inte realistiskt att tänka sig en komplettering genom en personlig hänvändelse till hela befolkningen. Eftersom en registrering skulle vara frivillig förefaller det realistiska vara att man öppnar möjligheten för registrering och att de personer som då vill använda sig av möjligheten gör detta på eget initiativ. Detta skulle förmodligen innebära att många personer som har ett annat modersmål än svenska skulle underlåta att registrera sig och medföra en underskattning av antalet personer främst i de språkgrupper där sammanhållningen är liten eller som inte är vana vid kontakter med myndigheter. Ett system med frivillig språkregistrering förutsätter därför omfattande informationsinsatser.

7.5.5 Överväganden och förslag

Önskemål om en språkregistrering har i olika sammanhang förts fram av invandrarorganisationer. Tanken har även funnit stöd från såväl olika svenska myndigheter som representanter för den finska staten. Även om en registrering av språktillhörighet enligt vår uppfattning troligen inte skulle bli heltäckande under en ganska lång tid framöver och dess värde ur olika synpunkter således skulle bli begränsat under uppbyggnadstiden, är de framförda önskemålen enligt vår uppfattning ett tillräckligt skäl för att föreslå en sådan registrering.

Officiell registrering av språk har enligt vår uppfattning även ett värde som bevis på att samhället tar de språkliga minoriteternas behov och önskemål på allvar. För många medlemmar i språkliga minoritetsgrupper torde en sådan möjlighet upplevas som ett officiellt erkännande av den egna gruppens existensberättigande i Sverige.

Mot en registrering talar främst integritetsskäl och svårigheterna att avgöra hur uppgifterna skall användas och för vilka de skall vara tillgängliga. En registrering i folkbokföringen är dock enligt vår uppfattning inte mera känslig än de uppgifter – födelseland och medborgarskap – som redan finns registrerade där. Med något undantag har representanterna för invandrarorganisationerna i kommitténs referensgrupp ställt sig positiva till en frivillig registrering av språktillhörighet.

Vår uppfattning är alltså att det i folkbokföringen bör öppnas en möjlighet att ange att man har ett annat modersmål än svenska. Någon fullständig registrering, med bl a innebörden att svenska skall anges som modersmål för alla som anser sig ha svenska som modersmål eller inte uppger något annat modersmål, bör dock inte eftersträvas. Det internordiska flyttningsbetyget bör kompletteras med en uppgift om modersmål som vid invandring från Finland automatiskt införs i den svenska folkbokföringen. Frivilligheten enligt förslaget upprätthålls för den som flyttar in från Finland genom att det skall vara möjligt att när som helst utan närmare motivering ändra eller ta bort uppgift om modersmål. När en invandrare folkbokförs första gången bör möjligheten att registrera modersmål tas upp.

Ett sådant system kan antas få en ganska bra täckning över nyinvandrade, och särskilt för invandrare från Finland. Det innebär att information till nyinvandrade kan spridas på rätt språk med betydligt större säkerhet än för närvarande när man bara har medborgarskap att gå efter. Bl a innebär det att

det gamla önskemålet från svenskspråkiga finländare att inte få sig tillsänt information på finska kan tillfredsställas. Efter några år torde en sådan språkuppgift täcka en stor del av de utländska medborgare som för närvarande får information på olika språk genom t ex Invandrartidningens specialeditioner.

Vidare kan systemet generellt, beroende på hur hög registreringsbenägenheten visar sig vara, användas för att ta fram statistik över olika språkgruppers storlek och spridning i Sverige, ålderssammansättningen i gruppen etc. Uppgifterna kan således användas för översiktlig planering på olika nivåer. Däremot kan den inte ha någon rättsverkan i förhållande till den enskilde. Service på modersmål, hemspråksundervisning eller t ex rätten till tolkhjälp kan således inte vara beroende av vilket språk som i folkbokföringen har registrerats som modersmål. Detta innebär att systemet även på kommunal nivå kan användas endast för översiktlig planering. För att få säkrare underlag för t ex insatser inom äldreomsorgen etc måste andra slags uppgifter, företrädesvis individbaserade och individinriktade, användas.

För närvarande pågår ett arbete med översyn av folkbokföringen genom 1983 års folkbokföringskommitté, vars uppdrag är till övervägande delen av teknisk natur. Ett förslag om att i folkbokföringen införa en språkuppgift måste beredas tillsammans med frågan om folkbokföringens framtida organisation. Vi föreslår därför att förslaget om att införa en frivillig registrering av modersmål i folkbokföringen överlämnas till den nämnda utredningen som bör få till uppgift att överväga de olika tekniska lösningar som krävs för att genomföra förslaget och göra erforderliga beräkningar av kostnaderna. En förutsättning för att genomföra förslaget utan alltför höga kostnader är att det sker i samband med en större förändring av folkbokföringen. Vi utgår från att tilläggskostnaderna för språkregistrering då blir ganska ringa.

7.6 Vissa frågor som rör begravning och hemtransport av avlidna

7.6.1 Bakgrund

I en motion (1979/80:456) till riksdagen togs vissa frågor angående begravning av invandrare upp och berördes de svårigheter som uppkommer genom att det i Sverige finns dålig beredskap för framtiden när antalet begravningar enligt andra trosbekännelser än den svenska kyrkans kommer att öka. De speciella svårigheter som uppstår när en invandrare som dör i Sverige uttalat en önskan att bli begraven i sitt forna hemland eller när anhöriga önskar en sådan begravning togs också upp i motionen.

De frågor som rörde begravningsverksamheten i Sverige behandlades sedan av den år 1979 tillsatta utredningen om begravningsverksamheten i betänkandet (SOU 1981:36) Begravningsverksamheten. Där tas bl a upp frågan om begravningsplatser för jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans samt redovisas i en bilaga uppgifter om medlemsantal i vissa trossamfund m m.

Invandrarnas religiösa samfund och vissa bidragsfrågor som berör dem tar vi upp i kapitel 15. Den fråga av mera social karaktär som berörs i detta sammanhang är i korthet frågan om eventuellt ekonomiskt bistånd i de fall där den avlidne eller hans anhöriga önskat ordna med begravning i det tidigare hemlandet. Frågan lämnades över till oss av regeringen i februari 1982 (KU 1980/81:5, rskr 1980/81:15) i samband med att de övriga frågorna i motionen överlämnades till utredningen av begravningsverksamheten, vars ovan nämnda betänkande hittills inte har lett till någon åtgärd. Utredningens huvudsakliga förslag utgörs av alternativ till nuvarande huvudmannaskap för begravningsplatserna i Sverige.

7.6.2 Transport av avlidna

Frågor som rör huvudmannaskapet för bårhusväsendet samt ansvaret för och organisationen av transporter av avlidna personer har nyligen setts över av en arbetsgrupp inom socialdepartementet. I översynsrapporten Bårhusväsendet – Huvudmannaskap m m – Transporter av avlidna, vilken överlämnades till regeringen i december 1983, berörs transporter av utländska medborgare för jordfästning i hemjorden helt kort.

Utredaren redovisar att statistik saknas över sådana transporter. Genom kontakter med bl a generaltullstyrelsen, Arlanda flygplats samt Silja Line och Viking Line har dock sådana uppgifter kunnat erhållas som ger vid handen att det uppskattningsvis rör sig om ca 200 transporter av stoft från Sverige till utlandet per år. Uppgifter om antalet biltransporter, genom begravningsentreprenörers försorg, har inte kunnat erhållas. Det uppgivna antalet transporter torde därför vara något underskattat.

Utredaren har vidare lämnat en uppskattning av de kostnader som dessa transporter betingar. Om man antar att genomsnittskostnaden för transport av en kista från Stockholm till Sydeuropa uppgår till 13 000 kr blir kostnaderna för samtliga dessa transporter minst 2,6 milj kr per år. Enligt utredningen finansieras transporterna huvudsakligen av de efterlevande, i vissa fall genom försäkring eller med stöd från vissa samfunds begravningsfonder.

Frågan om transport till ursprungslandet av kvarlevor efter migrerande arbetstagare som avlidit till följd av olycksfall i arbetet berörs i Europarådets konvention om migrerande arbetstagares rättsställning. Bestämmelsen, som innebär att staten står för kostnaderna för sådana transporter, är tillämplig på medborgare i Frankrike, Nederländerna, Portugal, Spanien och Turkiet som med vederbörliga tillstånd vistas här för att inneha avlönat arbete. Bestämmelsen är inte tillämplig t ex på den som fått uppehållstillstånd på grund av politiska skäl, familjemedlemmar till migrerande arbetstagare eller personer som vistas här tillfälligt, t ex för studier.

I socialpolitiska samordningsutredningens betänkande (SOU 1979:94) En allmän socialförsäkring diskuteras möjligheten att genom en allmän begravningsförsäkring sörja för kostnaderna för begravning. Det har emellertid konstaterats att de flesta människor numera är försäkrade genom grupplivförsäkringar som är grundade t ex på kollektivavtal. Den som inte är försäkrad själv kan vara försäkrad som familjemedlem. Dessa grupplivförsäkringar anses kunna täcka kostnaderna för begravning m m i de allra flesta

fall, och tanken om en allmän begravningsförsäkring har inte utvecklats vidare.

Vi har ovan konstaterat att kostnaderna för hemtransport av avlidna som önskar bli begravda i hemlandet kan uppskattas till minst 2,6 milj kr per år. Enligt våra direktiv har vi inte rätt att lämna förslag till åtgärder om vi samtidigt inte kan visa på besparingar eller omprioriteringar. Vi har i denna aktuella fråga inte funnit möjlighet att göra detta. Vi erinrar om att enskilda personer har möjlighet att genom egna försäkringar förbättra sin ekonomiska beredskap inför utgifter av detta slag.

7.6.3 Rituella ceremonier i samband med begravning

I rapporten från socialdepartementet i december 1983 om bårhusväsendet m m är huvudförslaget att landstingen skall svara för bårhusväsendet och upprätta en bårhusplan för var sin region. Socialstyrelsen föreslås få ett tillsynsansvar för bårhusväsendet. Utredaren konstaterar bl a att specifika behov och krav på bårhusverksamheten finns hos vissa trossamfund och invandrarkyrkor. Han finner det därför angeläget att uttala att Sjukvårdens och socialvårdens planeringsinstitut (Spri) bör beakta de särskilda krav och behov som dessa kyrkor och samfund kan ha när institutet lämnar sina förslag till förändringar och förbättringar i nuvarande regelsystem för bårhusens utformning och utrustning. Särskilt nämns att det i bårhusen bör finnas utrymme för rituell tvagning och svepning samt visning. Dessutom bör det finnas utrymmen för religiösa ceremonier. I en bilaga till rapporten redovisas rituella förhållanden bland vissa invandrare. Rapporten bereds för närvarande inom regeringskansliet.

8 Utbildningsfrågor

8.1 Direktiven

Enligt direktiven skall vi lägga huvudvikten i vårt arbete på frågan om utformningen av åtgärder utanför skolans område. De frågor som inom utbildningsområdet tillkom oss att utreda enligt de ursprungliga direktiven, t ex invandrarnas möjligheter till friare val av yrke och utbildning samt samhällets möjligheter att genom tvåspråkig personal erbjuda bl a utbildning på andra språk än svenska, har under tiden utretts i annan ordning. Utbildning inom ungdomsskolan ligger alltså utanför vårt uppdrag. De frågor som vi emellertid tar upp sammanhänger i stor utsträckning med språk- och kulturarvsutredningens förslag, som vi har haft att ta ställning till.

Vår behandling av utbildningsfrågor sker främst med tanke på jämlikhetsmålet, som bl a innebär en strävan att åstadkomma likvärdiga möjligheter för invandrare som för befolkningen i övrigt i fråga om utbildning och arbete. Dessa frågor har också behandlats i kapitel 5 om arbetsmarknadsfrågor. I det följande beskriver vi olika särskilda insatser och ger en kort redovisning av utvecklingen. Här ingår den förändring av svenskundervisningen för vuxna invandrare som föreslagits i regeringens proposition (1983/84:199) om svenskundervisning för vuxna invandrare. Till arbetsmarknadskapitlet har vi i huvudsak fört frågor som rör arbetsmarknadsutbildningen (AMU), och där har vi också berört andra utbildningsfrågor när brist på utbildning visat sig vara ett hinder på arbetsmarknaden.

8.2 Hittillsvarande utveckling

8.2.1 Vidtagna åtgärder och framlagda förslag

Utbildningsfrågornas betydelse för invandrarna i Sverige betonades i invandrarpropositionen år 1975, där föredragande statsrådet bl a uttalade att utbildning intar en central plats bland samhällets åtgärder för att invandrare skall finna sig till rätta här i landet.

Målet för undervisning av invandrarelever, att främja aktiv tvåspråkighet, slogs fast i propositionen (prop 1975/76:118, UbU 1975/76:33, rskr 1975/76:391) om hemspråksundervisning för invandrarbarn som behandlade undervisningen av invandrarelever i grundskolan och gymnasieskolan.

Kommunerna fick skyldighet att anordna hemspråksundervisning och studiehandledning på hemspråk i ungdomsskolan, samtidigt som de sexåringar i den allmänna förskolan och alla elever i grundskolan och gymnasieskolan, för vilka ett annat språk än svenska utgör ett levande inslag i deras hemmiljö, fick rätt till hemspråkträning i förskolan och hemspråksundervisning i grundskolan och gymnasieskolan. Ett system med statsbidrag till dessa insatser infördes år 1977 (prop 1976/77:22, UbU 1976/77:10). Samtidigt beslutades om statligt reglerade tjänster för hemspråkslärare. Våren 1977 behandlade riksdagen också en proposition (1976/77:76) om hemspråkslärarutbildning. Alla dessa åtgärder tillsammans brukar kallas "hemspråksreformen".

Med hemspråksreformen påbörjades också utvecklingen av lärarutbildning. Utbildning av klasslärare med finska som modersmål hade inletts tidigare, och år 1977 påbörjades i enlighet med den nämnda propositionen en särskild grundutbildning för hemspråkslärare med finska, serbokroatiska, grekiska, turkiska och danska som modersmål. Andra språkgrupper har kommit till senare och utbudet av utbildningsspråk har växlat år från år.

En särskild utbildning av tvåspråkiga förskollärare med finska eller annat invandrarspråk som modersmål startade år 1976 och sökande med invandrarspråk som modersmål har i viss utsträckning prioriterats vid antagningen till reguljär förskollärar- och klasslärarutbildning. Viss fortbildning av tvåspråkiga lärare med finska som modersmål hade förekommit sedan slutet av 1960-talet och reguljär fortbildning av verksamma hemspråkslärare med eller utan lärarutbildning i hemlandet inleddes år 1976.

Stödundervisning i svenska har förekommit inom den obligatoriska skolan sedan 1950-talet. Den har under 1960- och 1970-talen utökats och utvecklats. För gymnasieskolans stödundervisning har statsbidrag utgått efter ansökan från skolöverstyrelsen sedan läsåret 1974/75. Läsåret 1980/81 infördes ett schablonbidrag också för gymnasieskolans stödundervisning i svenska.

Av principiell betydelse är statsmakternas beslut att i 1980 års läroplan för grundskolan införa svenska som främmande språk som ett ämne i skolan. Ämneslärarutbildning i svenska som främmande språk (andra språk) inleddes höstterminen 1983 i tre högskoleorter och utbildningen leder till behörighet att undervisa icke svenskspråkiga elever i svenska som främmande språk. Trots att skolan sedan länge har haft undervisning i svenska för elever som inte har svenska som modersmål har både lärarutbildning i svenska som främmande språk och behörighetsregler för att undervisa i ämnet tidigare saknats.

En folkhögskola för finsktalande invandrare inrättades i Haparanda år 1973 under Riksförbundets Finska föreningar i Sverige huvudmannaskap och sedan år 1982 har folkhögskolan i Axvall, Axevalla folkhögskola undervisning till stor del på finska. Huvudman för Axevalla folkhögskola är en stiftelse som bildats av riksförbundet och Skaraborgs läns landsting.

Försöksverksamhet med finskspråkig gymnasieutbildning har förekommit i Stockholm inom gymnasieskolan och inom kommunala vuxenutbildningen (komvux) fr o m läsåret 1976/77. Inom arbetsmarknadsutbildningen har vissa kurser anordnats på invandrarspråk, främst finska.

Inom gymnasieskolan inrättades våren 1977 särskilda introduktionskurser och kompletterande sommarkurser för invandrarelever för att underlätta

deras möjligheter att delta i och genomföra reguljär gymnasieundervisning.

Kommunal vuxenutbildning erbjuder vuxna med kortare utbildning än nuvarande grundskola och gymnasieskola möjligheter att följa kompetensgivande kurser som motsvarar grundskolans högstadium (årskurs 9) eller olika studievägar inom gymnasieskolan. Därtill ordnas vissa yrkesinriktade kurser inom komvux.

Invandrarnas situation i kommunal vuxenutbildning har kartlagts av skolöverstyrelsen (SÖ) åren 1978 och 1979. Den förstnämnda undersökningen visar att ca 15 % av deltagarna då var utländska medborgare. Den senare är en inventering av behov, önskemål och erfarenheter vad gäller yrkesinriktad utbildning inom komvux. I en undersökning år 1980 belyses deltagarnas sociala bakgrund, tidigare utbildning och undervisningssituation inom komvux i 124 intervjuer bland invandrardeltagare.

Försöksverksamhet med finska som undervisningsspråk inom komvux har bedrivits sedan läsåret 1976/77. Huvuddelen av försöksverksamheten har varit grundskolekurser och avsett en sammanhållen utbildning för fullständig grundskolekompetens. Sedan år 1979 har verksamheten utvecklats till att omfatta totalt tolv kommuner. I Stockholm har dessutom tidigare ordnats teoretisk gymnasieskolutbildning på finska. SÖ har också redogjort för försöksverksamheten med undervisning på finska inom komvux läsåret 1981/82 i en rapport som utkom år 1982.

De särskilda åtgärder som erbjuds invandrare inom komvux är grundskolekurser i svenska som främmande språk och på hemspråk enligt den nya läroplanen för komvux från år 1982. SÖ har sedan 1982 rätt att medge kommun att bedriva försöksverksamhet med grundskole- och yrkesinriktade utbildningar på invandrarspråk. Sammanlagt 20 kommuner har sådana kurser.

En proposition (1983/84:169) om kommunal och statlig utbildning för vuxna har lagts fram våren 1984. Enligt förslaget skall grundskolekurser på invandrarspråk få ordnas reguljärt. Liksom i den försöksverksamhet som hittills bedrivits skall kurserna vara öppna endast för invandrare som har alltför bristfälliga kunskaper i svenska för att kunna följa motsvarande undervisning på svenska. Undervisningen skall kombineras med stödundervisning i svenska eller grundskolekurs i svenska som främmande språk. Syftet är att deltagarna skall kunna fortsätta sina studier i svenskspråkig utbildning, eftersom det är osannolikt att gymnasieutbildning med invandrarspråk som undervisningsspråk kan erbjudas annat än i ett fåtal kommuner och i ett fåtal ämnen. Vidare föreslås i propositionen att försöksverksamheten med undervisning på invandrarspråk i gymnasieskolkurser och särskilda yrkesinriktade kurser skall fortsätta inom komvux.

Grundutbildning för vuxna (grundvux) är en kommunal utbildningsform som inrättades år 1977. Sedan dess har verksamheten expanderat starkt. Utbildningen vänder sig till personer med bristande eller ingen läs- och skrivfärdighet och erbjuder såväl läs- och skrivundervisning som undervisning i elementär matematik. Enligt bestämmelserna kan undervisningen ges på invandrade deltagares eget språk när detta är praktiskt möjligt. Invandrare som saknar läs- och skrivkunskaper har små möjligheter att tillgodogöra sig svenskundervisningen för vuxna invandrare (sfi) innan de

deltagit i grundvux. I många fall har dock gränsen varit svår att dra mellan de två utbildningsformerna och mycket av grundvuxutbildningen har under senare tid blivit en form av sfi-undervisning.

Särskilda medel har sedan budgetåret 1977/78 utgått till statens institut för läromedelsinformation (SIL) för information om läromedel för invandrarundervisningen och för stöd till produktion av sådana läromedel.

I juli 1981 tillkallade det för skolfrågor ansvariga statsrådet en särskild utredare, den s k språk- och kulturarvsutredningen (SKU) med uppgift att bl a kartlägga effekterna av hemspråksreformen. I direktiven (Dir 1981:49) framhålls bl a att det borde övervägas om undervisning i grundskolan och gymnasieskolan i och på olika minoritetsspråk borde vara lika för olika språkgrupper eller om det finska språket bör ges en särskild ställning i det svenska skolsystemet. Vidare skulle – i anslutning till en utvärdering av hemspråksklasserna – ställning tas till om det är rimligt att sådana omprioriteringar görs att hemspråksklasser kan anordnas även på grundskolans högstadium. En motsvarande bedömning borde göras beträffande gymnasieskolan.

8.2.2 Språk- och kulturarvsutredningens förslag

SKU har under hösten 1983 lämnat två betänkanden, ett delbetänkande (SOU 1983:58) Kunskap för gemenskap, Läromedel för språklig och kulturell mångfald samt huvudbetänkandet (SOU 1983:57) Olika ursprung – Gemenskap i Sverige, Utbildning för språklig och kulturell mångfald. SKU har vidare under våren 1984 avlämnat en rapport (Ds U 1984:7) Interkulturell undervisning med flerkulturellt innehåll och globalt perspektiv. En väg till gemenskap och fred? I läromedelsbetänkandet föreslås bl a att en rikscentral för invandrarläromedel inrättas med samma organisatoriska anknytning till SIL som de fyra rikscentralerna för pedagogiska hjälpmedel för handikappade (RPH) har och i huvudsak med samma uppbyggnad.

I huvudbetänkandet lämnas förslag huvudsakligen för åtgärder inom grund- och gymnasieskolan samt personalutbildningen. Vi sammanfattar kort de viktigaste förslagen i det följande.

I ett av avsnitten speglar SKU valfrihetsmålet från invandrarbarnets utgångspunkter. SKU pekar på skillnaden mellan den vuxne invandrarens och invandrarbarnets förutsättningar att välja mellan svensk kulturell identitet och att bevara och utveckla det egna språket och den egna kulturella identiteten. "För invandrarbarnet kan det ... i tidig ålder inte bli fråga om ett 'val' mellan de två alternativ som inryms i valfrihetsmålet", säger utredningen. "Det målet är formulerat med utgångspunkt i en vuxen människas förutsättningar".

SKU:s betänkande innehåller många och detaljerade förslag. Vi berör här några av de viktigaste. Några av förslagen är mera övergripande och gäller skolans åtgärder som ett led i en sammanhängande utveckling av förskola och olika skolformer. Andra är mera i detalj sammanknutna med den enskilda skolformens organisation och innehåll. Vi bortser i det följande från förslag som berör inhemska minoriteter.

Ett övergripande mål för ungdomsskolans arbete är att främja aktiv tvåspråkighet för invandrareleverna. SKU har gjort en återblick på de olika

formuleringarna angående tvåspråkighet i propositioner och läroplaner och slår fast att det svenska samhället i en sådan belysning har åtagit sig att aktivt främja och stimulera tvåspråkighet hos invandrar- och minoritetsbarn i Sverige. SKU ser skolans åtgärder som ett led i en sammanhängande utveckling i och utanför skolan mot det angivna målet.

Innebörden av aktiv tvåspråkighet i undervisningen bör vara att elever med annat hemspråk än svenska skall få grundläggande kunskaper för att uppnå funktionell tvåspråkighet. Härmed avser SKU att kunna förstå två språk och i tal och skrift kunna leva och verka i två kulturer. De båda språken skall kunna utnyttjas aktivt i olika behövliga och önskade situationer med en naturlig funktionsfördelning mellan språken. Detta innebär inte en förändrad målsättning enligt SKU.

För vissa elever är det möjligt att nå en hög nivå i två språk redan i skolan, för andra kan skolans insatser ge en grund för att uppnå målet senare i livet. Så sammanfattar SKU invandrarelevers individuella möjligheter att nå fram till funktionell tvåspråkighet.

Det räcker inte med åtgärder bara för invandrarbarn. Hela skolans arbete måste förändras och alla barn och vuxna i skolan berörs. SKU föreslår därför att riksdagen i anslutning till bl a rekommendationer i Europarådet uttalar en principiell syn på interkulturell undervisning som grund för åtgärder inom utbildningsväsendet. Vidare föreslås att utvecklingsarbete kommer till stånd, att tvärvetenskaplig forskning beträffande innehåll och metoder särskilt uppmärksammas samt att internationellt utbyte av erfarenheter och internationell samverkan rörande interkulturell undervisning främjas.

Detta får konsekvenser också för personalutbildningen. De svenska läroplanernas olika mål om fostran till solidaritet och förståelse och skolans ansvar att aktivt ta tillvara elevernas kulturarv, säger SKU, har genom närvaron av nya språk och andra kulturer än den svenska fått en vardagsnära aktualitet i många klassrum.

Förändringarna angår inte bara de invandrartäta skolorna eller kommunerna utan varje skola och det svenska samhället i dess helhet. Utredningen framhåller att det i dag vilar ett stort ansvar på all personal i skolan för att möten mellan olika kulturer och olika värderingar inom skolans ram skall bidra till en samhällsutveckling i Sverige som präglas av en fördjupad förståelse mellan majoritet och minoriteter.

SKU redovisar också internationellt och bilateralt samarbete som rör invandrarundervisningen samt lämnar en rad förslag, särskilt beträffande samarbetet med hemländerna.

Inom grundskolan och gymnasieskolan föreslås särskilda insatser. I fråga om grundskolan behandlas bl a frågan om undervisningsspråk och organisatoriska modeller för undervisningen. SKU förordar att det huvudsakliga undervisningsspråket på högstadiet skall vara svenska. Det skall dock vara möjligt att undantagsvis använda annat språk än svenska för elever som kommit till Sverige sent under skolpliktsåldern eller för elever som av andra särskilda skäl bör få undervisning på sitt hemspråk.

SKU tar särskilt upp barn- och ungdomsanalfabeternas situation och föreslår att deras situation och alfabetisering uppmärksammas i skolan, forskningen och det pedagogiska utvecklingsarbetet. För gymnasieskolan föreslås bl a, att man på lämpliga studievägar prövar att yrkesinrikta

hemspråksundervisningen för att främja användandet av hemspråket i senare yrkesverksamhet.

För såväl grundskolan som gymnasieskolan föreslås att hemspråk som ämne skall kunna väljas utan att eleven går miste om annan undervisning.

Undervisningsspråket i gymnasieskolan föreslås i huvudsak vara svenska med undantag för viss undervisning för elever som saknar nämnvärd skolunderbyggnad i Sverige eller kommer direkt från utlandet.

SÖ bör enligt SKU få i uppdrag att i samråd med SCB kartlägga studieframgång och studieavbrott för elever med annat hemspråk än svenska i gymnasieskolan. UHÄ föreslås få i uppdrag att i samråd med SÖ och SCB kartlägga övergången från gymnasieskolan till högre utbildning samt de studerandes studieframgång respektive studieavbrott i högskolan.

I kommuner med ett stort inslag av finskspråkiga elever föreslår SKU att det inrättas pedagogiska utvecklingsenheter som skall fungera som vanliga skolenheter, men där systematiskt pedagogiskt utvecklings- och uppföljningsarbete bedrivs med särskild inriktning på kvalitetsfrågorna. I övrigt bör intensivare samarbete mellan svenska och finländska skolmyndigheter kunna hjälpa elever som flyttar från eller till Finland. För att underlätta ett eventuellt återvändande föreslås även de finlandssvenska eleverna få möjlighet till undervisning i finska inom ramen för hemspråksbestämmelserna.

Handikappade invandrarelever är numerärt sett en liten grupp, men en grupp som behöver särskilt stöd. SKU ger särskilda förslag angående handikappade invandrarbarns undervisning i skolan. Utredningen konstaterar att behovet av särskilda hemspråksbaserade specialpedagogiska lärarinsatser för olika handikappgrupper behöver utredas. SKU har också iakttagit att handikapp drabbar invandrarelever ungefär lika ofta som övriga elever i skolan. Det har varit relativt sett lättare att få rehabilitering för det fysiska handikappet än att få särskilt anpassad invandrarundervisning. Då många av handikappen som sådana verkar hämmande för språkutvecklingen hos alla elever är det för invandrarelevernas del så mycket viktigare att deras språkutveckling stimuleras och deras situation i skolan följs upp.

SKU berör även i olika sammanhang följderna av stark koncentration av invandrare till vissa kommuner eller kommundelar. Vi har kort redovisat detta i kapitel 6 om bostadsfrågor.

8.2.3 Ny ordning för svenskundervisning för vuxna invandrare

Svenskundervisningen för vuxna invandrare (sfi) har sedan år 1965 utgjort en väsentlig del av de samlade åtagandena inom ramen för invandrarpolitiken. Flera reformer har också genomförts på detta område.

Skolöverstyrelsen fick år 1965 i uppdrag att anordna undervisningen som försöksverksamhet genom studieförbunden. Fr o m budgetåret 1970/71 anvisas medel för försöksverksamheten under ett särskilt anslag i statsbudgeten, Undervisning för invandrare i svenska språket m m. Riksdagen fastställer årligen en ram med ett bestämt antal studietimmar som SÖ i samråd med AMS och SIV får disponera för studiecirklar i svenska språket med samhällsorientering. Ett visst antal studietimmar skall avse undervis-

ning till följd av lagen (1972:650) om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare (svenskundervisningslagen) som trädde i kraft år 1973. Försöksverksamheten omfattar även studiecirklar med särskild samhällsundervisning för invandrare samt uppsökande verksamhet bland hemarbetande invandrare. Fr o m sommaren 1968 t o m budgetåret 1981/82 anordnades också inom ramen för försöksverksamheten särskilda sommarkurser för invandrare vid flera folkhögskolor. Särskilda medel utgick till dessa kurser. Statens kostnader för försöksverksamheten har under budgetåren 1965/66 – 1982/83 uppgått till sammanlagt drygt 1 miljard kr.

Undervisning i svenska språket med samhällsorientering anordnas också inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen, främst vid AMU-centren. Vi har berört dessa frågor i kapitel 5. Syftet är att vid behov ge invandrare sådana kunskaper och färdigheter i svenska och om svenskt samhällsliv som krävs för att genomgå en planerad yrkesutbildning inom AMU. Undervisningen får anordnas endast i samband med en yrkesutbildning och får omfatta nio veckor med möjlighet till förlängning ytterligare nio veckor, dvs sammanlagt högst 18 veckor (ca 600 timmar) per deltagare. Svenskundervisningen inom AMU har kommit att få en allt större omfattning, främst därför att invandrare i stor utsträckning saknar sådan yrkesutbildning som de behöver för att komma in på den svenska arbetsmarknaden. Som en introduktion till den yrkesinriktade utbildningen får de flesta invandrare undervisning i svenska för att de skall kunna tillgodogöra sig yrkesutbildningen. Budgetåret 1982/83 deltog ca 8 700 invandrare i svenskundervisning inom AMU.

Kurser i svenska språket med samhällsorientering anordnas även av arbetsmarknadsverket inom ramen för det statliga flyktingomhändertagandet. Vid de permanenta förläggningarna i Alvesta och Moheda är det kommunen, vid förläggningen i Hallstahammar AMU-centret i Hallstahammar, i Flen länsarbetsnämnden och för enskilt inkvarterade flyktingar är det vanligen studieförbunden som sköter svenskundervisningen på uppdrag av länsarbetsnämnden. Riksdagen har nyligen fattat beslut om nya former för flyktingmottagandet (prop 1983/84:124).

Svenskundervisningslagen ålägger arbetsgivare att bereda varje utländsk arbetstagare som saknar kunskaper i svenska språket ledighet under högst 240 timmar för att delta i svenskundervisning med samhällsorientering samt att betala arbetstagaren lön under studietiden, även om undervisningen äger rum utanför ordinarie arbetstid. Den har dock under senare år inte gett anställda invandrare de möjligheter att skaffa sig kunskaper i svenska och om det svenska samhället som avsågs vid lagens tillkomst. Inte heller har den studiesociala frågan lösts för dem som är hemarbetande, framför allt invandrarkvinnor.

Svenskundervisningen har fått olika innehåll och inriktning beroende på vilken anordnare invandraren sökt sig till, och enhetliga mål och riktlinjer för undervisningen har saknats.

En statlig utredning, SFI-kommittén överlämnade i november 1981 sina betänkanden (SOU 1981:86) Svenskundervisning för vuxna invandrare – Överväganden och förslag och (SOU 1981:87) Svenskundervisning för vuxna invandrare – Kartläggning av nuläget. En proposition (1983/84:199) om svenskundervisning för vuxna invandrare har lagts fram i maj 1984.

Förslagen innebär enligt den inledande sammanfattningen i huvudsak följande:

Ett nytt system för undervisningen i svenska språket m m för vuxna invandrare (sfi) förordas i propositionen. Systemet innebär ett statligt ramansvar för svenskundervisningen för invandrare, som föreslås bli anordnad i form av grundläggande svenskundervisning (grund-sfi) och påbyggnadsundervisning (påbyggnads-sfi).

Kommunerna föreslås få ett lagstadgat ansvar för att grund-sfi kommer till stånd, i första hand med anlitande av studieförbunden. Grund-sfi bör vara ett led i introduktionen av nya invandrare i samhället.

Invandrare som blir antagna till grund-sfi föreslås få timersättning, dvs motsvarande det studiestöd som nu utgår till deltagare i grundutbildning för vuxna. Anställda invandrare kommer att i lag garanteras rätt till ledighet vid deltagande i grund-sfi. Den nu gällande lagen (1972:650) om rätt till ledighet och lön vid deltagande i svenskundervisning för invandrare kommer därmed att upphöra att gälla.

Påbyggnads-sfi föreslås blir anordnad som studiecirklar i studieförbund och inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen som förberedelse för en yrkesutbildning.

Staten bör fastställa mål och riktlinjer för sfi-verksamheten och bidra till finansieringen av de insatser som motsvarar dem staten i dag svarar för. En särskild resurs föreslås lämnas till kommunerna för kostnader i samband med grund-sfi. För påbyggnads-sfi i studieförbund beräknas en resurs som innebär att studiecirklarna kan ges avgiftsfritt för deltagarna. Den samlade resurs som föreslås för grund-sfi och påbyggnads-sfi motsvarar i genomsnitt 600 timmars undervisning per person.

Förändringarna föreslås bli genomförda fr o m den 1 januari 1986.

8.3 Kommitténs slutsatser

8.3.1 Några utgångspunkter

I det följande redovisar vi våra synpunkter på vissa insatser inom utbildningsområdet och ger synpunkter på SKU:s förslag. Vår utgångspunkt är att utbildning utgör en väsentlig grund för invandrarnas möjligheter på arbetsmarknaden. Vi har också i kapitel 5 om arbetsmarknadsfrågor pekat på några iakttagelser inom ungdomsskolan som visar att uteblivna insatser där medför svårigheter i framtiden för de elever det gäller. Även om vårt uppdrag i huvudsak ligger utanför ungdomsskolans område tar vi således här upp några frågor som berör ungdomsskolan.

Likvärdig utbildning för alla elever ingår redan i grundskolans allmänna mål. För invandrarelevernas del kommer därtill de invandrarpolitiska målen. När det gäller utbildning som leder till likvärdiga möjligheter på arbetsmarknaden eller fortsatt utbildning är det främst jämlikhetsmålet vi tänker på. För att utbildningen skall kunna bli likvärdig med den som svenska elever får, måste planering och uppläggning av undervisningen utgå från invandrarelevernas behov och situation och erforderliga kompensatoriska åtgärder vidtas. För den som kommer till Sverige från ett annat skolsystem kan

skillnader i kunskapsinnehåll behöva utjämnas. För sådana elever, men även för de invandrarbarn som föds i Sverige, kan undervisning både i svenska och i hemspråket behövas för att eleverna skall kunna tillgodogöra sig skolans undervisning. Allt detta omfattas av jämlikhetsmålet.

SKU pekar på skillnaden mellan den vuxne invandrarens och invandrarbarnets förutsättningar att välja mellan svensk kulturell identitet och att bevara och utveckla det egna språket och kulturen. Den vuxne invandraren har jämfört med barnet i regel det försteget att han har ett utvecklat första språk och en förankring i en annan kultur. SKU utgår från att barn kan behöva sitt modersmål både för inskolning och för sin personlighetsutveckling, oberoende av vilka åtgärder till stöd för etablerade minoriteter som samhället vidtar. Samtidigt är det emellertid så enligt både SKU:s och vår mening att funktionell tvåspråkighet – som förutsätter undervisning både i hemspråket och svenska – är en förutsättning för kulturell valfrihet. Om de unga senare i livet skall få verklig möjlighet att själva träffa ett val, måste det finnas två, i bästa fall lika väl utvecklade alternativ, vilka innebär kunskaper i två språk och förankring i två kulturer.

SKU har ingående behandlat hemspråksundervisningen inom ungdomsskolan och även tagit upp situationen i förskolan. I likhet med SKU anser vi att de insatser som samhället gör för språk- och kulturstöd i förskolan och den undervisning i hemspråk och svenska som ges i ungdomsskolan bör bedömas i ett sammanhang. För stat och kommun är insatserna i de tidiga åldrarna av betydelse genom att uteblivna åtgärder kan leda till ökade kostnader längre fram eller omvänt, att satsningar för de små barnen kan innebära mindre behov av insatser i grundskolan. Detta ekonomiska synsätt är motiv nog för en helhetsbedömning. Att det först och främst också ligger i barnens och ungdomarnas intresse behöver knappast nämnas. Det är mot denna bakgrund särskilt viktigt att SKU:s förslag om ett ökat samråd och samarbete mellan förskola och skola realiseras.

Det samarbete vi talar om rör sig på två plan. Dels är det fråga om en helhetssyn när det gäller information och insatser som riktar sig till invandrarbarn, -elever och -föräldrar. Dels är det fråga om ett övergripande samarbete mellan socialnämnd och skolstyrelse, vilket enligt vår uppfattning bör syfta till gemensamma handlingslinjer för hemspråksstöd i förskolan och hemspråksundervisning i skolan. Den överväldigande delen av de statliga resurserna ställs nu till skolans förfogande. Enligt vår mening bör kommunerna få möjligheter att, inom ramen för de totala resurserna och med en helhetsbedömning av behoven som utgångspunkt, utnyttja resurserna i enlighet med egna prioriteringar på de två områdena. Vi har fört fram denna vår uppfattning i vårt yttrande över SKU:s huvudbetänkande.

8.3.2 Ungdomsskolan

Ett viktigt mål för grundskolans undervisning av invandrarelever är att främja aktiv tvåspråkighet, eller som SKU har föreslagit funktionell tvåspråkighet med en klar rollfördelning mellan de två språken. Som redan framgått anser vi att detta mål också i fortsättningen skall stå fast för de invandrarelever som väljer att studera modersmålet i skolan. Eleverna

liksom deras lärare både i hemspråk och svenska, bör ges en positiv inställning till undervisningen och inte se språken som konkurrerande med varandra.

Det väsentliga med skolans insatser är att eleverna får en likvärdig utbildning utifrån sina egna förutsättningar. För elever som kommer till skolan utan att ha för åldern goda kunskaper i svenska är det viktigt att få en inskolning på det egna språket. När skolan bedömer att eleven behöver studiehandledning på sitt eget språk är det enligt vår mening viktigt att sådan studiehandledning i enlighet med SKU:s förslag görs obligatorisk, såväl för skolan som för eleven. Detta bör gälla i både grundskolan och gymnasieskolan. Särskild uppmärksamhet måste ägnas åt de enstaka elever, t ex från små språkgrupper, som kommer till skolan utan att ha kunskaper i svenska. Också deras behov av introduktion i skolan bör tillgodoses inom ramen för studiehandledning på hemspråk. Endast betydande hinder, t ex när det inte inom ramen för rimliga kostnader finns lärare med lämplig språkkunskap att tillgå, bör få ursäkta att sådan studiehandledning inte kommer till stånd.

Vägledande för vilket språk grundskolan och gymnasieskolan skall ge undervisning på bör, som SKU har föreslagit, främst vara elevernas behov och möjligheter till kunskapsinhämtning. I princip bör det enligt vår mening inte finnas hinder mot att även i andra fall ge undervisning på elevernas modersmål, under förutsättning att sådan undervisning är likvärdig med den enbart svenskspråkiga undervisningen i motsvarande skolform. I praktiken är emellertid möjligheterna mycket små att inom ramen för befintliga resurser anordna undervisning på olika språk i högstadiet och i gymnasieskolan. De begränsas bl a av att en användning av invandrarspråk som undervisningsspråk i högstadiet och gymnasieskolan kräver tillgång på tvåspråkiga ämneslärare eller kombinerade lärarinsatser. Vi går inte närmare in på frågan om de praktiska möjligheterna. Vad som enligt vår mening måste betonas är att undervisningen i svenska under alla omständigheter ges ett sådant utrymme och en sådan kvalitet att eleverna kan få med hänsyn till sin egen ålder och till vistelsetiden i Sverige goda kunskaper i svenska. Träningen i svenska skall inte begränsas till lektionerna i svenska utan vara ett successivt ökande inslag i all annan undervisning. Inte minst inför övergången till fortsatt utbildning är det viktigt att facktermer och ordförråd tränas in så att eleven i dessa avseenden i möjligaste mån kan utveckla en nivå som motsvarar den som jämnåriga elever i svenskspråkig undervisning har.

Vi har nyss framhållit att det egna modersmålet och svenska språket inte får uppfattas som konkurrenter i skolan. Att få undervisning i och på modersmålet kan vara lika viktigt för alla, oavsett vilket språk det är fråga om. Vi ser därför inte att någon principiell skillnad behöver göras mellan undervisningen av finskspråkiga och övriga språkgrupper. Vi vill dock erinra om den särställning finska språket *faktiskt* har i Sverige.

Finskan har gammal hemortsrätt i Sverige. Lagar och författningar t ex översattes till finska under den historiskt gemensamma tiden och än i dag är finska ett inhemskt språk i Tornedalen, även om tornedalsfinskan skiljer sig i olika avseenden från finskan i Finland. Den historiska gemenskapen innebär vidare att stora delar av kulturarvet är gemensamma för det svenska och det finländska folket.

In- och utvandring av finskspråkiga inom ramen för den gemensamma nordiska arbetsmarknaden fortsätter och i många fall är det en fråga om återvandring. Endast med bibehållna kunskaper i finska är det möjligt för många att fullt ut utnyttja de fördelar den gemensamma arbetsmarknaden avser att ge.

Inom skolväsendet har finska språket också en särställning. I 1962 års läroplan för grundskolan infördes ämnet finska. Unik i jämförelse med alla andra lärarutbildningar är den klasslärarutbildning som anordnas för personer med finska som modersmål. Den nyligen beslutade gemensamma nordiska arbetsmarknaden för klasslärare medför ytterligare möjligheter att engagera behöriga personer för undervisning i och på finska. Inom det nordiska samarbetet ger 1971 års nordiska kulturavtal Sverige en skyldighet att söka tillgodose övriga nordiska medborgares önskemål om undervisning på deras modersmål. Den fria nordiska arbetsmarknaden och pendelrörelserna mellan Sverige och Finland ställer krav på särskilda insatser och särskilt samarbete inom utbildningsområdet.

De praktiska möjligheterna att ordna undervisning på finska är betydligt större såväl i grundskolans högstadium som på gymnasienivå än motsvarande möjligheter att ordna undervisning på andra invandrarspråk. Här spelar inte bara elevunderlaget och det stora antalet finsktalande roll. Även sådana omständigheter som tillgången på tvåspråkiga lärare och ändamålsenliga läromedel är av stor betydelse.

SKU föreslår pedagogiska utvecklingsenheter för finskspråkiga elever. Sådana enheter bör kunna bidra till höjd kvalitet på utbildningen. Erfarenheterna från utvecklingsenheterna, liksom från pågående försöksverksamhet samt övrigt forsknings- och utvecklingsarbete bör efter hand kunna komma all invandrarundervisning tillgodo.

När det gäller invandrarelevernas val av studier och yrke efter grundskolan kan det konstateras att elever som behärskar svenska väl (enligt statistiska uppgifter från år 1979) övergår direkt från grundskolan till gymnasieskolan (74 %) i en utsträckning som närmar sig de svenska elevernas övergångsfrekvens (80 %). De som inte behärskar svenska väl övergår i betydligt mindre andel (46 %), naturligt nog. Av alla elever med annat hemspråk än svenska fortsatte år 1979 i genomsnitt 69 % till gymnasieskolan. I högre utsträckning än svenska elever finns de i de yrkesinriktade utbildningarna.

Det är uppenbart att goda kunskaper i svenska har stor betydelse såväl för direktövergången till gymnasieskolan som för linjevalet. Som vi har framhållit i kapitel 5 om arbetsmarknadsfrågor har goda kunskaper i svenska också stor betydelse för yrkesutövning i Sverige. Vi vill här lyfta fram några synpunkter på ungdomsskolans möjligheter att genom egna åtgärder medverka till att eleverna som vuxna bättre kan lyckas i fortsatt utbildning och på arbetsmarknaden. Ansträngningar bör enligt vår uppfattning göras i ökad omfattning för att

- skolan, särskilt grundskolan som genom obligatoriet når alla i berörda åldrar, skall ge eleverna goda kunskaper i svenska,
- skolan inte skall ersätta utebliven stödundervisning i svenska med anpassad studiegång på arbetsplats,
- undvika placering i s k anpassad studiegång överhuvudtaget,

- få in fler invandrarelever i gymnasieskolan och större andel av dem i teoretisk utbildning samt
- förbättra studie- och yrkesorienteringen för invandrarelever samt yrkesvägledningen för dessa elever bl a genom att fler tvåspråkiga medarbetare anlitas för dessa uppgifter.

Vi är väl medvetna om den sociala miljöns betydelse för skolframgång respektive skolmisslyckanden. Självfallet gäller detta också invandrarelever. Det är ett väl känt faktum att ekonomi, bostäder, social trygghet, föräldrarnas arbete och utbildningsnivå – eller arbetslöshet – är faktorer som påverkar barnens skolsituation. Långsiktigt bör förbättringar inom dessa områden ge återverkningar också på invandrarelevernas skol- och utbildningssituation.

Vi har i arbetsmarknadskapitlet konstaterat att det finns en grupp bland invandrarbarn och -ungdomar som med hänsyn till åldern borde kunna läsa och skriva men inte kan det, s k barn- och ungdomsanalfabeter. SKU uppskattar deras antal till minst 2 000. SKU pekar vidare på att deras antal sannolikt kommer att öka i och med att Sverige tar emot allt fler flyktingar från utomeuropeiska länder där skolgången starkt skiljer sig från den svenska. Vi instämmer i den bedömning SKU gör, nämligen att dessa ungdomar senare kommer att behöva vuxenutbildning inom grundvux. Detsamma kan t ex gälla flyktingbarn som på grund av skakande upplevelser i hemlandet och i samband med flykten kan ha svårt att koncentrera sig på skolarbetet. Många av de elever det gäller saknar studievana, bl a därför att deras skolgång i hemlandet ofta endast varit sporadisk.

Grundskolan har emellertid ett ansvar för att elever i grundskolan inte skall behöva sluta sin skola utan att kunna läsa, skriva eller räkna. Skolmyndigheterna bör lösa de praktiska problemen att ordna för eleverna anpassad undervisning. S k anpassad studiegång för de invandrarelever som i själva verket har en chans att lära sig dessa elementära färdigheter inom skolan betyder sannolikt att man skjuter problemen på framtiden. I skolans uppföljningsansvar bör en alldeles speciell uppmärksamhet ägnas åt de invandrarelever som lämnar skolan utan att kunna läsa och skriva. Ett samarbete med grundutbildningen för vuxna (grundvux) och en inslussning till den utbildningen bör emellertid aktualiseras om elever av olika skäl inte hinner lära sig läsa, skriva och räkna i grundskolan.

En aspekt som vi särskilt vill ta upp är kvaliteten i den svenskundervisning som ges i ungdomsskolan. Den är i hög grad avgörande för resultaten. Den obligatoriska skolans undervisning når alla i de berörda åldrarna och därför kan den effektivaste insatsen göras där. Hösten 1982 deltog över 43 000 elever i grundskolans undervisning i svenska som främmande språk. Av dessa saknade 8 % helt kunskaper i svenska eller förstod endast enkelt vardagsspråk. Det är alarmerande att många invandrarelever slutar skolan med bristfälliga kunskaper i svenska. Deras antal var ungefär 1 000 av de 7 000 invandrarelever som gick ut grundskolan år 1979.

Trots att undervisning i svenska är den äldsta stödinsatsen för elever som kommer från andra länder och trots det stora antalet lärare som undervisar i svenska som främmande språk har det inte tidigare funnits några formella krav på utbildning i att undervisa i ämnet. Enligt en rapport i juni 1983 från

SÖ till regeringen bedöms inte mer än en fjärdedel av de lärare som undervisar i detta ämne i ungdomsskolan ha genomgått någon form av utbildning i svenska som främmande språk. Både SÖ och UHÄ har utarbetat förslag till grundutbildning och kompletterande utbildning av lärare i svenska som andra språk. SÖ har vidare föreslagit att regler för behörighet att undervisa i ämnet tas in i skolförordningen. En grundutbildning har också kommit igång vid tre universitet och högskolor med totalt 50 utbildningsplatser fr o m budgetåret 1983/84.

Vi ser dessa insatser som betydande framsteg och hälsar dem med tillfredsställelse. Grundutbildningen av lärare avsätter emellertid spår först efter några år då en första kull lärare är färdigutbildade och ett fåtal elever undervisas av dem. Större betydelse med verkan omedelbart kan en kompletterande lärarutbildning för verksamma lärare få. Vi ser det som mycket angeläget att lämpliga kompletteringsutbildningar ordnas för dem som i ungdomsskolan undervisar i svenska som andra språk.

Representanter för invandrarorganisationer har i vår referensgrupp poängterat att kvalitetsfrågorna i undervisningen i svenska som andra språk måste särskilt uppmärksammas. Undervisningen får inte ses som en möjlighet till "fyllnadstjänstgöring" för lärare som för tillfället behöver tjänstgöringstimmar utan att ha lämplig utbildning för ämnet.

8.3.3 Vuxenutbildning

Grundvux erbjuder vuxna med ingen eller ringa utbildning s k alfabetiseringsutbildning, vilket betyder att man inom grundvux får lära sig läsa, skriva eller räkna upp till en kompetensnivå som motsvarar grundskolans årskurs 6. Totalt fanns i grundvux drygt 15 000 deltagare under läsåret 1982/83, varav ca 8 900 invandrare.

Vi har i arbetsmarknadskapitlet påtalat att det kan behövas en samordning mellan de utbildningsnivåer som deltagare i grundvux vanligen når och övriga former av vuxenutbildning, t ex AMU eller komvux. Sådan samordning finns vad beträffar läroplaner, kursinnehåll m m. Vad som har visat sig vara ett problem är att deltagare i olika utbildningsformer får studiestöd eller försörjningsbidrag enligt helt olika normer. Bidragssystemen styr också utbildningens uppläggning och eftersom deltagare i grundvux har rätt till en timersättning har de ofta föredragit heldagsundervisning framför en undervisning som ur inlärningssynpunkt är mera givande, nämligen deltidsundervisning.

Vi har också pekat på att en kombination av grundvux och arbetspraktik eller arbete vore ett sätt att förbättra situationen för den enskilde invandraren. I vårt förslag ligger vidare att ett samarbete mellan komvux/grundvux och arbetsmarknadsverket bör prövas som syftar till sådana kombinationer av insatser. Praktisk arbetslivsorientering har också ordnats i vissa kommuner. Vi anser att denna kombination bör uppmuntras och att de hinder som kan finnas i bestämmelserna tas bort.

Enligt förslag i propositionen (1983/84:169) om kommunal och statlig utbildning för vuxna skall grundvux-studier i framtiden endast få bedrivas på deltid. Grundvux bör, när det är möjligt och lämpligt och när deltagaren

önskar det, enligt förordningen (1977:537) om grundutbildning för vuxna anordnas på hemspråket. En av orsakerna till att många deltagare inte hunnit lära sig så mycket under grundvuxutbildningen kan ha varit att man samtidigt med alfabetiseringsprocessen behövt lära sig svenska.

Ett allvarligt problem inom denna expanderande utbildningssektor är att det saknas tillrättalagd lärarutbildning. För undervisningens kvalitet är det ytterst angeläget att både grundutbildning och kvalificerad kompletteringsutbildning för lärare kommer till stånd. Också de hemspråkslärare som undervisar inom grundvux behöver kompletteringsutbildning avseende läs- och skrivinlärning för vuxna.

En del av verksamheten inom AMU är utbildning i svenska för invandrare. Där finns också andra specialkurser som syftar till att ge invandrare reella möjligheter att klara yrkesutbildning och yrkesarbete i Sverige. Vi har redogjort för detta i kapitel 5.

Enligt uppgifter som SÖ tagit fram genom förfrågningar på de yrkeskurser som pågick i februari 1983 har kursdeltagarna när de påbörjar yrkesutbildningen fått i genomsnitt 900 timmars undervisning i sfi (över 300 timmar före AMU och 600 timmar inom AMU). Ändå har de svårigheter att följa undervisningen och läsa in teorikurserna där.

Yrkeskurserna tenderar att bli allt mer specialiserade och krävande. De innehåller mycket textläsning och blir bl a därigenom särskilt ansträngande för dem som inte har "infödda" kunskaper i svenska. Fördjupningskurser i svenska blir nödvändiga och bör erbjudas i anslutning till yrkesutbildningen.

8.3.4 Handikappade i ungdomsskola och vuxenutbildning

En grupp som ofta glöms bort när man talar om invandrarundervisning eller när man talar om utbildningsmöjligheter för handikappade är invandrare med handikapp, både barn och vuxna. Handikappade invandrarelevers situation har behandlats av SKU i huvudbetänkandet. Där konstateras bl a att handikapp inte förekommer oftare bland invandrarelever än bland svenska elever. Deras situation är dock svårare, bl a därför att de flesta handikapp som drabbar barn minskar deras möjligheter till språkinlärning. Särskilt svårt drabbade är de barn som redan i sin hemmiljö har kommunikationsproblem. Enligt SKU ger det förhållandet att ett barn är både handikappat och samtidigt invandrare en dubbel minoritetsidentitet, som det är svårt för skolan att stödja. Vi vill betona att samarbete och samförstånd med föräldrar måste också för handikappade invandrarelever utgöra grunden för skolans insatser.

Mer ingående erfarenheter och kunskaper om undervisningen av handikappade invandrarbarn saknas ännu, påpekar SKU och framhåller att de handikappade invandrarbarnens undervisning behöver särskilt uppmärksammas i det uppföljningsarbete som sker i kommunerna. Ett annat förslag är att behovet av särskilda specialpedagogiska hemspråksbaserade lärarinsatser för olika handikappgrupper bör utredas. Vi instämmer i dessa förslag.

Handikappade vuxenstuderande finns enligt SKU bl a i den kommunala vuxenutbildningen. En kartläggning har gjorts vid institutionen för praktisk

pedagogik vid Göteborgs universitet (Rapport nr 115, januari 1982) som visar att vuxna handikappade invandrare är en starkt heterogen grupp, med många olika handikapp, olika kulturbakgrund och livserfarenheter. Språk- och kulturbarriärer, låg utbildningsnivå och social isolering hindrar många av dem att delta i olika studie- och kulturaktiviteter. I likhet med SKU vill vi understryka att det behövs fortsatt utvecklings- och forskningsarbete kring frågor som rör utbildningssituationen för invandrare med handikapp och detta gäller både barn och vuxna.

8.4 Tolk- och översättarfrågor – en kort information

8.4.1 Nuvarande ordning

I bakgrundsbetänkandet (SOU 1982:49) har vi översiktligt redovisat utvecklingen av samhällets tolk- och översättarservice. Nuvarande ordning kan mycket kort beskrivas på följande sätt.

Kommerskollegiet har ansvaret för frågor om *godkännande av tolkar* och *auktorisation av översättare*. Kollegiets verksamhet innebär huvudsakligen att det prövar ansökningar, anordnar och bedömer kunskapsprov samt utövar tillsyn över godkända tolkars och auktoriserade översättares verksamhet. Kollegiet meddelar också föreskrifter och anvisningar för tillämpningen av förordningen om godkännande av tolkar och auktorisation av översättare, utger skrifter om god tolk- respektive translatorssed samt producerar ett omfattande prov- och informationsmaterial. Till kollegiet är knuten en rådgivande nämnd för tolk- och translatorsfrågor.

Den s k *högre tolkutbildningen,* dvs tolkutbildning på högskolenivå, har utvecklats från en försöksverksamhet som började år 1976 och utgör numera en allmän utbildningslinje, tolklinjen inom högskolan. Utbildningen omfattar 60 poäng, vilket motsvarar tre terminers studier, men kan i vissa språk omfatta 80 poäng (fyra terminer). Tolklinjen är indelad i etapper som leder till nivån för kommerskollegiets prov för speciell kompetens inom bl a rätts- eller sjukvårdstolkning. I den ursprungliga planeringen för den högre utbildningen räknade man med ett ökande behov av fast anställda, högutbildade tolkar. Efterfrågan på högskoleutbildade tolkar har emellertid inte motsvarat förväntningarna. Tillströmningen till utbildningarna har minskat och utbildningskapaciteten har därför successivt skurits ned. Utbildningen har som mest haft 240 nybörjarplatser och är nu nere i 60.

Kontakttolkutbildning bedrivs sedan läsåret 1977/78. Den är förlagd till vissa av skolöverstyrelsen utsedda studieförbund och folkhögskolor och genomförs efter tre modeller: som studiecirkel, som ämneskurs på folkhögskola eller som kombinationsutbildning sutidecirkel/folkhögskolekurs. Utbildningen anordnas inom fem huvudområden, nämligen social-, sjukvårds-, arbetsmarknads-, arbetsplats- och rättstolkning och omfattar 90 timmar per område.

Utbildning till arbetsplatstolk ges till personer som fungerar som tolkar på arbetsplatser med många invandrare. Utbildningen har anordnats vid vissa folkhögskolor i nära samarbete med Landsorganisationen i Sverige (LO) och Arbetarnas Bildningsförbund (ABF). Kurserna omfattar 120–180 timmar

och består i arbetsplats- och arbetsmarknadstolkning. De fackliga organisationerna (LO-anslutna fackförbund) utser deltagare till utbildningen. Deltagarna skall vara registrerade som fackliga förtroendemän.

Någon *översättarutbildning* finns för närvarande inte. Universitetet i Stockholm bedriver dock läsåret 1983/84 en sådan utbildning på försök.

8.4.2 Översynsarbete

I departementspromemorian (Ds U 1982:10) Reformerad tolkutbildning har föreslagits bl a att ett tolk- och översättarinstitut inrättas vid universitetet i Stockholm, och i en annan promemoria (Ds H 1982:2) Att godkänna tolkar och auktorisera översättare har föreslagits vissa förändringar i kommerskollegiets verksamhet med godkännande respektive auktorisation av tolkar och översättare. Vidare har statskontoret i en rapport (1982:19) redovisat en översyn av översättningsverksamheten i statsförvaltningen. Förslagen har remissbehandlats.

En interdepartemental arbetsgrupp bereder de framlagda förslagen ytterligare, för att regeringen skall kunna ta ställning till formerna för den framtida tolk- och översättarverksamheten.

Arbetsgruppens förslag beträffande den framtida tolk- och översättarverksamheten bör enligt gruppens direktiv utgå från en bedömning av tillgången på och det framtida behovet av tolkar och översättare på skilda språk. Gruppen skall särskilt ge förslag om organisationen av och uppgifterna för det föreslagna tolk- och översättarinstitutet samt om auktorisationens förhållande till institutets verksamhet. Därtill skall arbetsgruppen lämna förslag om organisation av det terminologiska utvecklingsarbetet. Arbetet skall redovisas i juni 1984.

9 Kulturstöd

9.1 Några utgångspunkter

I tilläggsdirektiven sägs att *huvudvikten i kommitténs arbete* bör läggas på frågan om utformningen av åtgärder utanför skolans område i syfte att ge invandrar- och minoritetsgrupper möjligheter att behålla och utveckla sitt nationella arv i Sverige. Frågor som kommittén enligt direktiven skall särskilt överväga gäller stödet till invandrar- och minoritetsorganisationer, tidningar på andra språk än svenska, litteratur på invandrar- och minoritetsspråk (utom samiska) och för viss teaterverksamhet samt kulturrådets, invandrarverkets och presstödsnämndens roller i sammanhanget. Däremot nämns biblioteksfrågorna inte i direktiven.

Enligt den fastlagda invandrar- och minoritetspolitiken har invandrarna rätt att behålla och vidareutveckla sin egen kultur i Sverige och att få samhällets stöd för detta. Den principiella innebörden härav har vi redovisat i kapitel 1. Enligt direktiven är alla insatser av minoritetspolitisk art avhängiga de enskilda gruppmedlemmarnas behov av och möjligheter att ge uttryck för en egen identitet. Samhället har enligt direktiven anledning att aktivt stödja minoritetsverksamhet bara hos individer och grupper som själva identifierar sig som bärare av ett visst kulturellt och språkligt arv.

Samhällets kulturstöd i detta syfte kan utgå i flera olika former. Kulturfrågorna behandlas därför i flera av kapitlen i detta betänkande. I detta kapitel tar vi upp kulturpolitikens principer samt stödet för kulturen i betydelsen konstarter, jämte något vidare former av skapande och kulturbevarande verksamhet med särskild inriktning på kulturrådets ansvarsområde. Radio, television och press behandlar vi i separata kapitel.

9.2 Nuvarande kulturpolitik – med inriktning på invandrare och minoriteter

9.2.1 Grundlagsstadgande

Om invandrarnas och minoritetsgruppernas möjligheter att behålla och utveckla sitt kulturliv finns en främjanderegel i 1 kap 2 § 1976 års regeringsform. Formuleringen lyder: "Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samhällsliv bör främjas."

9.2.2 Riksdagsbeslut om den statliga kulturpolitiken

Genom riksdagsbeslut med anledning av prop 1974:28 Den statliga kulturpolitiken drogs riktlinjerna upp för den kulturpolitik som i dag gäller både för invandrare och svenskar. Enligt beslutet skall kulturpolitiken

- medverka till att skydda yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för att denna frihet skall kunna utnyttjas,
- ge människor möjligheter till egen skapande aktivitet och främja kontakt mellan människor,
- motverka kommersialismens negativa verkningar inom kulturområdet,
- främja decentralisering av verksamhet och beslutsfunktioner inom kulturområdet,
- utformas med hänsyn till eftersatta gruppers erfarenhet och behov,
- möjliggöra konstnärlig och kulturell förnyelse,
- garantera att äldre tiders kultur tas till vara och levandegörs samt
- främja utbyte av erfarenheter och idéer inom kulturområdet över språk- och nationsgränserna.

I prop 1974:28 betonades även att samhället aktivt bör stödja invandrarnas arbete för att upprätthålla och utveckla den kultur som de fört med sig hit.

Invandrarutredningen, som lade fram sitt betänkande samma år, ansåg att invandrarnas och de språkliga minoriteternas intressen inte kan hävdas enbart inom ramen för samhällets allmänna kulturpolitik, utan att det krävs säråtgärder främst med tanke på de delar av kulturutbudet som är bundna till språket. Utredningen föreslog följande kompletteringar till målen för kulturpolitiken med hänsyn till invandrarna och de språkliga minoriteterna:

- ökade möjligheter till delaktighet i det allmänna svenska kulturutbudet,
- ökade möjligheter till kontakt med ursprungslandet,
- ökade möjligheter till kulturell egenverksamhet,
- ökade möjligheter till kulturell växelverkan mellan minoriteterna och majoritetsbefolkningen.

Invandrarutredningen föreslog också att statens kulturråd skulle få ett särskilt anslag för att främja kulturell verksamhet för språkliga minoriteter. Förslag om ett sådant anslag har sedan återkommit vid flera tillfällen i kulturrådets anslagsframställningar.

Invandrarutredningen och litteraturutredningen lade i sistnämnda utrednings betänkande (SOU 1974:5) Boken fram ett gemensamt förslag om litteraturförsörjningen för språkliga minoriteter. Utredningarna ansåg att ansvaret för invandrarnas litteraturförsörjning borde ligga på samma myndigheter som svarar för bokförsörjningen i övrigt, nämligen de kommunala biblioteken, länsbiblioteken samt lånecentralerna. De föreslog emellertid att ett engångsanslag från staten skulle anvisas för upprustning av länsbibliotekens och lånecentralernas service på andra språk än svenska. I invandrarutredningen föreslogs dessutom ett årligt stöd till inköp till de lokala biblioteken.

I propositionen (1975:20) om den statliga kulturpolitiken 2 instämde departementschefen i stort i invandrarutredningens ståndpunkter avseende kulturområdet, men ansåg att dessa täcktes av riktlinjerna för den allmänna kulturpolitiken. Något särskilt anslag till kulturrådets disposition anvisades heller inte. Däremot infördes ett särskilt stöd för bibliotekens service på invandrarspråk.

9.2.3 Ansvarsfördelningen på kulturområdet

Kommunerna fördelar bl a anslag till bibliotek, kommunala musikskolor, studieförbund, teater, musik och dans, kulturminnesvård m m. Praktiskt taget alla kommuner har i dag en kulturnämnd som ansvarar för kulturfrågorna. Skillnaderna mellan kommunernas kultursatsningar är emellertid betydande bl a beroende på kommunernas storlek, befolkningssammansättning m m. År 1981 varierade kulturanslaget mellan 100 och 640 kr per invånare. Störst var skillnaderna när det gäller anslag till teater-, musik- och dans samt musei- och utställningsverksamhet, medan skillnaderna var mindre när det gäller stöd till folkbibliotek och bildningsverksamhet.

Landstingen har det regionala ansvaret för kulturverksamheten. De fördelar anslag främst till teater-, musik-, bibliotek- och museiverksamhet samt till regionala organisationer. I regel handläggs kulturfrågorna inom landstingen av en kulturnämnd eller kultur- och utbildningsnämnd. Främst består landstingens engagemang i att de är huvudmän för sådana länsinstitutioner som länsteatrar, länsmuseer och länsbibliotek samt svarar för kultur på vårdinstitutioner. De flesta landsting har kulturanslag på mellan 40 och 50 kr per invånare.

På *statlig nivå* har *statens kulturråd* ett centralt ansvar för kulturpolitiken. Kulturrådet har också ett övergripande ansvar för arbetet i riktning mot de kulturpolitiska målen och för att kulturpolitiken utvecklas. Dessutom har kulturrådet det centrala ansvaret för att enligt direktiv från riksdag och regering fördela statens stöd till teater, dans och musik, litteratur, bibliotek och kulturtidskrifter samt konst, museer, utställningar och för kulturverksamhet i studieförbunden. Kulturrådet yttrar sig också över stödet till Operan och Dramaten samt fördelar statsbidrag till regionala institutioner på området. För budgetåret 1984/85 utgör det statliga stödet på kulturområdet totalt mer än en miljard kr.

SIV:s ansvar inom kulturområdet är detsamma som verket har för hela invandrar- och minoritetspolitiken, att samordna ansvariga myndigheters insatser, följa utvecklingen samt påtala bristande åtgärder för invandrare. I sin anslagsframställning för 1984/85 skriver SIV att de språkliga minoriteternas möjligheter till eget kulturellt arbete och till kulturutbud på det egna språket hittills ägnats alltför liten uppmärksamhet. SIV konstaterar också att det är stor skillnad mellan olika språkliga, etniska och nationella gruppers verksamhet och utbud. Under de senaste åren har SIV särskilt ägnat sig åt att belysa barnens behov av litteratur på det egna modersmålet. SIV har stött samverkansförsök mellan de nordiska länderna när det gäller att få fram litteratur på minoritetsspråk och har följt och försökt påverka utvecklingen på medieområdet. Genom projektbidrag har man kunnat stödja viss kulturverksamhet i invandrarorganisationernas regi.

9.2.4 Statens kulturråds organisation och verksamhet

Statens kulturråd har som nämnts det centrala ansvaret för den statliga kulturpolitiken. Rådet har ett övergripande ansvar för att arbeta för de kulturpolitiska målen och för att kulturpolitiken utvecklas. Som vi redovisat i det föregående skall kulturpolitiken utformas bl a med hänsyn till eftersatta gruppers erfarenheter och behov samt främja utbyte av erfarenheter och idéer inom kulturområdet över språk- och nationsgränser.

Statens kulturråd leds av en styrelse med en ordförande och 12 ledamöter, vilka utses av regeringen. Bland ledamöterna finns företrädare för kommuner, landsting, kulturarbetarorganisationer, folkbildningsorganisationer och löntagarorganisationer.

Till kulturrådet är fyra nämnder knutna, nämligen

- nämnden för ärenden om *teater, dans och musik* (TDM-nämnden),
- nämnden för ärenden om *litteratur och bibliotek* (LB-nämnden),
- nämnden för ärenden om *konst, museer och utställningar* (KMU-nämnden),
- nämnden för ärenden om *folkbildning och folkrörelser* (FB-nämnden).

Nämnderna är inom sina respektive områden beslutande organ men fungerar också som beredande organ åt styrelsen. Nämnderna fattar beslut i ärenden om statligt stöd var och en inom sitt område.

Till nämnderna, utom FB-nämnden, är i sin tur knutna rådgivande arbets- och referensgrupper. Därutöver inkallas ibland informella referensgrupper för att belysa olika sakfrågor. De fasta referensgrupperna inrättas av kulturrådets styrelse. I den organisationsplan vi redovisar i det följande i vad avser rådets bidragsgivande funktioner, figur 10, har vi som exempel nämnt

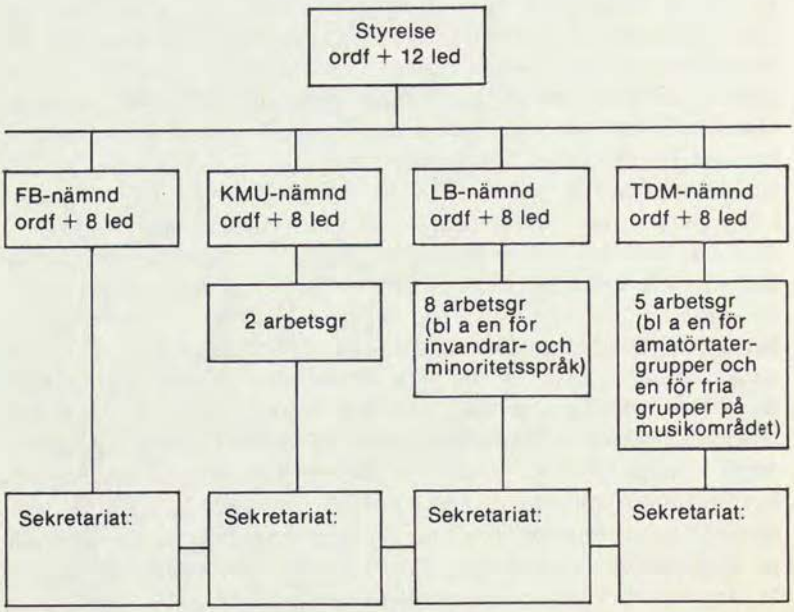


Fig 10 Kulturrådets organisation för bidragsfördelning.

ett par av grupperna – arbetsgruppen för litteratur på invandrar- och minoritetsspråk, arbetsgruppen för amatörteatergrupper samt arbetsgruppen för fria grupper och mindre ensembler på musikområdet. Ordförandena i arbets- och referensgrupperna är samtidigt ledamöter av respektive nämnd. Ledamöterna i arbetsgrupperna är utsedda på grund av personlig kompetens och kunskap inom arbetsområdet.

Kulturrådets sekretariatsavdelning är indelad i fyra enheter, vilka var och en arbetar åt en nämnd och dess arbets- och referensgrupper. I FB-nämndens sekretariat arbetar en tjänsteman på halvtid med invandrarfrågor.

Medan övriga nämnder är inriktade på olika konstområden är FB-nämnden inriktad på målgrupper, bl a invandrare samt amatörfrågor och folkrörelsefrågor. Dess sekretariat arbetar i nära samverkan med de övriga nämnderna för att i dessa hävda de olika målgruppernas intressen.

Inom kulturrådet särbehandlas handläggningen av stöd till litteratur på invandrar- och minoritetsspråk, liksom till inköp av litteratur på invandrar- och minoritetsspråk till biblioteken, för vilka ändamål särskilda belopp anvisats. I övrigt konkurrerar ansökningar om stöd inom de olika nämndernas kompetensområde vad gäller invandrares och minoriteters kulturverksamhet med motsvarande "svenska" ansökningar.

När det gäller kulturrådets övergripande, icke anslagsfördelande verksamhet har rådet under senare år gjort en rad utredningar för att underlätta att de sociala målen i kulturpolitiken förverkligas. Enligt anslagsframställningen för budgetåret 1984/85 har rådet också sett som sin uppgift att utveckla kunskap, bilda opinion och stödja kultursträvandena i landet. Bl a har rådet utvecklat kulturstatistik och analyserat behovet av forsknings- och utvecklingsinsatser på kulturområdet. Inget av dessa arbeten har dock speciellt inriktats på invandrarnas och de språkliga minoriteternas behov. I en informationsskrift "Kulturpolitik i Sverige", utgiven på svenska och finska, beskrivs den svenska kulturpolitiken.

9.2.5 Kulturverksamheten och bidragsgivningen

I det följande redovisar vi bidragsgivningen till invandrarnas kulturaktiviteter sektor för sektor:

Litteratur

Försöksverksamhet med statligt litteraturstöd inleddes år 1975. Stödet fick sin nuvarande form efter beslut av riksdagen våren 1978 (prop 1977/78:99, KrU 1977/78:22, rskr 1977/78:274). Stödet, som fördelas av statens kulturråd, utgår enligt bestämmelser i förordningen (1978:490 ändrad 1981:444) om statligt litteraturstöd. Inom ramen för detta statliga litteraturstöd finns sedan år 1977 en stödordning för litteratur på invandrar- och minoritetsspråk. Stödet utgår som bidrag till utgivning av enskilda titlar, allmänna förlagskostnader och distribution. De första åren gick en stor del av medlen till uppbyggnad av några invandrarförlag. De senaste åren har storleken på dessa stöd till "allmänna förlagskostnader" minskats, och huvuddelen av anslaget i stället fördelats på enskilda boktitlar. Produktionsbidragen avser

Tabell 9.1 Statligt litteraturstöd till invandrar- och minoritetslitteratur. Antal stödda titlar (barn- och ungdomsböcker inom parentes) och utgivet stöd (1000-tal kronor) budgetåren 1977/78–1982/83

	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	Summa
Estniska	5	3 (1)	3 (1)	2	6 (1)	7 (2)	26 (4)
Finska	6 (1)	1	1	3	6 (4)	3 (1)	20 (6)
Grekiska		1 (1)				1	2 (1)
Kurdiska		2 (1)	3 (2)	2 (1)	4 (1)	5 (1)	16 (6)
Lettiska	6 (1)	3	3	3 (1)	5	3	23 (2)
Polska	2	3	2	1	3	3	14
Portugisiska		1				1 (1)	2 (1)
Romanes					2 (1)		2 (1)
Samiska			2 (1)	3		1	6 (1)
Serbokoatiska	4 (1)	2	3	2 (1)	5 (2)	1	17 (4)
Spanska	1	4 (3)	2 (1)	4 (3)	8 (2)	18 (4)	37 (13)
Syriska			1		3	1	5
Turkiska	1 (1)		1	1	3	3	9 (1)
Ungerska		1	1	1		1	4
Andra språk	3	1	1				5
Antal titlar	28 (4)	22 (5)	23 (5)	22 (6)	45 (10)	48 (9)	188 (40)
Stöd för produktionskostnader	127	166	259	249	470	576	
Stöd för förlagskostnader m.m.	168	290	318	302	124	141	
Summa	295	456	577	551	594	717	
Anslag	300	495	525	560	560	675	

att täcka huvuddelen av respektive boks sättnings- och tryckningskostnad.

Beslut om litteraturstöd fattas av kulturrådets nämnd för litteratur och biblioteksärenden, efter ansökan från utgivaren. Manuskripten till de invandrar- och minoritetsböcker för vilka anslag söks granskas av en arbetsgrupp på sex personer, i vilken flera invandrare ingår. Grundläggande för om en bok skall få stöd eller inte är dess litterära kvalitet.

Vid fördelning av stödet prioriteras dels barnlitteratur, dels litteratur för invandrare på vars språk litteraturutgivning av politiska eller andra skäl inte förekommer i ursprungslandet.

De senaste åren har det sammanlagda ansökta beloppet varit ca fem gånger större än de disponibla medlen. Som framgår av tabell 9.1 fick 48 boktitlar på 13 olika språk produktionsstöd under budgetåret 1982/83 med sammanlagt 576 000 kr och utgick stöd för distribution med 21 500 kr. Stöd till allmänna förlagskostnader utgick till sex förlag med sammanlagt 120 000 kr.

Enligt kulturrådets bedömning skulle övervägande delen av denna invandrarlitteratur inte ha kunnat publiceras utan stödet. På grund av det stora antalet ansökningar och den betydelse litteratur på det egna språket har, begärde kulturrådet för budgetåret 1984/85 en höjning av stödet med 200 000 kr förutom kostnadskompensation. Detta har inte bifallits i

budgetpropositionen, där föredragande statsrådet hänvisar till vårt pågående utredningsarbete. Anslagsposten är för budgetåret 1983/84 900 000 kr.

Statens kulturråd har i en skrivelse till regeringen (1982 06 18) föreslagit en ny konstruktion av stödet för litteratur på invandrar- och minoritetsspråk. Förslaget, som av regeringen överlämnats till oss för att beaktas i vårt arbete, innebär för det första att stödformen anpassas till konstruktionen av litteraturstödet i övrigt. Det hittillsvarande distributionsstödet föreslås bli inräknat i den föreslagna s k arkersättningen (dvs ett visst belopp per tryckark), som därefter kommer att vara högre än för den svenska litteraturen.

Vidare föreslås i nämnda skrivelse att stödet till allmänna förlagskostnader närmare skall knytas till antalet titlar som en utgivare erhållit stöd för under det aktuella budgetåret och inte som hittills vara ett allmänt stöd. Detta motiveras av att en stor del av den totala summan innan kulturrådet gjorde sin framställning hade gått till allmänt förlagsstöd, vilket minskade utrymmet för stöd till enskilda titlar.

Vidare har Sveriges Författarförbund (1982 06 10) hos regeringen begärt en fördubbling av det nuvarande stödet till invandrar- och minoritetslitteraturen. Förbundet hävdar att 12 % av befolkningen har annat modersmål än svenska och rätt till litteratur på sitt eget språk. Författarförbundet framhåller att eftersom stödet till litteratur på invandrar- och minoritetsspråk avser både förlags-, distributions- och titelstöd får färre titlar stöd än vad motsvarande summa inom de övriga stödordningarna medger. Förbundets synpunkter har bifogats den till oss överlämnade skrivelsen.

Genom en ändring (SFS 1981:444) i förordningen (1978:490) om statligt litteraturstöd infördes en möjlighet för svensk barn- och ungdomslitteratur i översättning till invandrarspråk att erhålla stöd inom den stödordning som gäller bidrag till utgivningen av svensk barn- och ungdomslitteratur. Kulturrådets nämnd för litteratur och biblioteksärenden har beslutat att bidragsramen för sådana översättningar under innevarande budgetår skall vara högst 250 000 kr av totalt tillgängliga 2,5 milj kr.

Kulturrådet stöder också enskilda projekt för att förbättra litteraturförsörjningen, t ex under budgetåret 1982/83 skrivarkurser för greker, jugoslaver, kurder och tigrinjatalande på Nordens folkhögskola Biskops-Arnö och en litteraturfestival i regi av Invandrarnas kulturcentrum i Stockholm. En av de frågor som anses komma att kräva extra uppmärksamhet de närmaste åren är distributionen av invandrarlitteratur.

Sveriges invandrarförfattares förbund, SVIFF, har med stöd från invandrarverket under åren genomfört flera författarsymposier där invandrarlitteraturens ställning diskuterats. SVIFF har tillsammans med Immigrantinstitutet gjort en inventering av invandrarförfattares skönlitterära verk, översättningar m m och gett ut ett lexikon över invandrarförfattare.

Från SIV:s anslagspost för projektbidrag beviljades år 1982 Föreningen för Sverige-finska skribenter stöd för att informera om den sverigefinska litteratur- och skribentverksamheten. SIV har vidare gjort en studie av minoritetsbarnens litteratursituation (De boklösa barnen, SIV 1983). Med minoritetsbarn avses i nämnda studie barn som tillhör grupper vars språk inte är undervisningsspråk i hemlandet. Dessa minoritetsspråk är ofta huvudsakligen talspråk och vissa saknar t o m ett godkänt alfabet.

I sitt betänkande i våren 1984 (SOU 1984:30) Läs mera! har 1982 års bokutredning föreslagit bl a att frågan om visst lagerstöd för litteratur på finska skall utredas vidare.

Bibliotek

Alltsedan år 1973 finns särskilda anslag för bibliotekens inköp av litteratur på invandrar- och minoritetsspråk. För budgetåret 1983/84 är detta anslag drygt 4,6 milj kr. Enligt en enkät som kulturrådet gjorde år 1979 har biblioteksservicen på de större språken förbättrats avsevärt under 1970-talet. Statsbidragen har starkt bidragit till utvecklingen. Enligt kulturrådet är standarden dock ojämn. Ofta gynnas vuxenlitteraturen på bekostnad av barnlitteraturen, likaså gynnas majoritetsspråken i flerspråkiga länder på minoritetsspråkens bekostnad.

Folkbiblioteksutredningen har i april 1984 lämnat sina förslag i betänkandet (SOU 1984:23) Folkbibliotek i Sverige. Stödet till inköp av invandrarlitteratur föreslås utgå med 2 milj kr, i huvudsak till centrala insatser. Detta innebär en minskning med ca 2,6 milj kr jämfört med vad som utgår för budgetåret 1984/85. Det stöd som därmed föreslås upphöra avser stöd till kommunernas inköp, vilket från början var avsett som ett stimulansbidrag.

De största behoven finns nu enligt kulturrådet på länsbibliotek och lånecentraler samt i kommuner med stor andel invandrare, många språkgrupper och från biblioteksynpunkt svårförsörjda invandrargrupper. Exempel på sådana kommuner är Södertälje och Botkyrka. För att rationalisera inköpen av invandrarlitteratur för kommunerna har en del av anslaget avsatts för centrala insatser. Bl a har Bibliotekstjänst fått stöd för sin service på invandrarspråk, vilket underlättat för många lokala bibliotek att bygga upp ett grundbestånd av litteratur på olika språk. Nyligen har en nordisk arbetsgrupp tillsatts för att undersöka möjligheterna till samarbete vad gäller inköpen.

Kommunerna kan också söka stöd från kulturrådet för projekt bland invandrare, inom ramen för det anslag till lokal biblioteksverksamhet som kulturrådet fördelar. En del sådana projektbidrag har beviljats.

Ett fåtal kommunala bibliotek har invandrarbibliotekarier eller invandrarkonsulenter anställda. Kulturrådet har avsatt 10 timmar i veckan för rådgivning. Behovet av central rådgivning är enligt kulturrådet stort.

Kulturtidskrifter

Tidskrifter på invandrar- och minoritetsspråk kan enligt förordningen (1977:393 ändrad 1981:441 och 1982:501) om statligt stöd till kulturtidskrifter få stöd från kulturrådet på samma villkor som gäller för svenska tidskrifter. Regeringen har gett riktlinjer till kulturrådet att i bidragsfördelningen särskilt uppmärksamma tidskrifter som riktar sig till invandrarbarn. Av det totala anslaget för budgetåret 1982/83, 9,3 milj kr, gick drygt en halv milj kr till sammanlagt 19 tidskrifter på invandrarspråk. Fördelningen sker efter samråd med SIV. Enligt kulturrådets uppfattning är det av stor psykologisk betydelse för de kulturarbetare som arbetar med tidskriftsutgivning på

invandrarspråk att de inte särbehandlas utan jämställs med svenska kollegor.

Teater och dans

På teaterområdet finns inom vissa språkgrupper, exempelvis bland finländare och latinamerikaner, ett stort intresse för och tradition av både amatör- och professionell teaterverksamhet. Här finns enligt kulturrådet behov, inte bara av stöd till vissa redan etablerade teatergrupper, utan också till utbildning av ledare som kan ta hand om den nya generation teaterintresserade som växer upp i Sverige. Översättningen av pjäser, både till svenska och till det egna språket, är en viktig del.

Teater- och dansgrupper söker verksamhetsbidrag en gång per år genom kulturrådet. För budgetåret 1983/84 disponerar kulturrådet 14,3 milj kr till teater och 1,6 milj kr till dans. Ur dessa medel sökte sju professionella teatergrupper, som kan karakteriseras som invandrargrupper och fyra av dem fick totalt 150 000 kr i stöd. De nya grupperna fick stödet i form av ett ettårigt utvecklingsbidrag. Den referensgrupp som bereder frågan om fördelning av medel till fria teatergrupper sade sig på detta sätt vilja markera sin vilja att göra invandrarteatern till en självklar integrerad del av svenskt teaterliv.

Också tolv amatörteatergrupper och elva amatördansgrupper, bestående av invandrare ansökte om bidrag för budgetåret 1983/84. Av dessa fick nio teater- och nio dansgrupper stöd med sammanlagt 94 000 kr, vilket var något mindre än året dessförinnan beroende på att det inkommit färre ansökningar. Invandrargrupperna särbehandlas i förhållande till svenska teater- och dansamatörgrupper genom att kravet att grupperna skall ha varit verksamma i minst tre år inte upprätthålls.

Finsk teater

Den finska teaterverksamheten i Sverige är omfattande. Enbart inom Riksförbundet Finska föreningar i Sverige arbetar 70 amatörteatergrupper. Förbundet har sedan år 1980 en anställd teaterinstruktör och en sekreterare för teaterfrågor, och man anordnar återkommande folkhögskolekurser och festivaler för amatörteatergrupper. Under år 1983 har två professionella fria teatergrupper startats i Södertälje och Sundbyberg och en grupp är under uppbyggnad i Göteborg. Statsstödet för gästspel av finska yrkesteatrar har medgett fem turnéer per år, av vilka minst en gällt barnteater.

Stödet till den finska teaterverksamheten har de senaste åren uppgått till ca 1 milj kr årligen. Svenska riksteatern, som även har inrättat en samrådsgrupp med representanter för finska riksförbundet och kulturrådet, svarar för fördelningen. En del av statsbidraget gäller sverigefinsk amatörteater och det fördelas vidare genom finska riksförbundet. Övriga medel går till gästspelsverksamhet, som administreras av riksteatern.

En fast finsk teaterensemble i Sverige är ett önskemål som framförts åtskilliga gånger under de senaste åren. Önskemålen aktualiserades av invandrarutredningen och behandlades i kulturpropositionen. I en på regeringens uppdrag genomförd utredning (rapport från kulturrådet 1977:2)

har kulturrådet lagt fram förslag om en fast ensembles organisation och verksamhet. I enlighet med förslag i budgetpropositionen år 1980 (prop 1979/80:100, bil 12, s 37) beslutade riksdagen att ytterligare undersökningar skulle göras om hur en fast ensemble skulle byggas upp och utforma sin verksamhet. Bl a ansåg man att erfarenheterna av publikarbete och arbetssätt borde systematiseras och ligga till grund för planeringen av en fast finsk teaterensemble.

Under hösten 1983 har Riksförbundet Finska föreningar i Sverige till utbildningsdepartementet inkommit med en skrivelse där det föreslås särskilda utbildningsinsatser från hösten 1985. Syftet med utbildningen skulle vara att skapa underlag för en yrkesverksam finskspråkig teaterensemble med förankring i den sverigefinska befolkningen. Målet är enligt framställningen att uppnå en tvåspråkig yrkesfärdighet. Föredragande statsrådet uttalade i årets budgetproposition (prop 1983/84:100, bil 10, sid 45–46) att förutsättningarna för att kunna starta en sådan utbildning bör närmare utredas. Diskussioner i frågan har inletts med finska riksförbundet.

Musik

Dans- och musik är kanske den del av kulturen som är lättast att föra med sig till ett nytt land och som det är lättast att få uppskattning för i den nya omgivningen. Men för att det inte skall bli ett statiskt återgivande av ursprungslandets kulturyttringar krävs att traditionen förs vidare till de unga och tillåts leva och utvecklas med dem. Enligt kulturrådet är behovet av ledare och instruktörer mycket stort. Det handlar också om att nedteckna muntligt överförda sagor, musik och texter och att bevara t ex instrument och dräkter.

Musiken är ofta en integrerad del i teater och dans och får då stöd genom dessa anslag. Musikensembler kan också söka stöd från anslaget för fria musikgrupper. Inte sällan uppstår svårigheter att definiera vad som är "invandrarverksamhet", eftersom omfattande samarbete äger rum mellan invandrare och svenskar. Många musikgrupper består av både infödda och inflyttade.

Kulturrådet förvaltar även ett anslag för fonogramproduktion avsett för konstnärligt och kulturpolitiskt angelägen utgivning. Fonogramproducenter som tar hand om musikgrupper verksamma i Sverige kan få bidrag för utgivningen.

Kulturrådet har inte utformat något särskilt musikpolitiskt handlingsprogram för invandrare. Däremot har inom Rikskonserter gjorts punktvisa satsningar. Våren 1983 inleddes ett pilotprojekt med syfte att bevara musiktraditionen inom andra generationens invandrare. Efter en inventering av musikgrupper som består av andra generationens invandrare gör nu fyra ungdomsgrupper skolturnéer, varvid ett av syftena är att finna former för liknande verksamhet på regional nivå.

Arkiv- och dokumentationsfrågor

Nya invandrargrupper har alltid en rad omedelbara sociala frågor att lösa, som t ex bostad, arbete, skolgång och omsorg om de kvarvarande i

ursprungslandet. Ofta tar det många år innan intresset vaknar för att dokumentera invandringen och skriva gruppens historia i Sverige. Då kan det redan ha uppstått luckor i dokument och minnesbilder som senare aldrig kan repareras.

Hos de baltiska flyktinggrupperna har intresset för dokumentation länge varit starkt. Bl a har man med egna resurser och med hjälp av statligt avlönade arkivarbetare byggt upp egna arkiv och i åtskilliga skrifter beskrivit utvandringen och de första åren i Sverige.

År 1966 bildades Baltiska Arkivet i Stockholm med uppgift att insamla och iordningställa material om de baltiska folken och ställa detta till förfogande för bl a forskning. Särskild uppmärksamhet skulle ägnas balter och deras organisationer i Sverige. Förutom arkiven från olika baltiska organisationer har arkivet tillförts ett omfattande material bestående av bortgångna baltiska kulturpersoners och statsmäns privata arkiv. Baltiska Arkivet har träffat en principöverenskommelse om att efter hand överlämna iordningställt material till Riksarkivet. Man har även etablerat kontakter och samarbete med baltiska arkiv i Australien, USA och Kanada. Med dessa utbyts förteckningar över material.

Baltiska Arkivet startades helt ideellt och har senare fått två anställda med lönebidrag (tidigare arkivarbetare), vilkas löner till 90 % betalas av AMS. Ett årligt verksamhetsbidrag på 26 000 kr får Baltiska Arkivet ur det verksamhetsbidrag som Estniska kommittén får från SIV. Även ett par andra arkiv, baserade på ideellt arbete, arbetar med att dokumentera den baltiska flyktinginvandringen.

Ruotsinsuomalaisten Arkisto (Arkiv för Sverigefinnar och Finlandssvenskar i Sverige) har till syfte att samla och förvara dokument, trycksaker och övrigt historiskt intressant material som rör finnar och finländare i Sverige. Genom regeringens beslut fick arkivet hösten 1979 ett bidrag för anskaffning av utrustning och har sedan budgetåret 1980/81 fått bidrag till sin verksamhet över statsbudgeten. För budgetåret 1984/85 har anvisats ett bidrag på 75 000 kr. Finland bidrar med motsvarande belopp.

Immigrant-institutets arkiv i Borås samlar och förvarar dokument som rör invandrare i Sverige. Speciellt satsar man på att dokumentera invandrade kulturarbetare och invandrarorganisationer. I arkivet, som startades år 1980, ingår även pressklipp rörande migrationen och invandrarnas kulturella verksamhet. Immigrant-institutet ger också ut specialskrifter och bibliografier, t ex bibliografin "Invandrare i Sverige", och förtecknar böcker, tidskrifts- och tidningsartiklar som utkommer om invandrare.

Hos 1960-talets stora invandrargrupper börjar nu intresset för arkivfrågor att vakna och man söker på olika sätt få kontakt med svenska arkiv och museer för att få hjälp med verksamheten. Några av de senast anlända grupperna har på egen hand mycket tidigt förmått ta itu med dokumentation. Bl a förfogar det assyriska riksförbundet över ett omfattande pressarkiv som belyser den livliga debatten i samband med gruppens ankomst och första år i Sverige. Sporadiskt sker dokumentation av t ex invandrarföreningars verksamhet i utställningar eller på film.

Som stöd för organisationers arkivbildning arbetar Folkrörelsernas arkivförbund. Hittills har emellertid invandrarorganisationerna inte använt sig av möjligheten att ansluta sig dit. Riksarkivet ger råd och stöd vad gäller

arkivbildning.

SIV har under år 1983 inlett ett minoritetsinriktat arbete, vilket syftar till att samla kunskaper om enskilda nationalitetsgrupper och deras förhållanden i Sverige och att föreslå åtgärder som passar den enskilda gruppen. I arbetet ingår att sammanställa forskningsresultat m m, vilket kan bli av värde för invandrargruppernas egen historieskrivning. SIV har också inlett utgivningen av minoritetsbiografier som i lättläst form skall presentera olika gruppers invandring och förhållanden i Sverige. Av speciellt intresse är vidare de dokumentsamlingar som finns hos SIV och vid universitetet i Stockholm. SIV har ansökt om att få bli s k ansvarsbibliotek för litteratur och forskningsrapporter om invandrarfrågor.

Museer

I enlighet med invandrarpolitiken ligger också ett stort ansvar på museerna att bevara föremål och på olika sätt göra dokumentation om invandrarnas historia och liv i Sverige tillgänglig. När det gäller statligt stöd till museiverksamhet finns inga specialdestinerade anslag för just invandrargruppernas intressen. Några museer har gjort insatser när det gäller att dokumentera invandrarnas del i samhällsutvecklingen, bl a Värmlands museum som har en basutställning om den finska kolonisationen i Värmland från 1500-talet och framåt. Många museer har omfattande utställningsutbyte med andra länder, men med ett urval efter andra kriterier än invandrarintressen.

Nordiska museet, som har ett övergripande ansvar för att dokumentera kultur- och livsformer i Sverige, har bl a genomfört ett omfattande projekt om den finska invandringen efter år 1945, vilket skett i samarbete med bl a ett finskt universitet och finska och finlandssvenska föreningar i Sverige.

När det gäller att spegla utomeuropeiska länders kultur, inklusive utvandringsländerna i denna grupp, har de etnografiska museerna i Stockholm och Göteborg ett stort ansvar. Etnografiska museet i Stockholm har under senare år gjort en serie "hemlandskulturbakgrunder" genom intervjuer med personer från utomeuropeiska kulturer som nu lever i Sverige. I sitt program talar museet också om att det vill verka som forum för ett möte mellan människor med olika kulturmönster och därmed mellan generationerna.

Medelhavsmuseet säger i sin programförklaring att man vill erbjuda historiskt källmaterial och ge tillgång till både historiskt och nutidsmaterial för människor i Sverige som härstammar från medelhavsländerna och även för dem som har islamsk bakgrund utan att vara från dessa länder. Här bör nämnas att ett 10-tal museer i Stockholm samt Riksutställningar förbereder ett samarbetsprojekt kring islam med bidrag från Svenska institutet och kulturrådet.

Östasiatiska museet utgör en källa till kunskap om bl a de Vietnamkinesiska flyktingarnas kulturella bakgrund.

Ett genomgående problem är att många invandrare liksom många svenskar ofta inte känner till och inte brukar besöka museer. Ett stort ansvar ligger på museerna att genom information och kontakter etablera ett levande samarbete med invandrargrupperna.

Utställningar

Invandrarnas föreningar och andra grupper har också behov av att kunna informera om sin verksamhet genom bl a utställningar. De som i t ex studiecirklar arbetar med att beskriva sin historia och sitt nutida liv i Sverige önskar naturligtvis också få tillfälle att visa upp resultatet av sitt arbete. Detta kan ske genom att bibliotek och lokala museer ställer utställningslokaler till förfogande och aktivt samarbetar med de aktuella grupperna.

När det gäller vandringsutställningar har Riksutställningar ett ansvar och har också genomfört ett stort antal projekt i samarbete med olika invandrargrupper. Det har bl a gällt debattutställningar, affischutställningar och studiecirklar som haft till syfte att ta fram en utställning av något slag.

Riksutställningar har tillsammans med Sveriges konstföreningars riksförbund och Konstfrämjandet bl a till uppgift att föra ut *bildkonst* till människor som normalt inte söker sig till konstmuseer och utställningar. Hittills har de emellertid bara sporadiskt fört ut konst från invandrarnas ursprungsländer. Det finns inga särskilda stödmöjligheter för enskilda personer med invandrarbakgrund som vill arbeta med bildkonst. Ett kriterium för att få ekonomiskt stöd från den statliga konstnärsnämnden eller bildkonstnärsfonden är att man är konstnärligt yrkesverksam och bosatt i Sverige. På motsvarande sätt fungerar kommunernas stöd. Som alltid sker ett kvalitativt urval och en bedömning som gör att konkurrensen om stöd kan vara mycket hård.

Festivaler och kulturdagar

De talrika festivaler och kulturdagar som anordnas av olika invandrargrupper har en stor funktion att fylla, dels som träffpunkt för människor, som ofta lever långt från varandra i Sverige, dels som en möjlighet för lokala amatörgrupper att framträda inför publik, utbyta erfarenheter och inspirera varandra. De har även stor betydelse för invandrarna när det gäller att få kontakt med och presentera sin verksamhet för svenskar. Kulturrådet och SIV ger ibland ekonomiskt stöd till sådana festivaler, bl a fick tre nationella riksförbund stöd för att anordna kulturfestivaler år 1983. Beloppen var mellan 6 000 och 25 000 kr.

Film och video

En allmän iakttagelse, som även gäller andra västeuropeiska invandrarländer, är att invandrarna utnyttjar videoteknikens möjligheter i större utsträckning än den infödda befolkningen. En bidragande orsak till detta är det begränsade utbudet på deras språk i de dominerande medierna i landet. Genom en privat videoanläggning skaffar man sig tillgång till t ex filmer på det egna språket som tv-bolagen i invandringslandet inte erbjuder.

Om förhållandena i England skriver Lise Blomqvist i boken Massmedia för minoriteter (Liber 1982):

Indien har en stark och levande filmtradition och indierna har naturligtvis tagit med sig det intresset då de utvandrat. Därför var biografer vid sidan om tidningar de första kulturinstitutioner man inrättade i det nya hemlandet. Som mest hade London tio indiska biografer. I dag är de flesta nedlagda, utkonkurrerade av videotekniken. I stället blomstrar nu butiker som säljer eller hyr ut indiska filmer på videokassett. Videobandspelare är nu mycket vanliga i indiska hushåll. Eftersom priset på biobiljetter stigit kraftigt är de en vettig investering i de stora och filmälskande familjerna. Dessutom innebär videon att även skiftarbetare och butiksägare med långa arbetsdagar har möjlighet att se film på tider som passar dem.

En liknande utveckling kan nu märkas i Sverige, exempelvis i de turkiska och kinesiska invandrargrupperna. Här finns i dag uthyrningsbutiker eller informella distributionskanaler för videofilm och andelen hushåll med tillgång till videoanläggningar är stor. Vad gäller den turkiska gruppen har en livlig diskussion förts om kvaliteten på de videofilmer som lånas och om barnens videovanor. Från Turkiska riksförbundets sida har påtalats att barnens omfattande videokonsumtion ibland hindrar skolarbetet.

Ett intressant sätt att bruka videotekniken tillämpar Portugisiska riksförbundet i Sverige. Förbundet har, med medgivande från hemlandets tv-bolag, satt igång en cirkulationskedja av aktuella filmer, kulturprogram, barnprogram etc på video. En person i Lissabon bandar program från den portugisiska tv:ns produktion och sänder varje vecka banden till Sverige, där de visas hos föreningarna. Privat visning förekommer inte. Visningarna har blivit samlingspunkter i några lokalföreningar. Portugisernas videoverksamhet har pågått sedan år 1978, med visst ekonomiskt stöd från SIV. Liknande verksamhet bedriver även det Jugoslaviska riksförbundet.

Många invandrarorganisationer har enligt SIV visat intresse för att med hjälp av video dokumentera sin egen verksamhet och bl a spela in teaterföreställningar jämte andra kulturella evenemang. Här kan enligt SIV de bild- och ljudverkstäder som nu är under uppbyggnad på flera håll spela en viktig roll. I Södertälje har kulturnämndens bild- och ljudverkstad i nära samverkan med invandrarförvaltningen och invandrarorganisationerna gjort en serie s k videojournaler som visats offentligt i samband med olika evenemang i kommunen. Journalerna har exempelvis innehållit en inspelning av en assyrisk teaterföreställning, ett reportage om hur medlemmarna i den finska föreningen med egna händer byggde sin föreningslokal och ett program om latinamerikanska kvinnors politiska textilkonst. Den senare har väckt uppmärksamhet långt utanför Södertälje och har visats på olika håll i Sverige samt på festivaler i bl a Västtyskland och Holland.

Den statliga videogramutredningen ägnade i sitt betänkande (SOU 1981:55) Video ett särskilt kapitel åt invandrarna och videogrammen där man påpekade dels behovet av stöd för produktion och spridning av kvalitetsfilm på video, dels möjligheterna att använda videotekniken för samhällsinformation till och utbildning av invandrare. Utredningen föreslog att invandrarnas behov skulle tillgodoses genom de generella stöden för produktion och distribution av videogram. Om det därutöver behövdes särskilda insatser för att säkerställa tillgång till videogram av god kvalitet på invandrarspråk, ansåg man att vår kommitté borde föreslå detta.

Genom riksdagsbeslut med anledning av prop 1981/82:111 om vissa filmfrågor m m genomfördes vissa av videogramutredningens förslag. Ett

anslag finns nu på 2 milj kr årligen, som skall användas för stöd till lokal produktion och distribution av videogram, stöd till försöksverksamhet med video och stöd till import av kort- och långfilm. Genom denna stödform, som förvaltas av Filminstitutets visningsnämnd för film och video, har nyligen Grekiska riksförbundet fått stöd för uppbyggnaden av en AV-central. Ett samarbetsprojekt mellan Riksförbundet Finska föreningar i Sverige och ABF får ett årligt stöd med ca 200 000 kr för distribution och visning av finska filmer för vuxna och barn. Det särskilda stödet för import av kvalitetsfilm har dock hittills inte kommit invandrargrupperna till del.

Videoteknikens roll inom samhällsinformationen till invandrare behandlas i kapitel 10.

Kulturverksamhet i studieförbunden

Av stort intresse för invandrargrupperna är de bidrag som numera finns för kulturverksamhet i studieförbunden m m. Anslagsposten uppgick budgetåret 1982/83 till drygt 73 milj kr, höjdes för innevarande budgetår till ca 88 milj kr och har i budgetpropositionen för budgetåret 1984/85 räknats upp till ca 95 milj kr. Kulturrådet har tillsynsansvaret men fördelar inte bidrag till enskilda bidragsmottagare. Fördelningen av bidragen sker i stället genom studieförbund och länsbildningsförbund. Till skillnad från stödet till studiecirkelverksamhet finns här inte strikta regler för antal deltagare i en aktivitet, antal träffar och tidsåtgång, deltagarnas ålder etc. Bidragspengarna får bl a användas för materialkostnader eller kostnader för en handledare, som t ex kan vara en professionell konstnär. Genom denna stödform kan exempelvis kulturprogram i form av föreläsningar, musik, sång, teater, dans eller filmvisning men även kulturprojekt som större teateruppsättningar och skrivarverkstäder få bidrag. Bidragen utgår till studieförbunden med 75 % av kostnaderna, men verksamhet bland bl a invandrare prioriteras så att 100 % av kostnaderna täcks. Av anslagsposten budgetåret 1983/84, ca 88 milj kr, användes endast en mindre andel för invandrararrangemang.

9.3 Kulturutbyte med ursprungsländerna

Det nordiska kultursamarbetet omfattar de fem nordiska länderna samt Färöarna, Åland och Grönland. I det nordiska kulturavtalet från år 1971 ges inriktningen för det kulturella samarbetet inom utbildning, forskning och allmänkulturell verksamhet. Samarbetet bedrivs bl a inom Nordiska rådet, Nordiska ministerrådets olika beslutande organ och dess sekretariat i Oslo samt sekretariatet för nordiskt kulturellt samarbete i Köpenhamn.

Det allmänkulturella samarbetet avser konstnärligt och annat kulturellt utbyte samt verksamhet inom arkiv, bibliotek, museer, radio, television och film, liksom annan kulturell förmedlingsverksamhet. En nordisk kulturbudget, som för svenskt vidkommande redovisas under utbildningsdepartementets huvudtitel, finns i form av Nordiska ministerrådets verksamhetsbudget och Nordiska kulturfonden. Den svenska andelen för år 1984 i kulturbudgeten var 46,7 milj kr. Sverige bidrar vidare till bilateralt nordiskt samarbete med över 5 milj kr.

En samarbetsgrupp har år 1984 tillsatts mellan utbildningsdepartementet i Sverige och undervisningsministeriet i Finland rörande Sverige-finländarnas kulturfrågor.

Kulturfonden för Sverige och Finland fördelar årligen medel som stipendier och bidrag till studieresor, bidrag till kultureila och vetenskapliga projekt, föreningsverksamhet, gästspel m m. Fondens syfte är att ge bidrag till verksamhet som är ägnad att närma det svenska och det finländska folket till varandra. Under årens lopp har bidragen från fonden till det finländska organisationslivet i Sverige varit betydande.

Invandrarnas behov av att upprätthålla kontakten med hemlandet och dess språk och kulturliv underströks i slutdokumentet från den europeiska säkerhets- och samarbetskonferensen år 1975. Genom att underteckna detta förband sig Sverige att söka förbättra kännedomen om kulturlivet i de andra undertecknande staterna (samtliga europeiska stater utom Albanien samt – utanför Europa – Förenta staterna och Canada) och att främja ett ömsesidigt kulturutbyte.

Frågan om kontakt med ursprungsländerna togs upp i en utredning om det svenska kultur- och informationsutbytet med utlandet i dess betänkande (SOU 1978:56) Kultur och information över gränserna. Detta resulterade i vissa riktlinjer i prop 1978/79:147 om informations- och kulturutbytet med utlandet. Riktlinjerna innebär att Svenska institutet och statens kulturråd har ett gemensamt ansvar för kulturutbytet i stort, och att speciella satsningar skall göras i fråga om informations- och kulturutbyte inom Norden med invandrarnas ursprungsländer och med u-länderna. En ny tjänst som kulturattaché inrättades vid ambassaden i Helsingfors, och för att öka kunskapsförmedlingen mellan Sverige och utvandringsländerna inrättades en stipendiefond ur vilken journalister både från Sverige och från ursprungsländerna kan söka bidrag. Stipendiefonden förvaltas av Svenska institutet och har årligen sedan 1979/80 disponerat 250 000 kr. Hittills har 120 journalister från Sverige beviljats resestipendier till olika utvandringsländer, de flesta till Grekland, Jugoslavien och Turkiet. Med hänsyn till det omfattande utbytet i övrigt har Finland inte prioriterats vid fördelningen av stipendier. Antalet journalister från utvandringsländerna som med stipendiemedel kunnat besöka Sverige är betydligt mindre. Främst är det journalister från Grekland, Jugoslavien och Finland som inbjudits. Journaliststipendierna har enligt Svenska institutet i hög grad bidragit till ökad publicitet i Sverige om utvandringsländerna och till initierade artiklar om Sverige i de nämnda utvandringsländerna.

Det totala kulturutbytet avser ett kulturellt utbyte mellan hela befolkningen i två länder. Här berörs bara några aspekter från invandrarsynpunkt. Kulturutbytet med olika utvandringsländer är varierande. Med några länder, bl a Grekland och Jugoslavien, har utbytet ökat under senare år beroende just på invandringen. Med Jugoslavien existerar sedan år 1966 ett formaliserat program för kulturellt och vetenskapligt utbyte. I samarbete med invandrarverket producerade Svenska institutet år 1983 en utställning om svensk invandrarpolitik avsedd för Grekland, vilken invigdes i Aten av den svenska invandrarministern och sedan cirkulerade till flera utvandringsorter. I samband med utställningen har ordnats debatter, föreläsningar, filmvisningar etc. För närvarande förbereds en liknande utställning med sikte på

Jugoslavien.

Invandrarorganisationerna bidrar till kulturutbytet, dels genom att tillsammans med svenska myndigheter ordna aktiviteter, dels genom egna arrangemang. År 1981 anordnades exempelvis en grekisk filmvecka i Stockholm, i samarrangemang av Grekiska riksförbundet och Svenska Filminstitutet. Flera riksförbund ordnar turnéer eller enstaka konserter för framstående artister från ursprungslandet. Dessa får bidrag i varierande omfattning från kommuner, landsting eller statliga myndigheter. Det finska teaterutbytet har vi redovisat tidigare. Genom närradiosändningar och videoverksamhet förmedlar flera organisationer fortlöpande kontakter med hemländerna. Vi har nämnt det portugisiska och det jugoslaviska riksförbundets videogramförmedling. Det italienska och det isländska riksförbundet samt en arabisk kulturförening sänder i närradio teater och andra kulturprogram, producerade i ursprungsländerna. Bortsett från invandrarprogrammen är Sveriges Radios insatser när det gäller att förmedla utvandringsländernas kultur i Sverige blygsamma. Enligt en undersökning, gjord av riksradion år 1979, hade exempelvis endast 2,4 % av det totala musikutbudet i radion sitt ursprung i Finland, Jugoslavien, Grekland, Turkiet eller Polen. Samtidigt kom 39,2 % från engelskspråkiga länder och 33,2 % från Sverige, 9,8 % kom från tyskspråkiga och 2,9 % från spanskspråkiga länder.

För att öka kulturutbytet med u-länderna inleddes år 1981 ett treårigt försöksprojekt i samverkan mellan Svenska institutet, statens kulturråd och SIDA. Försöksprogrammet syftar till att etablera varaktiga kontakter på kulturområdet med olika utvecklingsländer. I den mån det finns invandrare från berörda länder här, kan ett sådant kultursamarbete komma dem tillgodo.

9.4 Kommuners och landstings stöd för kulturverksamhet

Kommunernas bidrag till invandrarföreningar behandlas i kapitel 14. Kommunernas bidrag till olika kulturella ändamål kan också komma invandrar- och minoritetsgrupper till del på annat sätt. Främst kan nämnas försörjningen av böcker och andra media genom de allmänna biblioteken. Även i de fall då staten lämnar bidrag till bokinköp förutsätts att kommunen satsar en lika stor del. Folkbiblioteken har också programverksamhet och informationsverksamhet för invandrar- och minoritetsgrupper.

Invandrar- och minoritetsgrupper kan få projektstöd till kulturverksamhet i konkurrens med andra som söker liknande bidrag. Kommunerna har särskilda bidrag till kulturprogram och t ex amatörgrupper. Studieförbundens lokala avdelningar får stöd till sin verksamhet, vilket indirekt kommer invandrar- och minoritetsgrupperna till del.

Landstingens bidrag avser i allmänhet regional eller distriktsverksamhet. Bidrag kan utgå till exempelvis gästspel, fria grupper och festivaler inom regionen. Landstingens bidrag till invandrarorganisationer behandlar vi i kapitel 14.

Av betydelse för den finska gruppen är den delvis landstingsägda finska Axevalla folkhögskola.

9.5 Några probleminriktade kommentarer

När det gäller stöd till kulturverksamhet har invandrarna i dag formellt samma möjligheter som befolkningen i övrigt. De flesta stödformer är öppna för dem, och de kulturella institutionerna i Sverige skall arbeta för hela landets befolkning. När det gäller att uppmuntra invandrar- och minoritetsgrupperna att söka ekonomiskt stöd och att påverka institutionerna så de beaktar invandrarnas behov har emellertid hittills mycket litet gjorts. Hos kulturrådet har en halv handläggartjänst avdelats för att speciellt arbeta med dessa frågor, vilket är klart otillräckligt med tanke på att det i arbetet ingår såväl att hålla kontakt med och samla kunskap om invandrarna som att inom kulturrådet väcka andra handläggares intresse för invandrarnas behov. SIV:s möjligheter att göra insatser har varit begränsade. Bland de insatser som kan nämnas är arbete med press- och mediefrågor samt litteraturfrågor, främst barnlitteratur på mindre frekventa språk. Särskilt kan rapporten De boklösa barnen (SIV, 1982) med förslag om talkassetter på vissa invandrarspråk nämnas.

Inom en del invandrargrupper råder det osäkerhet om hur man får del av samhällets ekonomiska stöd för kulturverksamhet. Ett grundläggande problem är att stödformerna är så många och svåra att överblicka. I de flesta fall är konkurrensen om bidragsmedlen hård och ofta slås invandrarnas aktiviteter, som ju i de flesta fall är under uppbyggnad, ut av professionella svenska kulturarbetares. Ibland hävdas att invandrarnas kulturverksamhet inte stämmer överens med bidragsreglerna, vilka byggts upp efter det svenska kulturlivets villkor. Vid en genomgång av det stöd som faktiskt utgått för invandrarverksamhet (se exempelvis sammanställningen över litteraturstödet i det föregående) framgår det att fördelningen på olika språkgrupper är ojämn. Invandrarorganisationerna har uttryckt önskemål om en mera aktiv kulturpolitik för invandrare och minoriteter från kulturrådets sida. En ökad möjlighet till medverkan för invandrare i beslutsoch beredningsprocessen hos kulturrådet har efterlysts av flera invandrarorganisationer, vilka också framfört att insatserna för att stödja invandrarnas kulturliv måste bli både mera omfattande och metodiska än hittills.

9.6 Kommitténs överväganden och förslag

9.6.1 Inledning

I föreliggande kapitel redovisar vi kulturfrågorna med inriktning på det kulturadministrativa systemet och med tyngdpunkten i de olika stödformer som står till buds för invandrarnas kulturella strävanden. Inriktningen har sin bakgrund i våra direktiv där vi uttryckligen fått uppgiften att se över stödsystemet. Vi har i mindre grad ägnat oss åt innehållet i de kulturella bidrag som invandringen fört med sig till Sverige. Innan vi övergår till att behandla våra överväganden och förslag vill vi kort beröra det värdefulla tillskott som invandrarnas kulturella verksamhet innebär för kulturlivet i Sverige.

Kulturlivet och en nationell kultur utvecklas under ständigt inflytande av

världen utanför det egna landet och i ständig växelverkan med andra kulturer. De flesta länder eftersträvar medvetet någon form av kulturellt utbyte med andra länder för att stimulera den egna kulturen. Genom invandringen har Sverige blivit mottagare av kulturella impulser. Å andra sidan förs många kulturella impulser från Sverige till hemländerna genom invandrarnas kontakter.

I Sverige arbetar många människor från andra länder som kulturarbetare. Inom musik, arkitektur, bildkonst, teater, dans, film, kort sagt alla konstområden utövar representanter för andra länders kulturer ett betydande inflytande. En utställning på kungliga biblioteket under medverkan av Immigrant-institutet visade våren 1984 ett urval ur verk av skönlitterära invandrarförfattare i Sverige, vars antal uppgavs vara omkring 260 med utgivning på 26 språk.

Även om det ofta är svårt att dra gränsen mellan de berikande inslag som kommit genom invandring och de impulser som det svenska kulturlivet får genom professionellt kulturutbyte, är det viktigt att slå fast att invandrarna berikat den svenska kulturen. Om man emellertid önskar att "invandrarkulturerna" skall kunna bibehålla något av sin särart, leva vidare och utvecklas i Sverige, bör varje möjlighet till utbildning av professionella kulturutövare och varje form av stöd till individuella kulturarbetare tas till vara – en sida av kulturpolitiken som vi berört endast marginellt.

9.6.2 Grundläggande principer

Vi har i avsnitt 9.2 redovisat grunddragen i den statliga kulturpolitiken som den bestämdes genom riksdagsbeslut år 1974 med anledning av prop 1974:28.

Invandrarutredningen ansåg att invandrarnas och de språkliga minoriteternas intressen inte kunde hävdas inom ramen för samhällets allmänna kulturpolitik utan att det krävdes ytterligare riktlinjer, främst med tanke på de delar av utbudet som är bundna till språket. Följande kompletteringar till de kulturpolitiska målen föreslogs av invandrarutredningen: ökade möjligheter till delaktighet i det allmänna svenska kulturutbudet, ökade möjligheter till kontakt med ursprungslandet, ökade möjligheter till kulturell egenverksamhet samt ökade möjligheter till kulturell växelverkan mellan minoriteterna och majoritetsbefolkningen.

I propositionen (1975:20) om den statliga kulturpolitiken 2 instämde departementschefen i stort i invandrarutredningens ståndpunkter men ansåg att dessa täcktes av riktlinjerna för den allmänna kulturpolitiken. Vi anser att denna bedömning fortfarande är riktig och ligger väl i linje med de invandrar- och minoritetspolitiska målen. Ett förtydligande bör dock ske på det principiella planet. Vi har tidigare flera gånger pekat på att kompletterande positiva särinsatser ofta behövs för att invandrare och minoriteter skall få med befolkningen i övrigt likvärdiga möjligheter. Samhällsorganen måste fortlöpande ha uppmärksamheten riktad på denna fråga. Vi anser att denna aspekt bör understrykas särskilt när det gäller kulturområdet och lägger fram olika förslag till åtgärder i denna riktning.

Att invandrare lika väl som övriga invånare i Sverige skall kunna ta del av och delta i olika kulturyttringar låter sig sägas, men i praktiken är de

naturligtvis beroende av att bibliotek eller bokhandeln tillhandahåller böcker på invandrarspråk, att det finns andra människor som vill delta i samma kulturaktiviteter och att det finns lokaler etc. För att det skall bli levande kultur krävs också kulturellt skapande såväl av professionella konstnärer som av amatörer. Både studiecirklar och estradframträdanden är viktiga komponenter i ett levande kulturliv.

Ur invandringen växer det nu fram minoritetskulturer som bygger på inflytande både från ursprungslandet och det svenska samhället. Utvecklingen bygger på växelverkan och ömsesidigt inflytande och innebär även att samhället bejakar att kulturdrag utifrån också påverkar den svenska kulturen. Vi har i kapitel 1 pekat på att invandrarna på grund bl a av det assimilationstryck som ligger redan i bosättningen här i regel inte kan behålla en renodlad "hemlandskultur". Det bör emellertid å andra sidan tilläggas att det svenska samhället heller inte kan förbli opåverkat av invandringen.

Alltför ofta har nationella och språkliga grupper från svensk sida betraktats som enhetliga i uppfattningar och intressen. I verkligheten finns många särintressen representerade i de flesta grupper, vilket ibland lett till att flera organisationer har bildats, och ibland till att enskilda eller grupper ställt sig utanför organisationslivet. Många invandrare har också integrering i den svenska kulturkretsen som mål. Andra kanske låter sig integreras mindre till följd av ett aktivt val än till följd av det dominerade inflytandet från det svenska samhället och det svenska kulturutbudet.

Samhället bör även på kulturområdet bygga vidare på den ordning som gäller alltsedan invandrar- och minoritetspolitiken lades fast år 1975 och som innebär att samma samhällsorgan svarar för samhällsservice både till invandrare och till befolkningen i övrigt. I det följande tar vi upp några av de konsekvenser detta bör få för statens kulturråd.

9.6.3 Förslag om kulturstöd till invandrare och minoriteter

Som framgått i avsnitt 9.2.5 utgick budgetåret 1982/83 från den särskilda anslagsposten för stöd till utgivning av litteratur på invandrar- och minoritetsspråk totalt ca 0,7 milj kr och fanns ansökningar som skulle ha kostat det femdubbla beloppet. Produktionsstöd utgick för 48 boktitlar på 13 språk och till allmänna förlagskostnader till sex förlag samt vidare med ett mindre belopp för distribution. För budgetåret 1983/84 disponerar kulturrådet 0,9 milj kr för ändamålet.

Vi anser det vara lämpligt att medel också i fortsättningen specialdestineras till stöd för invandrar- och minoritetslitteratur, och utgår enligt en särskild stödordning. Ramen behöver enligt vår mening vidgas. Denna särlösning anser vi vara bättre till gagn för invandrarlitteraturen än en ordning där konkurrens med utgivningen på svenska sker. Kulturrådet har föreslagit vissa ändringar av stödordningen med innebörd att stödet i fortsättningen närmare skall anpassas till formerna för litteraturstöd i övrigt och att det allmänna förlagsstödet skall knytas till antalet titlar som under budgetåret erhållit stöd.

I likhet med kulturrådet anser vi att stödet bör knytas till utgivningen av titlar och inte innefatta ett allmänt driftbidrag till förlagsverksamhet. Detta bör innebära att ett något större antal titlar i framtiden kan få stöd. Vi har

heller ingenting att erinra mot att det hittillsvarande distributionsstödet bakas in i titelstödet.

Vi erinrar vidare om möjligheterna för utgivare av barn- och ungdomslitteratur på invandrar- och minoritetsspråk att erhålla stöd inom ramen för stödordningen för svensk barn- och ungdomslitteratur i översättning till invandrarspråk. Det är enligt vår uppfattning angeläget att fortsättningsvis särskilt uppmärksamma behovet av utgivning av barnböcker på invandrarspråken.

Möjligheten att genom statens industriverk erhålla stöd till allmänna förlagskostnader i form av kreditgarantier står öppen för förlag som utger litteratur också på invandrar- och minoritetsspråk. Sådana kreditgarantier har också enligt vad vi erfarit i något fall beviljats invandrarförlag. Denna möjlighet bör också kunna utnyttjas i framtiden.

Invandrarnas arkiv- och dokumentationsarbete är angeläget. I dag utgår statligt stöd på olika villkor till de olika arkiven. Riksarkivet bör i samarbete med kulturrådet initiera en översyn av dokumentations- och arkivfrågorna och överväga frågan om stöd. I detta sammanhang kan Immigrant-institutets fortsatta verksamhet belysas.

När det gäller övriga stödformer påpekas ofta att invandrarnas aktiviteter har svårt att konkurrera om de medel som nämnderna inom kulturrådet fördelar. Det finns behov av stöd för kulturverksamhet i något vidare mening än vad som gäller under de nuvarande stödordningarna. Dessutom finns behov av att stimulera kulturverksamhet som håller på att byggas upp och ännu inte kan konkurrera med etablerade svenska gruppers verksamhet. Av dessa skäl har kulturrådet i flera anslagsframställningar begärt särskilda medel för stöd till invandrarnas kulturliv. Ett yrkande om en sådan positiv säråtgärd förde redan invandrarutredningen fram. Vår uppfattning är att detta förslag nu bör genomföras.

De svenska stödformerna till olika kulturella aktiviteter är helt naturligt utformade med hänsyn till det svenska samhällets villkor. En i allt väsentligt svenskspråkig miljö är en given och underförstådd förutsättning. Att invandrar- och minoritetsgrupper för det mesta saknar en sådan naturlig bas för sin kulturella verksamhet gör det enligt vår mening välmotiverat att ge stöd utöver vad som ryms i de ordinarie stödformerna. Ett exempel är de kulturdagar och festivaler som både SIV och kulturrådet har stött med mindre belopp. Likaså bör andra aktiviteter med en mera social inriktning kunna få stöd. Ansökningar som gäller uppbyggnad av kulturell verksamhet eller andra aktiviteter, som inte faller inom övriga stödformer, bör även kunna stödjas. Vi föreslår således att en särskild anslagspost anvisas för stöd till olika invandrar- och minoritetsaktiviteter vid sidan av ordinarie stödformer samt den särskilda anslagsposten för litteraturstöd.

En politik som syftar till att förverkliga de invandrarpolitiska målen bör ta sig praktiska uttryck vid prioritering mellan olika ändamål inom den statsstödda kulturverksamheten. Utrymme måste beredas för den positiva särbehandling som är erforderlig. Det är vår bestämda uppfattning att den särskilda posten, som till en början bör uppgå till minst 1 milj kr, skall tas fram genom omprioritering inom budgeten för kultursektorn, som uppgår till drygt en miljard kr.

Med ett kompletterande, specialdestinerat stöd på detta sätt finns det

enligt vår mening inte i övrigt anledning att ändra på nuvarande stödformer hos kulturrådet. Den positiva särbehandling som är ett av kännetecknen för invandrar- och minoritetspolitiken och som nu i vissa fall därutöver tillämpas på invandraraktiviteter inom kulturområdet bör vidmakthållas. Ett exempel på en sådan prioritering gäller tidskrifter som riktar sig till invandrarbarn. Denna ordning bör, så långt som möjligt, vara ett riktmärke för hela kulturområdet.

Särskild uppmärksamhet bör ägnas kulturutbyte med utvandringsländerna. Vidare bör samarbetet med invandrarorganisationerna förstärkas i syfte att anpassa insatserna efter invandrarnas behov och möjligheter att få del av utbudet.

Vi vill tillägga att ett stöd till invandrar- och minoritetskulturer inte bara gör det möjligt att tillgodose invandrarnas och minoritetsgruppernas behov av kulturutbud. Stödet ger också arbetstillfällen för kulturarbetare ur invandrar- och minoritetsgrupperna. Totalt sett bör stödet innebära ökade och mer varierade kulturyttringar till glädje för hela det svenska samhället.

Vi delar videogramutredningens bedömning att invandrarnas behov av produktion och distribution av videogram i första hand skall tillgodoses genom generella åtgärder. De former av stöd som fördelas av särskilda nämnder knutna till Svenska Filminstitutet och utgår till import och visning av film och video samt till produktion av kvalitetsfilm är självfallet också öppna för invandare. Det krävs emellertid särskild bevakning och stimulans om resurserna skall bli tillgängliga även för invandrarna. Vi anser att Filminstitutet inom ramen för sitt ansvar för utvecklingen på film- och videoområdet även bör bevaka och ta de initiativ som erfordras för att stödja utvecklingen av videoproduktion och distribution till olika invandrargrupper. Bl a behövs en kartläggning av olika språkgruppers tillgång till och användning av både film och video, och av utbudet av videogram på olika språk i Sverige. Särskilda åtgärder krävs också för att stimulera produktion och distribution samt för inköp av kvalitetsfilm från ursprungsländerna. Enligt vår uppfattning bör kulturrådets sakkunskap vad beträffar de olika invandrar- och minoritetsgruppernas kulturutbud tas tillvara och kartläggningsarbetet läggas upp i samråd med kulturrådet och SIV.

Vi har tagit del av utvecklingen av frågan om en fast finskspråkig teater i Sverige och bl a kunnat konstatera att den utreds vidare i annan ordning. Vår förhoppning är att det arbete som påbörjats så småningom kan resultera i att den önskade teatern kommer till stånd.

9.6.4 Förstärkning av kulturrådet, m m

I detta avsnitt föreslår vi en förstärkning av kulturrådets organisation samt ett ökat inflytande för invandrare och minoriteter inom kulturrådet.

Mot bakgrund av de övergripande, samordnande, initiativtagande och bevakande uppgifter som kulturrådet redan har i fråga om invandrarnas kulturliv, och som vi har föreslagit ytterligare skall betonas, anser vi att kulturrådets styrelse bör förstärkas med en representant för invandrarintressena.

Som vi tidigare redovisat beslutar fyra till kulturrådet knutna nämnder om

det stöd som kulturrådet administrerar. Ledamöterna i nämnderna utses av regeringen och är personer med kunskaper inom respektive arbetsområde som samtidigt är företrädare för de politiska partierna, kommuner, landsting, kulturarbetar-, folkbildnings- och löntagarorganisationer etc. Tre av nämnderna är inriktade på olika konstområden medan en, folkbildningsnämnden, är inriktad på folkbildnings- och folkrörelsefrågor samt på olika målgrupper, bl a invandrare, vilket innebär att den nämnden t ex bevakar dessa gruppers intressen i de andra nämnderna. Folkbildningsnämnden administrerar även anslaget för kulturverksamhet i studieförbund m m, där bl a invandrarnas aktiviteter så tillvida är prioriterade att 100 % täckning av kostnaden för aktivitet kan utgå mot annars 75 %.

Vi anser att folkbildningsnämnden bör få uppgiften att fördela medel i den särskilda kompletterande stödform vi föreslagit för kulturverksamhet i vidsträckt mening och som faller utanför de nuvarande ordinarie stödformerna.

Enligt vår uppfattning bör i nämnden kontinuerligt ingå en (eller flera) representant(er) för invandrarsakkunskap/invandrarintressen. Beredningsfunktionen hos nämnden måste också förstärkas både så att nämnden i likhet med övriga nämnder får en rådgivande arbetsgrupp knuten till sig, med representation av invandrare, och så att kansliresurserna ökas. I en situation när utvidgad verksamhet inte får föreslås om inte en finansiering kan anvisas, begränsar vi oss till att föreslå ökning med minst en heltidstjänst som också bör finansieras genom omprioritering inom kultursektorn. Med en förstärkning blir det möjligt att aktivt arbeta gentemot invandrar- och minoritetsgrupper och -organisationer, ge vägledning i praktiska frågor avseende bidragsgivningen samt samla in och förmedla erfarenheter. Även kulturrådets arbete med att aktualisera invandrar- och minoritetsintressen inom de olika konstområdena förutsätter förstärkning.

Arbetsgruppen under FB-nämnden bör vara sammansatt på liknande sätt som övriga arbetsgrupper, dvs bestå av personer från olika organisationer och arbetsområden med särskilda kunskaper i frågorna, vilket, som vi nämnt, bl a bör innebära invandrarrepresentation.

Folkbildningsnämndens på detta sätt delvis förändrade roll bör även medverka till att invandrarorganisationerna i ökad grad blir delaktiga av det tidigare nämnda stödet för kulturverksamhet i studieförbunden, där invandrararrangemang trots prioritering får en mycket liten del av resurserna. Ett av problemen är enligt samstämmiga uppgifter från företrädare för riksinvandrarorganisationerna att stödformen är för litet känd. Ett annat hinder har uppgetts vara att invandrarorganisationerna inte har resurser för så långsiktig planering som krävs för att hos de lokala studieorganisationerna ansöka om stödet. Ett förstärkt kansli för folkbildningsnämnden bör genom information och rådgivning eller initiativ till ändrade rutiner kunna bidra till en väsentlig förbättring av möjligheterna för invandrarorganisationerna att samverka med studieförbunden och därigenom få del av stödet.

Med en särskild anslagspost och ett mer preciserat ansvar för kulturrådet i invandrarnas kulturfrågor blir det möjligt att göra en gränsdragning mellan SIV:s och kulturrådets roller. Vi vill här särskilt peka på kulturrådets ansvar för ett utvecklingsarbete enligt de uppsatta målen för kulturpolitiken. Bl a skall politiken utformas med hänsyn till eftersatta grupper, till vilka

invandrare i många fall måste räknas. I fortsättningen bör kulturrådet svara för den statliga bidragsgivningen till projekt som gäller invandrares kulturaktiviteter.

De kostnader som uppkommer genom de organisatoriska och övriga förslag vi fört fram bör också täckas genom omdispositioner inom totalramen för kulturbudgeten. Totalt för kulturrådet gäller ökningen 1,5 milj kr. Vi anser omfördelningsförslaget vara befogat mot bakgrund av att en förhållandevis mycket liten del av kulturbudgeten kommer invandrar- och minoritetsinriktad verksamhet till del. Kostnads- och finansieringsfrågorna utvecklas närmare i kapitel 18.

10 Samhällsinformation till invandrare och minoriteter

10.1 Utgångspunkter

10.1.1 Direktiven

I tilläggsdirektiven erinras om att SIV har resurser för framställning av information till invandrare och ett ansvar för samordningen på detta område samt att den statliga stiftelsen Invandrartidningen verkar som ett fristående informationsorgan. Därefter anges att kommittén bör överväga om förändringar bör göras vad gäller denna verksamhet bl a med hänsyn till invandringens förändrade sammansättning och utvecklingen på medieområdet.

Det bör observeras att det inte ingår i kommitténs uppdrag att behandla den andra viktiga delen av invandrarinformationen, dvs den som riktar sig till majoritetsbefolkningen och vars primära syfte är att öka kunskaperna om invandringen och invandrarna. Den delen av invandrar- och minoritetspolitiken finns som en röd tråd i diskrimineringsutredningens arbete.

10.1.2 Information enligt invandrar- och minoritetspolitiken

Invandrarutredningen (SOU 1974:69) underströk på sin tid behovet av samhällsinformation och vikten av att alla informationsansvariga organ inom sina verksamhetsområden verkar för en utjämning av skillnaderna när det gäller informationssituationen för olika språkgrupper i landet. De förslag om information som utredningen lade fram tillstyrktes av flertalet remissinstanser och togs upp i invandrarpropositionen (1975:26). I riksdagsbeslutet samma år fastslogs

- *att* alla informationsansvariga organ i samhället har ansvaret för informationen till invandrare inom sina verksamhetsområden,
- *att* SIV har till uppgift att samordna informationsinsatserna riktade till invandrare och
- *att* stiftelsen Invandrartidningen skulle fortsätta att ge fortlöpande nyhets- och informationsservice.

Genom förordningen (1976:310) om åtgärder för invandrare m fl betonades ytterligare att statliga myndigheter inom sina verksamhetsområden skall beakta sitt ansvar för invandrare och språkliga minoriteter. I kapitel 1 har vi

föreslagit åtgärder i syfte att inskärpa denna allmänna skyldighet hos de statliga myndigheterna.

När det gäller invandrarnas och de språkliga minoriteternas egen informationsverksamhet är främst det statliga stödet till tidningar på andra språk än svenska (prop 1976/77:99, KU 1976/77:42, rskr 260) och propositionen (1981/82:127) Om närradioverksamhet av betydelse. I den senare anges att invandrarverksamhet i närradion kan få statligt stöd. Någon precisering av hur stöd kan utgå har emellertid inte givits.

10.1.3 Vad menar vi med samhällsinformation till invandrare och minoriteter?

I ett välutvecklat och organiserat samhälle som det svenska har samhällsinformation och undervisning i samhällskunskap stor betydelse. För att individen skall kunna fungera som samhällsmedborgare och finna sig tillrätta behöver han eller hon:

- grundläggande kunskap om samhället,
- fortlöpande information om förändringar i samhället och om den demokratiska processen, samt
- tillgång till fördjupad och detaljerad information i olika skeden i livet.

Traditionellt menas med samhällsinformation budskap som riktas från myndighet till individ i en avgränsad fråga. Budskapet skall vara sakligt och opartiskt. Informationen kan gälla en beskrivning av t ex en myndighets verksamhet eller förändringar i den enskildes skyldigheter och rättigheter. Samhällsinformation i denna bemärkelse förutsätter att individen har goda bakgrundskunskaper om samhället och tillgång till löpande nyhetsförmedling och kommentarer.

Ett exempel på samhällsinformation av detta slag kan vara en annons från försäkringskassan om förändringar i föräldraförsäkringen. Mottagarna förutsätts i det fallet känna till grunderna i det svenska försäkringssystemet. De som är direkt berörda av förändringen känner troligen också detaljer i den försäkring som dittills gällt. Därtill har mottagaren via radio, tv och tidningar kunnat följa den politiska debatten om föräldraförsäkringen och har möjlighet att sätta in detaljförändringen i ett större sammanhang, som ett moment i en pågående samhällsprocess. I denna situation kan försäkringskassans annons med bara några korta meningar uppmärksamma mottagaren på att förändringen har skett och vad den faktiskt innebär för den enskilde.

När det gäller nya invandrare finns ofta inte förutsättningarna för att sådana kortfattade budskap effektivt skall gå fram. Begreppet samhällsinformation måste därför här ges en betydligt vidare innebörd. Oftast saknar den nya invandraren såväl grundläggande kunskaper om det svenska samhället som tillgång till kompletterande nyhetsförmedling och kommentarer. I exemplet ovan blir budskapet obegripligt utan en bredare förklaring av försäkringssystemet och kanske t o m grundtankarna i välfärdssystemet. För att tolka den politiska innebörden av förändringen kan invandraren, likaväl som den infödde svensken, behöva ytterligare information om samhället och även kommentarer från olika politiska läger.

Också lång tid efter invandringen kan invandraren ha behov av fördjupad

information. Exempelvis har invandrarverkets arbete med kvinnor i etablerade invandrargrupper visat på ett stort behov av information om föräldrarätt och familjefrågor samt om de värderingar som ligger bakom samhällets agerande på detta område.

Ett av målen för invandrar- och minoritetspolitiken är jämlikhet, dvs att invandrare skall ha samma rättigheter, skyldigheter och möjligheter som den övriga befolkningen. Sedd i detta perspektiv måste samhällsinformationen till nykomna och relativt nykomna invandrare ges en betydligt vidare definition än den traditionella. Den har beröringspunkter med och kan inte klart avgränsas från vare sig undervisning eller nyhetsförmedling. Det är viktigt att de tre momenten samhällsinformation, undervisning och nyhetsförmedling riktade till invandrare samverkar och kompletterar varandra. Det är samhällets ansvar att alla komponenterna finns och att samordning sker. Även om de tre momenten går i varandra finns emellertid en principiell ansvarsfördelning mellan olika fackansvariga organ. Vi återkommer till frågan i slutet av detta kapitel.

10.1.4 Arbetets uppläggning

I detta kapitel redovisar vi först huvuddragen i den statliga och kommunala informationen till invandrare samt berör kortfattat frivilligorganisationernas information till invandrare. Först redovisar vi vilken allmän information som ges, invandrarbyråernas roll och det statliga ansvaret för informationen och därefter den totala allmänna informationssituationen för några språkgrupper. Vi avslutar med ett principavsnitt.

Det medium som utom invandrarpress nämns i direktiven är Invandrartidningen. Det finns emellertid skäl att utöver de medier vi behandlat i kapitel 9 även ta upp Sveriges Radio AB:s verksamhet. I kapitel 11–13 behandlar vi stöd till tidningspress på invandrar- och minoritetsspråk, radio och television samt Invandrartidningen och kostnadsfrågor avseende den allmänna samhällsinformationen till invandrare.

10.2 Informationssystemet

10.2.1 Information före flyttningen till Sverige

Invandrarutredningen underströk betydelsen av information före utvandringen. Utredningen grundade sin uppfattning på erfarenheter från arbetskraftsinvandringen från Sydeuropa och Finland. I takt med minskningen av arbetskraftsinvandring från länder utanför Norden har behovet av sådana informationsåtgärder minskat. I det bilaterala samarbetet mellan Finland och Sverige, som regleras i det s k kanaliseringsavtalet, har emellertid informationsfrågorna förblivit viktiga. Den arbetssökande skall stimuleras att ta kontakt med arbetsförmedlingen i sitt hemland före utvandringen, så att han kan få korrekt information om arbets- och sociala förhållanden i det andra landet. Också arbetsgivare uppmanas, bl a i en broschyr från AMS år 1979, att i sin information undvika att skapa överdrivna föreställningar om

förtjänstmöjligheter, sociala villkor etc.

Invandringen till Sverige har de senaste åren radikalt förändrats och domineras nu av flyktingar och familjemedlemmar till här bosatta från ett stort antal länder. Därmed har möjligheterna starkt minskat att nå den presumtive invandraren med information före beslutet att emigrera hit. I några fall, bl a i samband med invandringen av assyrier och syrianer i mitten av 1970-talet, har informationsinsatser diskuterats som ett medel att minska invandringstrycket. Metoden har emellertid avvisats därför att man har hållit för sannolikt att tidigare utvandrade landsmäns berättelser har större trovärdighet än information från myndigheter, vilkas uppgift bl a är att upprätthålla den reglerade invandringen. För många skulle emellertid helt saklig information om Sveriges nuvarande ekonomiska och sociala förhållanden säkerligen medföra att landet ter sig lockande.

I samband med två flyktinguttagningar har omfattande informationsinsatser gjorts före flyktingens beslut att ansöka om inresetillstånd till Sverige. Det gäller uttagningen av Uganda-asiater i Österrike, Italien och England år 1972 och av båtflyktingar i Sydostasien åren 1979–1983. I båda fallen använde sig uttagningsdelegationerna av såväl skriftlig som muntlig information. Enkla broschyrer och flygblad spreds i flyktinglägren i samband med delegationernas ankomst. När det gällde Uganda-asiaterna hölls stora informationsmöten för alla intresserade innan det egentliga uttagningsarbetet började. Vid uttagningen av båtflyktingar gavs familjevis och i någon mån individuellt särskilt anpassad information om arbetsmöjligheter, Sveriges sociala förhållanden, styrelseskick, klimat etc till de flyktingar som anmält sig för intervju hos den svenska uttagningsdelegationen.

Erfarenheterna av dessa båda flyktinguttagningar har dokumenterats av Charles Westin (Ankomsten, Asiater från Uganda kommer till Sverige, Socialstyrelsen 1977) och Lars Ragvald (Vietnamflyktingarna – deras första år i Sverige, SIV 1982). I båda rapporterna visar författarna att flyktingarnas valsituation trots allt är illusorisk – det är inte i sista hand de själva som avgör vilket land som skall ta emot dem. Flyktingarnas möjligheter att ta emot och rätt tolka omfattande information är alltså liten i den desperata situation de befinner sig i. Men författarna ger ändå sitt erkännande till de svenska myndigheternas ambitioner att informera. Ragvald skriver (s 22): "Naturligtvis hade delegationerna inga illusioner. Syftet (med informationen) var närmast att undvika att mötet med Sverige skulle bli alltför chockartat, vilket hänt när flyktingar skickats i väg i blindo utan att de vetat något om vad som väntar dem."

Enligt Ragvald uppskattades informationsinsatserna av FN:s flyktingkommissariat, som uppmanade andra länder att ta efter det svenska exemplet.

10.2.2 Information till "väntare"

Av de ca 5 000 flyktingar som i genomsnitt kommit till Sverige under de senaste åren har en mindre del varit kvotflyktingar som ibland före hitresan fått viss – låt vara begränsad – information om det svenska samhället och som vid ankomsten får ett planerat mottagande. Den årliga flyktingkvoten är 1 250, men under några år har därutöver sammanlagt mer än 3 000

sinovietnamesiska flyktingar tagits emot. Flertalet reser emellertid till Sverige på eget initiativ och söker asyl vid ankomsten. De får i regel vistas i landet till dess ansökningen har avgjorts. Väntetiden har under de senaste åren i åtskilliga fall varit upp till ett par år, även om den generellt minskat de senaste åren. Efter slutgiltigt avgörande har flertalet fått uppehållstillstånd och alltså kunnat börja anpassa sig till det svenska samhället.

Väntarnas sociala situation i ett bredare perspektiv belyses i invandrarverkets rapport I väntan på UAT (1981). Den väntande får för närvarande ofta mycket litet upplysningar om det svenska samhället. Den tryckta information som riktar sig till utlänningar i Sverige delas i regel ut först i samband med folkbokföringen och utgår från situationen för den som har uppehållstillstånd. År 1983 har SIV emellertid för första gången gett ut en broschyr på ett antal invandrarspråk som riktar sig till asylsökande och beskriver proceduren i tillståndsärenden. Viss information får de väntare som deltar i studiecirklar i svenska.

Väntarnas situation har under senare tid uppmärksammats av flera myndigheter och organisationer. Inom Stockholms socialförvaltnings utlänningsbyrå, som ger stöd till dem som väntar, har man t ex pekat på det informationsvacuum som väntarna lever i och som enligt byråns uppfattning starkt bidrar till deras svåra situation. Trots begränsade resurser har utlänningsbyrån anordnat enstaka eller återkommande informationsträffar på olika språk. Individuell eller gruppvis förmedlad muntlig information anses av byrån ha stort terapeutiskt värde för såväl dem som kommer att utvisas som för dem som så småningom får uppehållstillstånd.

Samhällets åtgärder för dem som väntar på uppehållstillstånd behandlas i prop 1983/84:124 om mottagande av flyktingar och asylsökande m m, som under våren har antagits av riksdagen. Enligt propositionen bör asylsökande i regel hänvisas till en kortare tids inkvartering i utredningsförläggning, medan polisen utreder tillståndsärendet.

Den nya ordningen innebär att det under förläggningsvistelsen skall göras en planering av var bostad kan erbjudas. För att den asylsökandes individuella önskemål skall kunna beaktas och bostadsplaceringen lyckas krävs självfallet viss information om det svenska samhället. I propositionen framhålls att det under förläggningsvistelsen också är angeläget att information lämnas om hur prövningen av tillståndsärenden går till, vilka regler som gäller för asylsökande och vad som händer under väntetiden. Genomförandet av förslagen i prop 1983/84:124 kommer att innebära bättre information till asylsökande.

10.2.3 Information vid bosättning

När uppehållstillståndet (för nordbor kyrkobokföringen) är klart får den nykomne skriftlig information och möjlighet att delta i svenskundervisning (sfi), i arbetsmarknadsutbildning, i komvux och grundvux. Vilken utbildningen än blir innehåller den i regel moment av samhällsorientering. Enligt det i kapitel 8 i sammandrag redovisade förslaget i prop 1983/84:199 skall allmän samhällsorientering ges inom ramen för det nya sfi-systemet. Lärarna utgör en viktig informationskälla. Information sänds rutinmässigt ut enligt följande.

Invandrarpaketet – Sverigeboken

Föregånget av ett antal mindre broschyrer och handböcker på några få språk kom år 1974 det första större grundläggande informationsmaterialet för nya invandrare i Sverige. I samarbete med dåvarande nämnden för samhällsinformation (NSI) hade SIV startat projektet Invandrarpaketet, vilket innebar att SIV gav ut en grundbroschyr med allmän sverigeinformation, medan olika fackmyndigheter svarade för broschyrer om sina respektive ansvarsområden. Broschyrerna hade enhetligt format och layout och distribuerades till en början sammanhållna i ett paket, senare broschyr för broschyr.

I sin första etapp gavs Invandrarpaketet ut på 14 språk i en sammanlagd upplaga av ca 800 000 exemplar. Sex fackmyndigheter medverkade. Varje myndighet svarade för manus och tryckkostnader för sin broschyr. SIV svarade för produktionen av grundbroschyren och för planeringen och samordningen av hela projektet, översättningar, layout, marknadsföring och distribution. Invandrarpaketet kompletterades och reviderades efter hand och användes till år 1983. Den sista upplagan bestod av elva broschyrer.

År 1980 påbörjades en genomgripande omarbetning av Invandrarpaketet och år 1983 kom de första språkversionerna av boken Sverige – en samhällsorientering för invandrare, vilken är en sammanhållen faktabok som ersätter alla de tidigare broschyrerna. Den har tryckts i 14 olika språkversioner: svenska, arabiska, engelska, finska, franska, grekiska, kinesiska, polska, serbokroatiska, spanska, tigrinja, turkiska, tyska och ungerska. Den sammanlagda upplagan är 115 000 exemplar. Upplagan på de olika språken framår av tabell 10.1. I likhet med Invandrarpaketet skickas Sverigeboken ut till alla nya invandrare. Den säljs dessutom genom bokhandeln. En särskild lärarhandledning har utarbetats i avsikt att underlätta att boken används i svenskundervisningen.

Tabell 10.1 Sverige – en samhällsorientering för invandrare, upplagor språkvis

Språk	Antal ex	Språk	Antal ex
Svenska	35 000	Polska	8 000
Arabiska	6 000	Serbokoatiska	4 000
Engelska	15 000	Spanska	6 000
Finska	15 000	Tigrinja	3 000
Franska	4 000	Turkiska	5 000
Grekiska	3 000	Tyska	4 000
Kinesiska	5 000	Ungerska	2 000
		Samtliga upplagor	115 000

Sverigeboken har producerats av SIV i fortlöpande samråd med ett femtontal fackmyndigheter. Boken beräknas vara aktuell i två till tre år, varefter den måste omarbetas eller ersättas med information i annan form. SIV planerar en utvärdering av boken under år 1985.

Information om Sveriges Radios sändningar

Tillsammans med Sverigeboken sänder invandrarverket sedan år 1982 också ut ett informationsblad om Sveriges Radios sändningar på minoritetsspråk. Informationsbladet finns på samma språk som radio- eller tv-sändningarna och innehåller detaljinformation om kanaler och sändningstider för program på respektive språk.

Invandrartidningen

Invandrartidningen är en statsstödd stiftelse vars uppgift är att ge ut en informations- och nyhetstidning på ett antal invandrarspråk samt på lätt svenska.

De adressuppgifter som används av SIV i samband med utsändningen av Sverigeboken överlåts till stiftelsen Invandrartidningen, som sänder ut säljbrev och information om tidningen. De nya invandrarna får fem gratisnummer av Invandrartidningen på det språk som de antas kunna läsa (ett nummer om det gäller språk som endast förekommer i månadsupplaga). Vid slutet av provperioden utsänds erbjudande om prenumeration till ordinarie pris. Invandrartidningens verksamhet redovisas närmare i kapitel 13.

Televerkets information

Efter upprepade erfarenheter av invandrare som inte kunde använda det svenska telefonsystemet eller var omedvetna om kostnaderna för långdistanssamtal, beslöt televerket år 1981 att börja sända ut direktinformation till alla nya invandrare. Erfarenheterna hittills är goda.

Postens information

Också postverket använder sig av direktinformation till nya invandrare. Man får adressförteckningar genom invandrarverket och sänder med ledning av dessa ut broschyrer på elva olika språk. Informationen berör bl a den svenska postens organisation och tjänster i stort samt hur man skaffar legitimationskort och hur man sänder paket och pengar utomlands.

10.2.4 Samhällsinformation vid flyktingmottagning

I rapporten (Ds A 1981:11) Ett lokalt omhändertagande av flyktingar (den s k AGFA-utredningen) framfördes farhågor om att informationen vid förläggningarna varit alltför omfattande och inte tillräckligt anpassats efter den enskilda flyktingens/flyktinggruppens behov och förutsättningar. Lars Ragvald skriver i den ovan refererade rapporten Vietnamflyktingarna – deras första år i Sverige bl a att flyktingarna fick alltför abstrakt och komprimerad information i början av vistelsen, något som i en hel del fall fick en förvirrande och avskräckande verkan.

Också för flyktinggrupper som under en längre tid mottagits i Sverige och som mottagningsapparaten har haft möjlighet att anpassa sig till finns ibland informationsproblem. I en annan rapport från SIV, Latinamerikanska

flyktingar i Sverige (1977), redovisar Svante Lundberg att många latinamerikaner har svårt att förstå den yrkesvägledning de får vid förläggningen, eftersom de saknar relevanta kunskaper om samhället och arbetsmarknaden utanför förläggningen. Denna situation har dock förbättrats efterhand, dels genom förändring av den information som ges vid förläggningen, dels genom att tidigare anlända landsmän hjälper till att förmedla sin bild av livet i Sverige.

En viktig erfarenhet är att information om tillståndsfrågor och familjeåterförening är ytterst viktig. Innan familjen är samlad har flyktingen i allmänhet mycket svårt att finna sig tillrätta här. Frågor om familjemedlemmarnas möjlighet att komma efter eller på annat sätt sätta sig i säkerhet är ofta de första som ställs såväl till uttagningsdelegationer som till förläggningspersonal.

Som tidigare nämnts skall enligt prop 1983/84:124 fr o m år 1985 en ny ordning för mottagning av flyktingar gälla. Dess innebörd är bl a att kommunerna får huvudansvaret för det praktiska arbetet med mottagandet av flyktingar och deras introduktion i det svenska samhället samt att vistelsen i förläggning skall bli kort. Den grundläggande samhällsorienteringen, som tidigare i huvudsak skett i förläggningarna, kommer till största delen att ske i kommunerna.

10.2.5 Information vid anknytningsinvandring

Nära familjemedlemmar till personer som redan är bosatta i Sverige utgör vid sidan av flyktingarna en stor del av de utomnordiska invandrarna. Dessa anses ofta i informationsavseende vara bättre tillgodosedda än andra invandrare. De har ju i familjen en introduktör till det svenska samhället. Analyser som gjorts t ex av situationen för kvinnor som kommer till Sverige i samband med giftermål med en svensk man tyder också på detta – i många fall lär de sig snabbt svenska och lär sig relativt snabbt hitta rätt i det svenska samhället.

Med nu gällande regler har familjemedlemmarna i de flesta fall uppehållstillståndet klart redan vid ankomsten till Sverige, vilket innebär att de omedelbart är berättigade till samhällets hjälp att finna arbete eller få del av arbetsmarknadspolitiska åtgärder och av svenskundervisning och samhällsinformation.

10.3 Kommunala invandrarbyråers information till invandrare

10.3.1 Inledning

Att ge individuella råd och upplysningar till nykomna invandrare var en av de ursprungliga uppgifterna för de kommunala invandrarbyråerna i Sverige.

Det var också genom invandrarbyråerna som kommunernas tolkservice byggdes upp. Efter hand har det individinriktade arbetet tonats ned och invandrarförvaltningarna/invandrarbyråerna alltmer fått uppgiften att bevaka invandrarnas intressen i kommunernas allmänna planeringsarbete. Man

har till uppgift att sprida kunskaper om invandrare och erfarenheter av arbete bland invandrare till tjänstemän och politiker. Samtidigt ligger ansvaret för tolkförmedlingen kvar på invandrarbyråerna. Några byråer arbetar också tillsammans med kommunens informationsfunktioner med att förbättra informationskanalerna ut till enskilda invandrare. Bl a förekommer kommunala försök med video, kabel-tv samt stöd till invandrarorganisationernas lokala tidningar och närradioverksamhet.

10.3.2 Utvecklingen

År 1965 startades i Stockholm landets första lokala informationsbyrå för invandrare. Åren 1965–1970 inrättades totalt 24 nya byråer. Den kraftiga invandringen under slutet av 1960-talet medförde att utbyggnadstakten intensifierades. År 1975 fanns ett fyrtiotal kommunala invandrarbyråer och för närvarande har enligt Kommunförbundet 114 kommuner invandrarbyråer eller motsvarande servicefunktion.

Vi återkommer till frågan om hur den kommunala servicen till invandrare är organiserad i kapitel 16. Redan här vill vi emellertid redovisa följande avsnitt ur ett cirkulär från Kommunförbundet år 1981, "Kommunerna och invandrarna":

En utgångspunkt för invandrarbyråns arbete bör vara att invandrarbyrån inte skall göra något som faller inom fackförvaltningarnas verksamhetsområden. Invandrarbyrån skall vara ett komplement. Det innebär att huvuduppgifterna bör vara att

- ansvara för tolkservice,
- bistå den kommunala förvaltningen med kunskap i invandrarfrågor i syfte att dels få de olika förvaltningarna att ta sitt ansvar för invandrarfrågorna, dels förbättra deras förutsättningar att göra ett bra arbete,
- i förekommande fall vara kansli åt invandrarnämnd eller annat politiskt organ för invandrarfrågorna.

Avgränsningen bygger på principen att alla facknämnder tar ansvar för invandrarfrågorna inom sitt kompetensområde och även har förutsättningar för att kunna göra detta. Men i praktiken kan det vara svårt att hålla invandrarbyråns verksamhet inom ett så snävt arbetsområde. En uppgift som oftast de facto tar stor tid i anspråk är information till invandrare och rådgivande och stödjande verksamhet. I de fall det gäller nyanlända invandrare är detta förklarligt. Uppgiften kräver så pass mycket specialkunskap om språk och kultur att det är orimligt att förvänta sig att den skall kunna tillgodoses av fackförvaltningarna. Det blir därför ofta en naturlig uppgift för invandrarbyrån.

En annan uppgift som vanligtvis faller på invandrarbyrån är kontakten med invandrarföreningarna. Även detta är förklarligt, eftersom invandrarbyrån ofta utgör den första och mest lättåtkomliga kontakten i kommunen. Men kontakten bör på sikt kanaliseras till de kommunala organ som berörs.

Mot bakgrund av det anförda hör oftast till invandrarbyråns uppgifter även att

- ge information och stöd till nyanlända invandrare,
- verka för att få till stånd kontakter mellan invandrarföreningar och berörda facknämnder/fackförvaltningar.

I promemorian påpekas också att balansgången mellan individinriktat arbete och det generella arbetet inåt förvaltningarna är svår. Dels behöver byråerna kontakten med enskilda invandrare för att ständigt ha aktuella kunskaper om deras villkor, dels tar de individuella kontakterna mycket tid och om

invandrarbyrån sköter dem alltför bra kan detta få till effekt att andra förvaltningar skjuter ifrån sig sitt ansvar.

Kommunförbundet hävdar att invandrarbyrån bör inrikta sitt arbete på nyanlända invandrares och flyktingars behov, medan informationen till de mer etablerade grupperna bör skötas av fackförvaltning eller eventuell informationsfunktion i kommunen. Den uppdelningen finns också på flera håll, där kommunens informationsansvariga t ex fortlöpande informerar genom annonser eller stöd till reportage i invandrarnas lokala tidningar eller driver försöksprojekt med nya medier riktade till språkliga minoritetsgrupper.

Från SIV:s sida har hävdats att invandrarbyråerna för framtiden måste satsa på att anpassa sitt arbete ändå mer till de enskilda minoritetsgrupper som lever i kommunen, vilket betyder att man måste fördjupa sina kunskaper om grupperna.

10.3.3 Informationsverksamheten vid några invandrarbyråer

För att få en bild av invandrarbyråernas aktuella informationsarbete har vi gjort en rundfråga till sju byråer/förvaltningar, representerande kommuner av olika storlek och olika koncentration invandrare. Resultatet redovisas här i sammandrag.

Invandrarbyrån i *Uppsala* arbetar till ca 40 % med information, varav informationen till invandrare dominerar något. Informationen består dels av muntliga upplysningar och rådgivning till enskilda invandrare, dels av skriftlig information till kommunens 50 invandrarföreningar. Tillståndsfrågor och invandringsregler är en viktig del av informationen såväl till invandrare som till svenskar. När det gäller informationen om invandrare har byrån ett mindre anslag för konferenser och utställningar, men byrån ser här som sin huvuduppgift att få fackförvaltningarna att ta eget ansvar. Man samarbetar med landstinget och olika kommunala organ när det gäller att ta fram informationsmaterial för invandrare. Så sker t ex år 1984 då man tar fram en kommunal basinformation på fem språk.

Invandrarbyrån i *Södertälje* bedriver en omfattande informationsverksamhet, främst inriktad på att påverka attityder och främja förståelsen för olika invandrargruppers situation. På grund av den stora andelen invandrare i kommunen riktar sig också en stor del av informationen till invandrare. Byrån bedriver återkommande utbildning för kommunens politiker och tjänstemän, förskolans barn och personal, försäkringskassans anställda, polishögskolan m fl. Totalt sett är byråns verksamhet uppdelad på tre block: enskild rådgivning, tolkservice och den utåtriktade verksamheten. Informationen till enskilda invandrare sker på traditionellt sätt, t ex genom individuell rådgivning.

Invandrarbyrån i *Linköping* är en del av kommunens informationskontor. Förutom individuell rådgivning till invandrare har byrån gjort bl a en stillfilm på fem språk om hur man använder sig av tolk. I samverkan med landstingen har man tagit fram en sjukvårdsguide för invandrare och en ljudkassett med allmän samhällsinformation för syrianska kvinnor. Tillsammans med olika invandrarföreningar ordnar byrån informationsträffar i olika samhällsfrågor. Informationen om invandrare har i dag något större omfattning än informationen till invandrare.

Också vid invandrarbyrån i *Gislaved* är information om invandrare nu något mera omfattande än informationen direkt riktad till invandrare. Informationen till invandrare är mest skriftlig, medan informationen om invandrare ges vid träffar i skolor, förvaltningar och på föreningsmöten där det skriftliga materialet får komplettera det muntliga. När det gäller särskilt viktig information till invandrare samarbetar man med lokalradions program på invandrarspråk.

Invandrarförvaltningen i *Göteborg* är ansvarig för verksamheten vid kommunens olika invandrarbyråer, vid en tolkcentral och en föreningsbyrå som sköter kontakterna med invandrarnas organisationer bl a i bidragsfrågor. Förvaltningens totala arbete består till stor del av informationsverksamhet; via invandrarbyråerna och föreningsbyrån riktar man sig främst till invandrarna, medan en särskild informations- och utbildningssekreterare i huvudsak arbetar med information om invandrare till svenskar. Informationen till invandrare överväger och den sker främst muntligt. Frågor om invandringsbestämmelser är de vanligaste, därnäst efterfrågar invandrarna information om utbildning, juridiska problem, sjukvård, skatter och pensioner. Man anordnar också särskilda informationsträffar för nyanlända.

Invandrarnämnden i *Malmö* har nyligen beslutat att informationsverksamheten skall prioriteras vid invandrarbyrån, vilket bl a lett till att man anställt en informationssekreterare för att till 50 % arbeta med information till svenskar och till 10 % med information till invandrare. Informationen till invandrare förmedlas också av övrig personal vid byrån, främst muntligt vid besök på byrån. När man vill nå flera invandrare går man via invandrarföreningar, familjepedagoger, invandrarnas lokala tidningar och närradio samt lokalradiosändningarna. Familjepedagogerna sänder regelbundna bulletiner till hushållen.

Stockholms invandrarförvaltning har nyligen arbetat fram ett förslag till invandrarpolitiskt handlingsprogram för kommunen. Enligt detta markeras tydligt de enskilda förvaltningarnas ansvar för information till invandrare inom ordinarie resurser. Invandrarförvaltningen skall ha ett ansvar för att samordna informationen och ge råd, t ex i översättningsfrågor. När det gäller information och utbildning för att förbättra relationerna mellan befolkningsgrupperna får däremot invandrarförvaltningen ett huvudansvar. Förutom att på traditionellt sätt ge råd till enskilda invandrare vid kommunens tre invandrarbyråer har förvaltningen tagit fram skriftlig information på olika språk om sin egen verksamhet samt gjort kataloger över ett stort antal myndigheters översatta informationsmaterial. En ny version av denna katalog färdigställdes i januari 1984 i samarbete med invandrarverket. Förvaltningen svarar för invandrarinformationen i tidningen Stockholm samt sänder ut föreningsmeddelanden och samarbetar med närradioföreningar och lokalradion när man vill nå ut med information till större grupper. Enligt förslaget till handlingsplan skall en rullande plan för kommunens samlade information till invandrare utarbetas och avse de olika gruppernas informationsbehov, översättningsfrågor, urval, distribution m m.

Samtliga tillfrågade invandrarbyråer och -förvaltningar använder sig av skriftligt material, filmer etc från främst SIV men också från andra centrala myndigheter och från utbildningsradion.

10.4 Statliga myndigheters m fl information till invandrare

10.4.1 SIV:s informationsverksamhet

Informationsarbetet vid SIV har tre huvudinriktningar: samhällsinformation till invandrare, information om invandrare till svenskar samt information om verket och dess eget verksamhetsområde. Verkets informationsbyrå har för närvarande 25 tjänster och är organiserad på en produktions- och distributionssektion, bibliotek, press- och upplysningstjänst, redaktioner för tidskriften Ny i Sverige och verkets personalinformation. Liksom hos invandrarbyråerna har de senaste åren en kraftig satsning skett på information till svenskar om invandrare, i syfte att förbättra relationerna mellan befolkningsgrupperna. Budgetåret 1983/84 är sju personer vid byrån sysselsatta med information och seminarieverksamhet huvudsakligen riktad till svenskar, fyra personer med information till invandrare och med samordning av samhällets insatser på detta område samt sex med biblioteks- och dokumentationsarbete. Personal vid andra byråer deltar i arbetet med invandrarkunskap, medverkar vid seminarier m m.

Av det totala informationsanslaget på 3,6 milj kr budgetåret 1982/83 användes ca 40 % för information till invandrare, bl a genom utgivningen av boken Sverige – en samhällsorientering för invandrare samt samarbetsprojekt med bl a Invandrartidningen, utbildningsradion och Stockholms informationsförvaltning. En något mindre andel av anslagsposten beräknas åtgå för information till invandrare budgetåret 1983/84.

Grundinformation till nya invandrare m m

Den ovan redovisade grundinformationen – Invandrarpaketet/Sverigeboken – utgör stommen i SIV:s information *till* invandrare. Den är också det mest påtagliga exemplet på verkets samordning av olika myndigheters invandrarinformation. Invandrarpaketet utvärderades i slutet av 1970-talet och resultatet låg till grund för den nya grundläggande sverigeinformationen. Förutom SIV:s sammanhållna bok om Sverige skall fackmyndigheterna komplettera med varierande informationsinsatser med hänsyn till aktuella invandrargrupper och deras situation i samhället. Boken är tänkt som en uppslagsbok för den enskilde invandraren, men i sin svenska version också som läromedel i svenskundervisningen. Avsikten är vidare att den skall tjäna som terminologiskt stöd till översättare, tolkar, och informatörer.

I samband med större förändringar i invandringsströmmen har SIV gjort avgränsade informationssatsningar för att nå nya grupper. Som exempel kan nämnas den kortfattade skriftliga Sverige-introduktion på kinesiska som togs fram i samband med de första båtflyktingarnas ankomst och det samarbete som inleddes med Invandrartidningen för att öka informationen till nya polska invandrare år 1983. Ett arbete pågår för närvarande (våren 1984) med att ta fram information på persiska.

Förutom arbetet med Sverigeboken har SIV ett kontinuerligt samråd med andra myndigheter, sprider egna och andras erfarenheter av invandrarinformation, samarbetar med andra organ i projekt, gör utvärderingar etc. I

samband med de tre kommunala val och landstingsval samt folkomröstningen om kärnkraft, i vilka utländska medborgare hittills haft rösträtt, deltog SIV i omfattande informationsprojekt tillsammans med bl a riksskatteverket.

Utvecklingsarbete

Hösten 1982 anordnade invandrarverket ett idéseminarium om samhällsinformation till invandrare med deltagare som hade erfarenhet av både traditionell samhällsinformation och försök med nya medier och metoder. En av erfarenheterna vid seminariet var att muntlig och gruppvis information är viktig för nya invandrare och flyktingar i Sverige. Produktionen av informationsmaterial borde därför enligt deltagarna inriktas på material som kan användas i cirkelform inom exempelvis sfi-undervisning, på arbetsförmedlingen, inom flyktingmottagningen och av invandrarföreningar.

10.4.2 Andra myndigheters invandrarinformation

Att ge en sammanhållen bild av myndigheters information till invandrare låter sig knappast göras. Insatserna ökade under senare hälften av 1970-talet, dock med en viss stagnation de allra senaste åren. En katalog över tryckt samhällsinformation till invandrare, framtagen av Stockholms invandrarförvaltning år 1984, med bidrag från bl a invandrarverket, innehåller ett stort antal publikationer på sammanlagt 31 språk (inklusive svenska och samiska). Vid en rundfråga som invandrarpolitiska kommittén låtit göra till ett antal myndigheter redovisar t ex AMS och SÖ informationsinsatser på invandrarspråk för vardera ca 500 000 kr budgetåret 1982/83. De flesta myndigheter gör emellertid betydligt mindre och ett par uppger i svaren att de hittills tänkt alltför litet på invandrarnas behov. Någon myndighet avslöjar att man inte uppfattar invandrarinformationen som en del av sitt ordinarie ansvar och att myndigheten därför hade sökt särskilda medel för denna information. Då man inte fick sådana uteblev också insatserna, trots att myndigheten uppgav att behovet var stort.

I första hand finns myndighetsinformationen i broschyrer, oftast på finska, grekiska, serbokroatiska och turkiska. Några myndigheter säger sig emellertid ha funnit att den tryckta informationen inte alltid går fram, även om mottagaren är läskunnig. Försök med information i andra former pågår fortlöpande hos bl a AMS. Några myndigheter har också börjat ompröva språkvalet och differentiera insatserna i förhållande till de olika språkgruppernas vistelsetid och förhållanden i Sverige. Ytterst få av informationsinsatserna är metodiskt utvärderade, eftersom detta är kostnadskrävande. Flera myndigheter har fått sina informationsanslag nedskurna de senaste åren.

Kritik som har riktats mot den samlade invandrarinformationen gör gällande att det alltför ofta är fråga om slentrianmässiga val av språk och informationsmetoder. Typexemplet är när en broschyr på svenska översätts "ord för ord" till ett invandrarspråk, utan analys av mottagarens frågeställningar i sammanhanget och av hur budskapet bäst skall uttryckas för att det skall förstås.

Olika informationsmetoder som hjälpmedel inom arbetsförmedlingen har vi belyst i kapitel 5, där vi redogör för det s k Kista-projektet. I denna försöksverksamhet fick informationsmetoderna en framträdande roll. Man hade funnit att tryckt informationsmaterial användes sparsamt vid Kista-kontoret och efterfrågades inte av de sökande. Däremot upptogs förmedlarnas tid i stor utsträckning av personliga samtal, där man svarade på frågor och förklarade olika svenska förhållanden. Det skriftliga material som fanns tillgängligt var i regel direktöversättningar av information som utformats för svenskar och byggde på svenska referensramar och normer. AMS beslutade att se över materialet och ta fram exempel på förbättrat informationsmaterial, som skulle kunna användas också på andra håll.

Inom ramen för den personalutbildning som bedrevs i Kista-projektet genomfördes en studiecirkel i informationsfrågor. I utbildningen ingick bl a inspelning på video, framtagning av information riktad mot aktuella målgrupper, visningsteknik och manusframställning. Studiegruppen tog med enkla medel fram broschyrer, videofilmer, bandinspelningar, utställningar och stordior, vilka sedan användes bl a i de gruppaktiviteter som ordnades för de arbetssökande.

Programmet med gruppinformation kom att bestå av två delar. I ett tidigt skede, i regel vid den sökandes första återbesök på förmedlingen, gavs i homogena större grupper en allmän information om förhållandena på arbetsmarknaden, arbetsförmedlingens möjligheter att hjälpa den arbetssökande m m. I ett senare skede av förmedlingsprocessen, då den sökande bl a genomgått utredningssamtal, gavs gruppinformation i mindre, språkhomogena grupper. Det kunde bl a vara information om hur man söker arbete, s k hur-söka-jobbgrupper, särskild kvinnoinriktad arbetsmarknadsinformation och information om olika yrkesutbildningar för personer, som kunde tänkas gå vidare till AMU.

I den utvärdering som gjordes (AMS, december 1982) konstateras att gruppinformation för homogena sökandegrupper är effektivare än både individuella samtal och skriftlig information. Det ställer emellertid stora krav på förberedelser, genomförande och administration. En förutsättning är att personalen utbildas och tränas för uppgiften och att den har tillgång till lämpligt informationsmaterial. Helt nödvändigt anser man det vara att ha tillgång till kulturanpassat informationsmaterial för aktuella invandrargrupper. Erfarenheterna från Kista visade emellertid att detta är betydligt mer resurskrävande än att, som oftast sker, direktöversätta svenskt informationsmaterial. Därför rekommenderades i utvärderingen att AMS centralt skall arbeta för att ta fram informationsmaterial som anpassats till olika invandrar- och språkgrupper. När det gäller större språk bör samarbete ske med respektive invandrarorganisation.

10.4.3 Frivilligorganisationernas information till invandrare

Samhällsinformation och -introduktion är samhällets ansvar som inte kan överföras på mottagargrupperna själva. Däremot är aktiv medverkan av personer med samma bakgrund som de nyanlända ofta en förutsättning för att informationen skall bli begriplig för mottagarna. Såväl kommuner som statliga myndigheter samarbetar i olika sammanhang med invandrarorgani-

sationerna när det gäller att få ut viktig information till respektive språkgrupp.

Även svenska frivilligorganisationer arbetar med information till invandrare. Som exempel kan nämnas de fackliga organisationerna. De senaste årens invandring har medfört att det t ex inom LO-kollektivet finns ett mycket stort antal invandrare som saknar kunskaper i svenska eller har så bristande svenskkunskaper att de inte kan ta del av den svenskspråkiga information och utbildning som ges av de fackliga organisationerna.

När det gäller flyktingmottagning har Röda Korset, Rädda Barnen och olika religiösa organisationer visat ett ökande engagemang. Bl a anordnas nu i vissa organisationers regi fadderverksamhet för nyanlända. Dessa insatser kan få ökad betydelse i samband med övergången till ett nytt system för flyktingmottagning.

10.5 Hur stor är informationstäckningen på invandrarspråk?

I tabell 10.2 har vi gjort en sammanställning av massmedier som kontinuerligt riktar sig till invandrargrupper i Sverige. I tabellen har språken ställts upp i den ungefärliga ordning som de varit aktuella genom nyinvandring. Några språk har varit aktuella under hela efterkrigstiden. Vi koncentrerar oss här på den kontinuerliga informationen, men tar också upp Sverigeboken.

Bland medierna upptas de som helt bekostas och organiseras av samhället liksom de av invandrarnas medier som får samhällsstöd (viss närradioverksamhet och vissa tidningar). Av tabellen framgår att de finska, serbokroatiska och grekiska språkgrupperna är bäst tillgodosedda med kontinuerlig

Tabell 10.2 Informationsvägar på olika invandrarspråk

	Kurdiska	Persiska	Polska	Tigrinja	Kinesiska	Isländska	Arabiska	Syr/Ass	Spanska	Turkiska	Serbokroatiska	Grekiska	Finska	Portugisiska	Franska	Engelska	Tyska	Tjeckiska	Ungerska	Italienska	Romanes	Lettiska	Estniska
Sverigeboken			●	●	●		●		●	●	●	●	●		●	●	●		●				
Invandrartidn.			●				●		●	●	●	●	●		●	●	●			●			
Invandrartidn. veckoedition			●						●		●	●	●			●							
Riksradio									●	●	●	●	●										
TV 1										●	●	●	●										
TV 2											●	●											
Lokalradio									●	●	●	●	●										
Lokalradio mer än 5 distr.											●	●	●										
Stöd till Närradio			●			●	●		●					●						●			
Presstöd nyhetstidning									●	●	●	●	●										●
Övr. presstöd	●		●			●		●	●		●	●	●			●		●	●	●	●	●	●

information. Det är också till dessa språk som enskilda myndigheter oftast översätter sina broschyrer.

För att få en ungefärlig uppfattning av hur utbudet genom medierna som redovisas i tabell 10.2 stämmer med invandringen under senare år har vi i tabell 10.3 gjort en sammanställning av de största invandrargrupperna under de senast förflutna åren. Vi har inte räknat med norska och danska medborgare. Av det totala antalet invandrare de tre år som redovisas i tabellen, ca 67 000, uppskattar vi att ca 30 000 var vuxna som inte hade svenska som modersmål och inte hade bott i Sverige tidigare. Även om invandringen från länder som Indien, Sydkorea och Sri Lanka är förhållandevis stor har vi inte tagit med den, eftersom den till större delen utgörs av adoptivbarn.

Det går inte alltid att av statistik över medborgarskapsgrupper dra slutsatser om modersmål. När det t ex gäller invandrare från Turkiet kan modersmålet vara antingen turkiska, kurdiska eller något av de språk som assyrier respektive syrianer har som modersmål eller ytterligare något annat. Många kan emellertid turkiska, som är det enda officiella språket i Turkiet.

Om vi tar de 15 största invandrargrupperna de senaste tre åren, tabell 10.3, och jämför med tabell 10.2 ser man att Sveriges Radio inte når dem som har polska, kinesiska, persiska, isländska, kurdiska (många från Turkiet), tigrinja – gäller invandrare från Etiopien (Eritrea) – samt ungerska som modersmål och som inte kan något av de andra språken som används i etermedierna.

Utbudet genom etermedier är som framgår i kapitel 12 litet för de flesta av de grupper till vilka sändningar förekommer. Något som är iögonenfallande

Tabell 10.3 Invandringen av utländska medborgare utom danskar och norrmän efter medborgarskap åren 1981–1983

Medborgarskapsland	1981	1982	1983	Totalt	Procent av alla
Totalt	24 851	22 735	19 321	66 907	100
Finland	6 917	4 570	4 107	15 594	23,3
Sydamerika	3 335	2 108	1 921	7 364	11,0
Polen	1 195	4 111	1 612	6 918	10,3
Turkiet	1 307	1 275	903	3 485	5,2
Jugoslavien	889	714	651	2 254	3,4
Storbritannien	787	755	709	2 251	3,4
USA	642	676	711	2 029	3,0
Vietnam	730	446	561	1 737	2,6
Irak	345	530	676	1 551	2,3
Grekland	639	478	345	1 462	2,2
Iran	475	390	507	1 372	2,1
Tyskland (BRD)	442	390	409	1 241	1,9
Island	513	337	327	1 177	1,8
Etiopien	302	328	224	854	1,3
Ungern	419	221	206	846	1,3
Övriga	5 914	5 406	5 452	16 772	28,9

är att eterutbud inte förekommer alls när det gäller den näst största utomnordiska gruppen nyinvandrade, de polskspråkiga.

När det gäller skriftlig information finns Sverigeboken inte på persiska, isländska och kurdiska. Boken har i övrigt den i särklass högsta täckningsgraden när det gäller nyinvandrade språkgrupper.

Den kontinuerliga samhällsinformationen genom Invandrartidningen finns inte på kinesiska, persiska, isländska, kurdiska, tigrinja och ungerska.

I tabell 10.3 har vi alltså redovisat de 15 största invandrargrupperna åren 1981–1983. Om vi jämför med invandringen t ex åren 1974–1976 återfanns 12 av de femton för åren 1981–1983 redovisade medborgarskapsgrupperna bland de åren 1974–1976 femton största. Från Vietnam och Irak förekom praktiskt taget ingen invandring sistnämnda år och från Etiopien var invandringen, som varit relativt konstant sedan 1970-talets början, något mindre än nu. Stora grupper som ingick bland invandrare med turkiskt medborgarskap åren 1974–1976 var assyrier och syrianer. Under den senaste tioårsperioden har samtidigt andelen invandrare som har sitt ursprung i länder utanför Europa och Nordamerika ökat. Den utomeuropeiska invandringen karaktäriseras av stor splittring vad gäller nationaliteter, språk och religioner.

Går vi sedan över till täckningen av nyinvandrade medborgarskapsgrupper för Invandrartidningens samtliga språkeditioner, var den år 1974 ca 80 % och år 1983 ca 68 %. Ingen hänsyn har då tagits till att många som kommer från Turkiet har andra modersmål än turkiska samt att det finns analfabeter i många grupper och att en lästradition saknas hos en del läskunniga. Motsvarande täckning av veckoupplagan var 55 % både år 1974 och 1983. Om man bara räknar med icke nordbor var "täckningsgraden" väsentligt högre år 1983 än år 1974.

Ett annat sätt att beräkna Invandrartidningens "språktäckning" är att utgå från de språk de nyinvandrade icke nordborna talar. Som vi redan anfört i kapitel 2 finns bara en undersökning, från år 1977, om nyinvandrades språk, vilken vi sammanfattat i tabell 2.3. De som hade något av språken engelska, spanska, turkiska, polska, tyska, franska, arabiska, grekiska eller serbokroatiska som första eller andra språk utgjorde över 80 % av de utomnordiska invandrarna. Dessa språk har Invandrartidningen editioner på. Eftersom sino-vietnameserna är den enda större nya språkgruppen sedan år 1977 är tidningens möjliga språktäckning för närvarande inte så mycket lägre än år 1977. Denna täckning gäller i praktiken bara för de specialnummer som några gånger om året sänds ut till alla hushåll (inom språkgruppen) där huvudmannen är utländsk medborgare. Den faktiska täckningen av den prenumererade upplagan är som framgår närmare i kapitel 13 väsentligt mindre. Siffrorna för möjlig språktäckning sjunker också när hänsyn tas till bristande läskunnighet och lästradition. Läskunnigheten i olika invandrargrupper är emellertid bristfälligt dokumenterad.

Även om "täckningen" av språkgrupper är god när det gäller både den initiala grundinformationen från SIV och den fortlöpande genom Invandrartidningen, har många människor med bristfällig skolunderbyggnad under årens lopp inte kunnat få *direkt* del av samhällsinformation, eftersom den till större delen har varit skriftlig. Det gällde till en början t ex en del grekiska

och turkiska kvinnor från landsbygden, det har gällt ett antal ugandiska kvinnor, assyrier och syrianer, särskilt under 1970-talets andra hälft, samt t ex sino-vietnameser under senare år. Det har också gällt en del latinamerikaner, även om flertalet därifrån torde ha jämförelsevis god skolunderbyggnad. Det gäller vidare för många kurder. Generellt sett har de som invandrat de senaste åren dock inte varit sämre ställda utbildningsmässigt än de som kom t ex 5–10 år tidigare. Men problemen ökar likväl allteftersom grupper med dålig skolunderbyggnad hela tiden får tillskott och bristerna inte hinner avhjälpas.

En möjlighet att indirekt få del av samhällsinformation som sannolikt är vanligare hos invandrare än hos befolkningen i övrigt är att någon i familjen eller gruppen tar del av information och sedan sprider den. Anknytningsinvandrare, som i dag är den dominerande kategorin bland utomnordiska invandrare, har på det sättet i regel lättare att få reda på hur samhället fungerar.

Hur stor andel som efter invandringen kan antas hamna i en situation av akut informationsbrist, beroende på bristande läsförmåga eller brist på skrivet material, finns det i dag inte rutiner för att bedöma centralt. Som vi tidigare nämnt avser SIV att år 1985 utvärdera Sverigeboken. Inom Stockholms kommun genomförs också en större analys av olika språkgruppers informationssituation, som väntas bli klar under år 1984. Med en ny ordning för sfi, som innebär en större individanpassning, och den nya flyktingmottagningen bör möjligheterna att kontinuerligt bevaka invandrarnas informationssituation öka.

Vi har inte tillgång till någon ingående analys av innehållet i den information som riktas till invandrarna. Invandrartidningen, liksom radions och televisionens sändningar, innehåller i stor utsträckning nyhetsförmedling av traditionellt slag, med urvalet i varierande grad anpassat till respektive invandrargrupps önskemål. Sverigeboken och Invandrartidningens specialnummer ger en övergripande beskrivning av det svenska samhället eller delar av det. Olika fackmyndigheter och kommunala invandrarbyråer ger mer detaljerad information om olika samhällssektorer och lokala förhållanden. Fackförbunden informerar om förhållanden på arbetsmarknaden och andra frivilligorganisationer engagerar sig främst när det gäller sociala och humanitära frågor.

10.6 Kommitténs överväganden och förslag

10.6.1 Ansvaret för samhällsinformationen till invandrare

Som vi redan erinrat om i inledningen till detta kapitel har samhällsinformationen stor betydelse för om invandrare och flyktingar skall kunna finna sig tillrätta och få de likvärdiga möjligheter som invandrar- och minoritetspolitiken syftar till. Ansvaret för samhällsinformationen ligger på stat och kommun och bör göra det även i fortsättningen. Invandrarorganisationernas och andra organisationers verksamhet på området är viktiga komplement. Vi vill understryka vikten av samverkan mellan samhällsorganen och organisationerna på dessa områden. Invandrarnas riksorganisationer föreslås i

kapitel 14 få ett bättre allmänt ekonomiskt stöd. Andra organisationer bör inom ramen för de begränsade resurser som finns kunna få aktivitets- eller projektstöd.

När människor från ett visst land invandrat under en tid ökas utbudet av information även till den nyinflyttade. Tidigare anlända landsmän kan förmedla sina erfarenheter, och olika myndighetsrepresentanter har bildat sig en uppfattning om vilken slags information just den nationalitetsgruppen behöver. Formaliserad information exempelvis i broschyrer kan ha börjat produceras. Egna tidningar, radio- och tv-program kan ha startats.

En tanke som vi redan i kapitel 1 emellertid i princip har avvisat är att sätta upp tidsgränser för när samhällets särinsatser för en ny grupp upphör. Å andra sidan är det ibland av samhällsekonomiska skäl nödvändigt att göra prioriteringar. I det läget anser vi att det så långt som möjligt bör beaktas att informationssituationen i regel är svårare för dem som tillhör en mindre eller en udda grupp och särskilt för dem som kommer från länder som har få kontakter med Sverige och ett annorlunda samhällsmönster. För de minsta grupperna finns dock inga andra realistiska alternativ för kontinuerlig information än – vilket är angeläget för alla invandrare – intensiva svenskstudier, så att det blir möjligt för dem att ta del av samhällsinformation på lätt svenska.

Den grundläggande samhällsinformationen till nyanlända kvotflyktingar, som alltså tas emot i planerade former, måste nå alla, även om det gäller mycket små grupper. Inom ramen för en ny sfi-ordning, skall enligt förslaget finnas en grundläggande samhällsorientering för alla nyanlända. Vi utgår från att personal som kan elevernas språk anlitas så långt det är praktiskt möjligt för denna grundläggande samhällsorientering.

Vi har i det föregående berört kommunernas roll när det gäller information till invandrare. Vi har pekat på att kommunernas invandrarbyråer i stor utsträckning arbetar med individuell information och rådgivning. I många kommuner bedrivs också intressanta utvecklingsprojekt när det gäller att nå grupper av invandrare med nya medier och informationsmetoder. Härigenom har invandrarbyråerna viktiga uppgifter inte bara som spridare av den kommunala utan också av både de centrala fackmyndigheternas och invandrarverkets information, och som förmedlare av kunskaper till myndigheterna om invandrarnas informationsbehov och erfarenheter av lämpliga informationsmetoder.

Genom det ökade kommunala ansvaret i flyktingmottagningen får invandrarbyråerna vidare en delvis ny roll. Det blir i fortsättningen i kommunerna som tyngdpunkten kommer att ligga när det gäller att ge flyktingar grundläggande kunskaper om samhället och inte som tidigare i mottagningsförläggningar. Det är viktigt att SIV både som ansvarig för flyktingmottagningen och samordningsansvarig kan följa informationsverksamheten i kommunerna.

När det gäller information på arbetslivets område ålägger arbetsmiljölagen arbetsgivarna ett stort ansvar, som det ankommer på arbetarskyddsverket att närmare reglera och ha tillsyn över. De fackliga organisationerna har en viktig roll som komplement inte bara i arbetsmiljöarbetet utan i ett vidare perspektiv, där det gäller att allmänt informera om arbetslivets villkor. Invandrarnas möjligheter till likvärdiga villkor på arbetsmarknaden beror i

betydande grad på hur facklig information når fram till invandrarna. En förutsättning för detta är att informationen översätts till invandrarspråk, något som medför avsevärda kostnader. Genom att invandrarna i stor utsträckning är koncentrerade till vissa delar av arbetsmarknaden blir uppgiften att informera förhållandevis tyngre och mera kostsam för de fackliga organisationerna på dessa sektorer än för dem som verkar inom andra sektorer. Detta bör beaktas i den bidragsgivning hos SIV som är möjlig till organisationerna.

10.6.2 Den kontinuerliga samhällsinformationen

De huvudkanaler som nu finns för fortlöpande allmän samhällsinformation och nyhetsförmedling är i dag radio, tv och Invandrartidningen. Ett komplement till dessa medier utgör invandrarnas egen press, svenska organisationers press på invandrarspråk, närradiosändningar samt inslag på invandrarspråk i svenskspråkig press och insatser från olika organisationer.

En slutsats som vi kan dra redan här är att Sveriges Radio AB bör mera accentuerat än hittills ha en av huvudrollerna både när det gäller samhällsinformation och nyhetsförmedling på andra språk än svenska. Mot bakgrund av invandringens sammansättning och den "språktäckning" som är möjlig enligt vad vi redovisat i avsnitt 10.5, bör i det överblickbara tidsperspektivet kontinuerlig skriftlig information på olika invandrarspråk och på lätt svenska ha en annan huvudroll i den kontinuerliga informationsverksamheten. Vi återkommer i kapitel 13 till en beskrivning av Stiftelsen Invandrartidningen och till den skriftliga informationen i framtiden. En tredje viktig roll har SIV genom sitt informations- och samordningsansvar.

När vi dragit slutsatser i det föregående har vi utgått från att radio/tv i regel inte kan ersätta det tryckta ordet, utan att dessa medier kompletterar varandra. För vissa språkgrupper är å andra sidan etermedier kompletterade med video eller ljudband enda möjligheten till information. En fråga som därför behöver övervägas fortlöpande är om det är lämpligt och möjligt att för någon grupp ge ut en taltidning.

Som framgår av detta kapitel används betydande resurser för att sprida samhällsinformation till invandrare. De flesta kan man nå med information genom några av de kanaler som vi har beskrivit. Likväl är stora grupper underförsörjda med allmän samhällsinformation och en del nås inte alls. Vi vill därför understryka vikten av att de satsningar som görs kan samordnas så att de får så stor täckning som möjligt. Brister man kan peka på redan här är det ringa antal språk som radio och tv sänder på. Det har vidare saknats en samlad diskussion och ett kontinuerligt samråd mellan massmedierna och SIV. En ordning för kontinuerligt samråd mellan berörda massmedier och myndigheter bör skapas. Det är viktigt att t ex de kunskaper om nya gruppers situation som SIV får kan överföras kontinuerligt till övriga informatörer. Något som också bör eftersträvas är att resurserna för samhällsinformation till nyanlända invandrare blir så flexibla att en del kan disponeras om för helt nya grupper.

10.6.3 SIV och samhällsinformationen

SIV:s uppgift när det gäller information till invandrare är enligt 1975 års invandrarproposition att samordna informationsinsatser som andra gör. Arbetet skulle ske i samråd med dåvarande Nämnden för samhällsinformation (NSI). Genom nedläggningen av NSI har verkets roll blivit viktigare när det gäller samordningsfrågorna. Utgångspunkten är att varje fackmyndighet har ansvaret för information inom sitt område och att SIV enligt sin instruktion, skall informera när informationsansvaret inte faller på annan myndighet. Detta gäller t ex för sådan allmän samhällsinformation som redovisar de grundläggande dragen i det svenska samhällssystemet.

När det gäller flyktingomhändertagandet som SIV inom kort får ansvaret för står det i prop 1983/84:124 att verket skall svara för information och rådgivning till kommuner som tar emot flyktingar. En viktig uppgift är att svara för erfarenhetsöverföring mellan kommuner. SIV får för detta ändamål resurser till bl a kurser och konferenser. Myndighetsanslaget förstärks med medel för dessa ändamål. SIV:s ansvar är att följa upp verksamheten i mottagningskommunerna och förmedla kunskaper om olika flyktinggrupper, deras bakgrund och särskilda behov. Ett fortsatt samråd förutsätts mellan SIV och övriga centrala myndigheter i fråga om åtgärder för de aktuella grupperna, allt enligt propositionen.

I det följande tar vi upp några frågor kring den fortsatta utvecklingen av SIV:s sak- och samordningsansvar. Vi går inte djupare in på frågorna, eftersom det ligger inom ramen för SIV:s myndighetsansvar att finna för framtiden lämpliga lösningar.

När det först gäller att planera information till nyanlända är det angeläget att finna lämpliga rutiner för att *kontinuerligt* ta fram en bild av deras språk, läskunnighet, informationsbehov och informationstradition. Några uppgifter om språk- och skolgång finns i varje invandringsärende, vilket bör kunna tjäna som en grund. De uppgifterna har hittills inte använts i sådant sammanhang. De bör kompletteras med den typ av studier av invandrargrupper som SIV genom åren har låtit göra. Med det samordningsansvar som SIV nu får beträffande flyktingverksamheten bör möjligheterna att få fram kunskapsunderlag om grupperna öka. Det gäller att få underlag både för bedömning av vilken initial och vilken fortlöpande information som skall ges och hur det bör ske.

En annan viktig uppgift är att analysera informationsbehovet hos tidigare invandrade grupper. Vi vet att flera har blivit eftersatta. I ett läge med otillräckliga resurser bör, som vi redan anfört, de nyinvandrade prioriteras. Man kan i det sammanhanget sannolikt ofta utgå från att den som varit här en tid kommer in i ett socialt system och får information. En situation som varit svår för en tidigare invandrad grupp kanske inte längre är så besvärlig att gruppen måste prioriteras. Nya informationsbehov inom etablerade invandrargrupper måste emellertid uppmärksammas.

Några ansvarsfördelningsfrågor är viktiga, främst genom att de är avgörande för vem som ytterst har det ekonomiska ansvaret för informationsinsatserna. Det gäller först och främst var SIV:s allmänna informationsansvar slutar och andra myndigheters och organs börjar eller egentligen tvärtom. Detta är aktuellt i fråga om initial information t ex när det gäller vad

det skall bli för fortsättning på Sverigeboken. En del av informationen i Sverigeboken utgör sådan allmän samhällsinformation som det enligt instruktionen ankommer på SIV att svara för och en del är information som andra myndigheter har ansvaret för (och har tagit fram underlaget till). Det finns alltså en principiell gränsdragningsfråga som främst gäller initiativ och kostnadsansvar. När det gäller t ex läromedel, något som Sverigeboken också tjänar som, ligger det i princip inte något kostnadsansvar på SIV.

En praktisk fråga som SIV kan ha anledning att överväga är i vad mån SIV själv skall producera och distribuera den information till invandrare som SIV har ansvaret för, eller om SIV enbart skall svara för att informationsarbetet blir utfört. Den frågan är aktuell när Sverigeboken utvärderas.

Med tidigare anlända grupper är ett huvudproblem att kunna nå ut med annat slag av information än skriftlig. Det gäller då att finna och ta tillvara lämpliga tillfällen när informationen kan förmedlas, t ex i samband med att invandraren har en myndighetskontakt – arbetsförmedlingen är ett exempel. Det är angeläget och samtidigt både svårt och kostnadskrävande att nå ut till en större krets med sådan information. I sådana sammanhang är medieutvecklingen under senare år särskilt intressant.

I sin anslagsframställning för 1984/85 betonar SIV att större insatser bör göras för att utveckla metoderna att nå invandrare med information och att sprida erfarenheterna av dessa till andra myndigheter och informationsorgan. Vi anser också att detta är en uppgift för SIV. SIV bör ha resurser för att kunna delta i försöksprojekt och utvärderingar samt för att sprida erfarenheter av dessa. Ansvarsfördelningen mellan SIV och sakansvariga myndigheter är viktig också när det gäller medieutveckling.

Vad räcker SIV:s nuvarande resurser till när det gäller alla uppgifter vi nu har gått igenom? Vi har preciserat ett antal frågor men besvarat få. Det bör i första hand ankomma på SIV att penetrera frågorna inom ramen för sitt myndighetsansvar och att utarbeta ett "rullande" kostnadsberäknat och så långt som möjligt flerårigt program. Det är väsentligt att kontinuerligt få klarhet i vilka man kan nå med vad och till vilken kostnad samt vilka initiativ och åtgärder i övrigt som erfordras för att genomföra programmet. Ett kontinuerligt samarbete med andra informationsansvariga krävs, bl a för att enas om fördelningen av arbetet.

Samtliga medel hos SIV, avsedda för information till invandrare och mediestöd för samma ändamål bör samlas i en särskild post som är avskild från övriga informationsmedel. Vi tar upp frågan om medel till information till invandrare och till mediestöd under en sådan post i kapitel 11–13 och sammanfattar anslagsfrågorna i kapitel 18.

11 Stöd till invandrarpress

11.1 Yttrande- och tryckfrihet

Den principiella utgångspunkten för kapitlet är yttrande- och tryckfriheten. Yttrandefriheten är en av de grundläggande fri- och rättigheter som enligt 2 kap *regeringsformen* (RF) är tillförsäkrade varje medborgare. Den beskrivs där som en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. De utländska medborgarnas yttrandefrihet har successivt förstärkts under de senaste åren. I dag är de fast bosatta utländska medborgarna jämställda med svenska medborgare, med den begränsningen att riksdagen i en krissituation kan genom lag begränsa yttrandefriheten för utlänningar.

Yttrandefriheten nämns även först bland målen för den statliga kulturpolitiken (prop 1974:28), som vi redovisat i kapitel 9. Kulturpolitiken skall medverka till att värna om yttrandefriheten och skapa reella förutsättningar för att denna frihet skall kunna utnyttjas.

Den yttrandefrihet som utövas genom det tryckta ordet har särskilt starkt stöd och regleras i *tryckfrihetsförordningen* (TF). TF:s syfte är att säkerställa "ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning", dvs fri nyhetsförmedling och opinionsbildning. Genom TF stadgas bl a

- förbud mot förhandsgranskning,
- förbud mot sådana hinder mot tryckning, utgivning och spridning som grundar sig på skriftens innehåll,
- oinskränkt etableringsfrihet,
- anonymitetsskydd för skribenter och meddelare,
- att skriften skall ha en ansvarig utgivare som bestämmer över innehållet,
- att utländska bolag eller personer bosatta utomlands inte får vara ägare till periodisk skrift i Sverige.

Enligt bestämmelser i en särskild tryckfrihetslag (1977:1016) kan en utlänning som är bosatt här vara ägare och utgivare av periodisk skrift. Denna rättighet är inte grundlagsskyddad.

11.2 Presstödet och invandrarpressens utveckling

11.2.1 Statligt stöd till svenskspråkig press

En av hörnstenarna i den svenska pressfriheten är etableringsrätten. Alla medborgare har samma rätt att starta en tidning eller ett tryckeriföretag. Huvudsyftet med etableringsrätten är att åstadkomma mångfald. Yttrandefrihetsutredningen betonar i sitt betänkande (SOU 1979:49) att lagen skall säkerställa en fri kraftmätning mellan värden i konflikt.

Etableringsfriheten var länge tillräcklig som garant mot monopolbildning i pressen. Fr o m 1950-talet har emellertid de ekonomiska villkoren för tidningspressen blivit ett allt allvarligare hot mot mångfalden. De stigande kostnaderna ledde till omfattande tidningsnedläggelse och för att värna om mångfalden infördes år 1971 ett selektivt statligt produktionsstöd till tidningar som riskerade att slås ut.

Hittills har vi talat enbart om dagspress. Men också många tidskrifter har funktioner som överensstämmer med dagspressens. Facktidskrifter ger viktig information på specialområden. Religiösa, fackliga och politiska tidskrifter bidrar aktivt till opinionsbildningen. De informerar, granskar och kommenterar, men står framför allt för kommunikationen inom olika intressegrupper. Liksom dagstidningarna har de ekonomiska svårigheter som följd av ökande priser för papper, distribution och redaktion.

Som följd av en pressutredning och en tidskriftsutredning beslutade riksdagen år 1976 och år 1977 om nya regler för statligt presstöd. Stödet utgår i form av ett organisationstidskriftsstöd samt till dagspressen som produktionsbidrag, etableringsstöd, utvecklingsbidrag, samverkansbidrag, samdistributionsrabatt och i form av lånemöjligheter. Stödet skall enligt statsmakternas beslut ses mot bakgrund av pressens roll i det demokratiska systemet. Tidningarna skall medverka till att förstärka och fördjupa den svenska demokratin. Fyra uppgifter anses angelägna:

- att informera medborgarna så att de kan ta ställning i samhällsfrågor; även förtroendevalda bör genom massmedierna få löpande information om enskildas och organisationers uppfattningar i politiska frågor,
- att fristående eller som språkrör för organiserade samhällsintressen kommentera skeendet i samhället,
- att som allmänhetens företrädare granska den verksamhet som utövas av inflytelserika i samhället och
- att främja kommunikation inom och mellan politiska, fackliga och andra ideella grupper i samhället.

Stödet till dagspressen har ökat kraftigt sedan det infördes. År 1983 fick 81 tidningar produktionsbidrag från presstödsnämnden. De högsta stödbeloppen uppgick till drygt 39 milj kr. Ett stort antal tidningar med utgivning minst en gång i veckan fick stöd med 920 000 kr, däribland tre tidningar på andra språk än svenska (om man summerar stödet från SIV och presstödsnämnden). Det är enbart produktionsbidraget som under vissa förutsättningar är öppet för tidningar på andra språk än svenska.

Större delen av organisationstidningsstödet fördelas till medlemstidskrifter, varav många utges av fackförbund. Övriga tidskrifter är organ för

organisationer med religion, nykterhetsfrågor, politik, miljöfrågor, idrott, försvarsfrågor eller handikappfrågor som sitt huvudsakliga arbetsområde. Stödet är konstruerat som ett fast belopp (för närvarande 5 000 kr) och ett rörligt stöd (för närvarande 42 öre per exemplar). En tidning måste utkomma i minst 4 utgåvor med sammanlagt minst 10 000 exemplar per år för att vara stödberättigad.

Det sammanlagda stödet via presstödsnämnden till dags- och organisationspress utgör mer än 500 milj kr budgetåret 1983/84.

11.2.2 Statligt stöd till tidningar och tidskrifter på andra språk än svenska

Ett särskilt produktionsstöd för tidningar på andra språk än svenska infördes år 1977 enligt prop (1976/77:99) om stöd till vissa tidningar och tidskrifter m m. I propositionen anförs att presstödet i första hand är motiverat med dessa tidningars betydelse för den demokratiska processen i samhället. Till de presspolitiska motiven lades också motiv av invandrar- och minoritetspolitisk karaktär. Invandrartidningarna kan, hette det, ofta på ett effektivt sätt föra ut angelägen samhällsinformation till invandrare och de medverkar till en verksamhet på det egna språket. I enlighet med de allmänna presspolitiska målen sägs i propositionen vidare att stödets syfte är att det skall finnas möjligheter till en allsidig debatt och opinionsförmedling.

I propositionen betonades också att reglerna så långt möjligt skulle göras automatiskt verkande. Härigenom skulle man kunna förhindra ingrepp mot enskilda tidningar samtidigt som det blev möjligt för utgivarna att överblicka och planera sin utgivning. En utgångspunkt har varit att bygga upp stödet på samma sätt som presstödet till fådagarsutgivna svenska dagstidningar (tidningar som utkommer med högst tre nummer per vecka) och organisationstidskrifter. Avvikelser skulle i första hand bestå av mer generösa regler och högre stödbelopp för tidningar på andra språk än svenska. Det framhölls i prop 1976/77:99 att den del av tidningsmarknaden som består av tidningar på andra språk än svenska är otillräckligt känd och dessutom mycket föränderlig. Nya invandrargrupper kommer till, invandrarnas organisationer utvecklas och förändras. Tidningsutgivningen kan således förändras ganska hastigt. Det måste därför, betonades det i propositionen, finnas utrymme för nya invandrargrupper att skapa de tidningar och tidskrifter man anser nödvändiga. Samtidigt finns det enligt propositionen inga skäl att år efter år ge bidrag till en utgivning som det inte längre finns intresse för. Vid behandlingen av propositionen betonade konstitutionsutskottet att effekterna av stödsystemet måste följas noga och att regeringen skulle vara beredd att snabbt föreslå förändringar om utfallet enligt de tillämpade reglerna inte svarade mot syftena.

Stödet regleras i förordningen (1977:523) om stöd till tidningar på andra språk än svenska (ändrad 1979:270, 1981:410, 1981:1277, 1982:499, 1983:614, 776). Stödets nuvarande konstruktion är följande:

Grundläggande krav för att en tidning eller tidskrift på annat språk än svenska skall komma i fråga för statliga stöd är

- att publikationen vänder sig till invandrare och språkliga minoriteter i Sverige,

- att publikationens innehåll vid minimiomfång till minst 50 % innehåller nyheter och annan information samt debatt om förhållandena i Sverige,
- att publikationen har sin huvudredaktion i Sverige samt
- att annonsdelen i publikationen inte överstiger 25 % i genomsnitt för kalenderåret, för nyhetstidning som uppfyller kraven för produktionsbidrag enligt förordningen (1981:409) om statligt stöd till dagstidningar gäller 40 %.

Stödet utgår i form av produktionsbidrag till allmän nyhetstidning, produktionsbidrag till medlemstidskrift samt behovsprövat produktionsbidrag till övriga tidningar. Vidare kan etableringsstöd utgå under vissa förutsättningar. Stöd vid ojämlika konkurrensförutsättningar kan också aktualiseras.

Produktionsbidrag till allmän nyhetstidning

Allmän nyhetstidning definieras i detta sammanhang som tidning av dagspresskaraktär som

- i huvudsak innehåller nyheter och annan information samt debatt,
- i varje nummer omfattar minst 12 sidor, räknat i genomsnitt, samt att minst 6 sidor innehåller nyheter och annan information samt debatt om förhållandena i Sverige och
- utkommer minst 24 gånger per kalenderår.

Denna definition återfinns i förordningen, som vidare innehåller en rad detaljkrav för att produktionsbidrag skall kunna utgå. Dessa krav avser bl a upplagans storlek och har ursprungligen kommit till för att förhindra spekulation i att erhålla statligt stöd och att starta ekonomiskt orealistiska tidningsprojekt.

Produktionsbidrag till allmän nyhetstidning utgår för närvarande (enligt ändring 1979:270) med 345 000 kr om tidningen utkommer med minst 24 nummer per år och utges av en riksorganisation. Den stödberättigade upplagan får utgöras av prenumererade exemplar och medlemsexemplar samt en viss andel friexemplar. Om tidningen utkommer med fler nummer ökas bidraget med 8 050 kr per nummer fr o m nummer 25 t o m nummer 52 och med 2 300 kr per nummer fr o m nummer 53. För att en tidning som utges av annan än riksinvandrarorganisation skall få bidrag krävs att den utkommer med mer än 50 nummer per år.

Allmän nyhetstidning på andra språk än svenska som även uppfyller kraven enligt förordning 1981:409, vilket förutsätter utgivning minst en gång i veckan, har även rätt till stöd genom presstödsnämnden. För att sådant stöd skall utgå krävs att upplagen till övervägande del är abonnerad och att ett abonnemangspris tas ut som inte uppenbart avviker från vad tidningar har i den kategori tidningen tillhör och att det redationella innehållet per år skall omfatta minst 1 300 spaltmeter. I dessa fall frånräknas bidraget från invandrarverket vid beräkningen av stödet.

Upplagekravet för stöd till de allmänna nyhetstidningarna är 2 000 exemplar.

Produktionsbidrag till medlemstidskrift

Med medlemstidskrift avses här en periodisk publikation som utges av riksorganisation för invandrare eller för språklig minoritet som medlemsorgan för organisationen. Enligt invandrarverkets praxis ges enbart stöd till riksorganisationer som får verksamhetsbidrag. Tidningen skall enligt förordningen utkomma med minst fyra nummer per år.

Även för detta bidrag preciseras vissa detaljkrav i förordningen. I stor utsträckning överensstämmer dessa med kraven för allmänna nyhetstidningar. Den fasta delen av bidraget utgör 2 875 kr per medlemstidskrift medan den rörliga delen utgör 1,80 kr för varje bidragsberättigat exemplar som har distribuerats som posttidning. Utöver medlemsexemplaren berättigar högst 500 friexemplar per nummer till bidrag. Vidare höjs summan av fast och rörligt bidrag med vissa procentsatser vid stigande antal utgåvor per år. Bidraget utgår dock för högst 23 nummer per år och med högst 258 750 kr.

Behovsprövat produktionsbidrag (övriga tidningar)

Allmän nyhetstidning, medlemstidning eller annan tidning på andra språk än svenska kan också få produktionsbidrag trots att nyss nämnda detaljerade krav inte är uppfyllda. Villkoren för ett sådant s k behovsprövat produktionsbidrag är att tidningen utkommer med minst fyra nummer per år och att det bedöms att intäkterna inte kommer att täcka kostnaderna och att tillräckligt stöd för utgivandet inte erhålls eller kan påräknas från annat håll. Vidare ställs vissa ytterligare krav.

Det behovsprövade produktionsbidraget får inte överstiga beräknat underskott och det får uppgå till högst 50 % av vad tidskriften skulle fått om den varit berättigad till produktionsbidrag som allmän nyhetstidning eller medlemstidskrift. Om bidraget inte använts för avsett ändamål skall invandrarverket kräva tillbaka det belopp som betalats ut.

Etableringsstöd (stöd vid nyetableringar och periodicitetshöjningar)

En tidning på andra språk än svenska kan få ett preliminärt stöd i form av ett ränte- och amorteringsfritt lån, ett s k etableringsstöd. Etableringsstöd lämnas i syfte att underlätta dels etablering av nya tidningar, dels övergång till tätare utgivning. En förutsättning är att tidningen i fråga vid fortsatt utgivning kan förväntas uppfylla kraven för att få stöd enligt den aktuella förordningen. Om kraven inte uppfylls kan SIV antingen efterge lånet eller kräva det åter.

Stöd vid ojämlika konkurrensförutsättningar

Även en tidning eller tidskrift som inte uppfyller förordningens villkor i fråga om upplagans storlek, andel abonnerade exemplar eller periodicitet kan få bidrag. Förutsättningen är då att det är uppenbart att publikationen behöver bidrag för att dess konkurrensförutsättningar inte allvarligt skall försämras i förhållande till publikation som fått stöd. Detta bidrag bör enligt prop

1976/77:99 delas ut med stor restriktivitet. Hittills har denna stödform inte utnyttjats.

Stödets fördelning

SIV har till uppgift att besluta om stöd till tidningar på andra språk än svenska och att administrera stödsystemets olika delar, från ansökningar till utbetalningar. Besluten fattas efter samråd med presstödsnämnden. De allmänna nyhetstidningarna med minst veckoutgivning kan få stöd från både SIV och presstödsnämnden.

Presstödsnämndens uppgifter i samband med stödet till invandrartidningar är begränsade. Nämndens medverkan avser i första hand ekonomiska bedömningar av allmänna nyhetstidningar och medlemstidskrifter vid beslut om stöd vid nyetablering och periodicitetshöjning. Vidare förutsätts nämnden medverka vid beslut om större bidrag till övriga tidningar och tidskrifter. För allmänna nyhetstidningar med minst veckoutgivning administrerar presstödsnämnden en del av stödet.

Kammarkollegiet administrerar och fördelar etableringslånen på invandrarverkets uppdrag, dvs kollegiet upprättar lånehandlingar och borgensförbindelser samt betalar ut lånen.

11.2.3 Utvecklingen av tidningspress på andra språk än svenska

Invandrarnas tidningspress har vuxit kraftigt de senaste åren, dels i takt med att nya språkgrupper tillkommit och invandrar- och minoritetsorganisationerna utvecklats, dels som en följd av att produktionsstödet infördes år 1977. De större tidningarna är privatägda, medan flertalet av de övriga utges av invandrarorganisationer. I flera fall har invandrarriksförbunds medlemsblad utvecklats till nyhets- och debattidningar eller tidskrifter. Invandrarorganisationerna bedömer tidningsverksamheten som mycket viktig och satsar ofta betydande resurser, främst i form av frivilligt arbete. Trots detta har alla grupper svårigheter att få tidningarna riktigt etablerade i gruppen. Ingen av riksförbundens tidningar har en upplaga som uppnår 5 000 exemplar. Med stigande pappers- och tryckkostnader har tidningarna haft betydande ekonomiska svårigheter. Störst är problemen för de tidningar som har anställd personal, vilket dock är ett fåtal. De tidningar som bygger helt på oavlönade arbetsinsatser möter andra svårigheter i form av bl a synnerligen stor press på de centrala föreningsfunktionärer som har huvudansvar för både föreningen och tidningsverksamheten.

Tre tidningar, alla med fast anställd personal, har genomgått akuta kriser de senaste åren. Jugoslovenski List, Jugoslaviska riksförbundets tidning, tvingades år 1981 att säga upp sin personal och sanera sin ekonomi. Med stöd av frivilligt arbete har tidningen dock kunnat fortsätta komma ut i oförändrad omfattning.

På grund av ekonomiska svårigheter tvingades Riksförbundet Finska föreningar i Sverige att lägga ned sin nyhetstidning, Ruotsin Suomalainen, vid årsskiftet 1983/84. Tidningens utgivning fortsattes då av en grupp fristående journalister. Den enda flerdagarstidningen på finska, Finn

Sanomat, fristående från organisationerna, övergick år 1982 till fådagarsutgivning.

Till det positiva hör att ständigt nya tidningar startas, också i de mest nyanlända invandrargrupperna, och att många tidningar kan hålla en kvalitet och engagera medlemmar i frivilligt tidningsarbete i stor utsträckning.

År 1983 fick tre fådagarstidningar del av det allmänna presstödet, fördelat av presstödsnämnden, och fick 34 tidningar på andra språk än svenska produktionsbidrag fördelat av SIV. Stödet uppgick sammanlagt till ca 4,2 milj kr. I tabell 11.1 redovisas de tidningar som får presstöd från SIV.

Som framgått är det endast invandrarnas riksorganisationer som kan få stöd för sina medlemstidningar enligt gällande föreskrifter. Svenska fackliga och politiska organisationers samt religiösa samfunds tidningar på andra språk än svenska är inte stödberättigade. Lokala föreningar har en mycket omfattande tidningsutgivning som i likhet med vad som gäller för svenska föreningars tidningar inte får statligt stöd. Några kommuner ger ekonomiskt stöd till sådana tidningar.

Från det särskilda stödet för kulturtidskrifter, vilket administreras av kulturrådet fick, som vi nämnt i kapitel 9, 19 kulturtidskrifter på andra språk än svenska stöd år 1983.

Tabell 11.1 Presstöd till invandrartidningar år 1983

Allmänna nyhetstidningar

Tidning	Belopp i kronor	Språk
Finn Sanomat	570 400[a]	finska
Ruotsin Suomalainen	554 300[a]	–"–
Eesti Päevaleht	680 800[a]	estniska
Liberacion	570 400*	spanska
Metanasteftika Nea	345 000	grekiska
Teataja	345 000	estniska
Jugoslovenski List	345 000	serbokroatiska m. fl.
Yeni Birlik	345 000	turkiska

Medlemstidningar

Tidning	Belopp i kronor	Språk
Rahvuslik Kontakt	11 900	estniska
Bahro Suryoyo	30 500	syrianska, arabiska, turkiska, svenska
Hujådå	37 700	assyriska, arabiska, turkiska, svenska
Il Lavoratore	50 700	italienska
Polonia	11 200	polska
Invandraren	13 000*	svenska, engelska, spanska
Clamor	17 300	spanska
Islandspostur	13 700	isländska

Övriga tidningar

Tidning	Belopp i kronor	Språk
Välis-Eesti	10 000	estniska
Siirtolainen ja kirkko	41 200	finska
Zviedrijas Zinas	20 000	lettiska
Briviba	10 000	lettiska
Wiadomosci Polskie	8 700	polska
Tiedote	10 500	finska
Deltion	9 500	grekiska
Curierul Romanesc	2 500	romanes
Side	5 000	estniska
Jednosc	3 500	polska
Candela	2 300	rumänska
Seversky Listy	3 500	tjeckiska
Tulehoidja	6 600	estniska
MHH + OSzH	6 900	ungerska
Berbang	31 300*	kurdiska
Gambia News-Letter	11 000*	engelska
Hashi	3 300*	japanska
Slowo Kongresu	11 100*	polska
Extra stöd till tidningar som utkommer på flera språk	40 000	

* Etableringsstöd

[a] Härtill kommer stöd från presstödsnämnden.

11.3 Utvärdering av presstödet till tidningar på andra språk än svenska

11.3.1 Inledning

Presstödet till tidningar på andra språk än svenska har varit föremål för omfattande diskussion, främst i invandrargrupperna som bl a kritiserat kravet på att tidningarna skall ha en viss mängd material om svenska förhållanden för att få stöd, och inom SIV som bl a kritiserat detaljstyrningen av bidragsgivningen, vilket medför stora arbetsinsatser i förhållande till de faktiska stödbelopp som utgår. Presstödet har under åren 1982–1983 granskats av riksrevisionsverket och statskontoret samt av två fristående konsulter på uppdrag av SIV. Dessutom har journalisten Lise Blomqvist i boken Massmedia för minoriteter (Liber 1982) analyserat stödet och framfört kritik på några punkter. Statskontoret, som gjorde en översyn på regeringens uppdrag, redovisade detta i sin rapport (1982:38) Stöd till tidningar på andra språk än svenska. Rapporten samt en skrivelse från SIV (1982 09 30) har i juni 1983 överlämnats till kommittén att beaktas i vårt arbete.

Riksrevisionsverket fann att handläggningen hos SIV i stort sett fungerat väl, men att vissa problem och svårigheter framkommit vad gäller ansökan, prövning och beslut. Man framförde vissa förslag till förändringar i

handläggningsproceduren, vilka nu har genomförts av SIV.

Statskontoret lade fram rapport över sin granskning hösten 1982. Arbetet hade skett i löpande kontakt med riksrevisionsverket och statskontoret instämde i dess synpunkter. Statskontorets uppdrag var dels att utvärdera den dittillsvarande tillämpningen av stödet, dels utreda alternativa former för stödets framtida konstruktion. Statskontoret fann i sin rapport bl a att utvecklingen mot ett bättre fungerande presstöd borde ske i en tvåstegsprocess. Det första steget kunde enligt statskontoret i huvudsak ske inom nuvarande förordnings ram. Som en följd av statskontorets rapport har också en ändring (1983:614) skett av förordningen bl a med tanke på innehållskravet. Ett andra steg borde, enligt statskontoret, bli en mer genomgripande förändring som följd av vår kommittés kartläggning av informations- och kulturverksamheten för invandrare och språkliga minoriteter.

Journalisterna Peder Carlqvist och Juhamatti Pelkonen gjorde på uppdrag av SIV en granskning av invandrartidningarnas ekonomi (Tio invandrarorganisationers tidningar, SIV, 1983). Deras arbete mynnar ut i en rad konkreta råd till tidningarna om hur de kan öka sina intäkter och sänka kostnaderna i produktionen, men innehåller också kritik mot presstödet på några punkter.

11.3.2 Några synpunkter från granskningen av stödet till invandrarpressen

Innehåll om Sverige

För att bl a garantera att de tidningar som får stöd också innehåller samhällsinformation finns en föreskrift om tidningens innehåll i presstödsreglerna. Till en början gällde kravet att tidningarna "i huvudsak" skall beröra förhållandena i Sverige. År 1981 ändrades detta krav till att gälla "till övervägande del", vilket enligt prop 1980/81:137 om stödet till dagspressen innebar att innehållskravet sänktes från 70 % till 51 %. Den 1 juli 1983 ändrades innehållskravet på nytt (SFS 1983:614), och det innebär nu att varje tidningsnummer (som måste innehålla minst tolv sidor) skall innehålla minst sex sidor "nyheter och annan information samt debatt om förhållandena i Sverige". Detta innebär att den tidning som ökar sin volym utöver minimikravet inte samtidigt måste öka andelen information om förhållandena i Sverige. Vid minsta tillåtna volym kvarstår däremot kravet på ca 50 %. Också definitionen på innehållet om Sverige har formulerats om. Om detta reellt har inneburit någon förändring i bedömningen av materialet är emellertid för tidigt att säga.

Carlqvist/Pelkonen anför tvivel om innehållskravet är i överensstämmelse med invandrarpolitikens mål och med svenska tryckfrihetsprinciper och anser att kravet bör utredas närmare ur dessa synvinklar.

Presstödsnämnden var i sitt remissyttrande tveksam till den senaste minskningen av innehållskravet.

SIV hävdar att en fast gräns för innehållet om Sverige bör slopas, då detta bl a ställer alltför stora krav på granskning av tidningarna. Stödreglerna förutsätter att innehållet fortlöpande analyseras och mäts till sitt omfång, vilket inte varit möjligt. Det finns ingen fullständig analys av dessa tidningars

innehåll. Statskontoret konstaterar, efter att bl a ha intervjuat några tidningsutgivare, att tidningarna "ostridligen" medverkar till att föra ut viktig samhällsinformation. Omfånget av samhällsinformationen i tidningarna ifrågasätts däremot av Lise Blomqvist i boken Massmedia för minoriteter. Författaren har intervjuat ett antal tidningsutgivare och ger en beskrivning av flera tidningars innehåll som visar att mängden samhällsinformation i dess vanliga betydelse är relativt liten. En förklaring till detta är enligt framställningen att journalisterna, speciellt i de nyanlända språkgrupperna, saknar de kunskaper om svenska förhållanden som skulle göra dem skickade att bevaka samhällsutvecklingen och ett bredare nyhetsflöde. En del tidningar vill i stället beskriva den egna språkgruppens liv i Sverige, och det är sådant material som också gör att de kan uppfylla innehållskravet. Denna bild bekräftas i stort sett av Carlqvist/Pelkonen.

I sammanhanget bör påpekas att de tidskrifter på andra språk än svenska som får stöd genom statens kulturråd inte är underställda motsvarande krav, liksom inte heller svenskspråkiga dags- eller organisationstidningar.

Annonsandelen i invandrarpressen

Andelen annonser får inte överstiga 25 % i genomsnitt under ett kalenderår. För allmänna nyhetstidningar som uppfyller kraven för produktionsbidrag enligt förordningen (1981:409) om statligt stöd till dagstidning gäller 40 %. För svenskspråkiga fådagarstidningar är 40 % och för organisationstidskrifter 50 % högsta tillåtna annonsdel.

Statskontoret finner det rimligt att det dras en gräns för andelen annonser så att stödet inte ges till utpräglade annonsblad utan till tidningar med ett rimligt utrymme för information. Statskontoret föreslog att högsta tillåtna annonsandel för nyssnämnda allmänna nyhetstidningar bör sättas till 40 %, vilket förslag har genomförts.

Invandrarverket anser att samhällsannonser inte bör räknas in i annonsdelen.

Carlqvist/Pelkonen hävdar att annonserna är den viktigaste vägen till ökad självfinansiering av invandrartidningar. Därför föreslår de en högsta annonsandel på 40 % för både allmänna nyhetstidningar och medlemstidskrifter.

Blomqvist skriver att annonsspärren kan ha givit tidningarna en felaktig bild av de ekonomiska förutsättningarna för massmedier i Sverige. Spärren har givit intrycket att annonser överhuvudtaget är något negativt. Genom att inte arbeta på sin självfinansiering har tidningarna blivit onödigt beroende av statsstöd och sårbara i situationer då detta stöd minskas eller dras in.

Annonser av samhällsinformerande karaktär

Invandrarutredningen påpekade att det är viktigt att samhällsinformation också sprids till invandrargrupperna genom annonser i deras tidningar och tidskrifter på det egna språket. Utredningen föreslog att dåvarande nämnden för samhällsinformation (NSI) skulle dra upp riktlinjerna för sådan annonsering. Detta har skett i mycket begränsad omfattning. NSI rekommenderade i första hand annonsering i de tidningar som får allmänt presstöd

och tog upp dessa tidningar bland dem som skall användas för s k riksannonsering. Omfattningen har emellertid blivit begränsad eftersom myndigheternas informationsanslag minskats samtidigt som utvecklingen av annonskostnaderna (i de svenska tidningarna) gjort det allt svårare att annonsera över hela riket.

Den annonsering som trots allt skett i invandrartidningarna har varit sporadisk och skett utifrån den enskilda myndighetens kännedom om språkgrupper och tidningar. Annonsering försvåras också av att de flesta invandrartidningarna inte är TS-kontrollerade och att för annonsörer lämpliga förteckningar över tidningarna saknas. I samband med den allt svårare ekonomiska situationen ser nu flera tidningar över sin annonsverksamhet och planerar att effektivisera marknadsföringen, vilket bl a föreslås i den nämnda SIV-rapporten om invandrartidningarna. SIV stöder denna marknadsföring genom att ge ut en presentationsbroschyr beträffande de tidningar som får presstöd.

Spridningen utanför Sverige

Innehållsregeln torde också ha kommit till för att förhindra att tidningar, vars huvudsakliga syfte är spridning utomlands, får stöd från staten. Detta förhindras dock i första hand genom en regel om spridningen. Till minst 90 % måste en tidning spridas i Sverige, om den skall vara berättigad till presstöd.

Carlqvist/Pelkonen uppger att flera av de tidningar de analyserat anser sig ha möjligheter att öka upplagan i utlandet om inte presstödsreglerna hindrat detta. De menar att regeln borde kunna slopas under förutsättning att tidningarna tar ut en prenumerationsavgift i utlandet som motsvarar produktionskostnaden.

Flera flyktingorganisationer har i olika diskussioner tagit upp denna fråga, exempelvis latinamerikaner, letter, assyrier och kurder. De hävdar att tidningen också bör användas för att stärka sammanhållningen mellan landsmän som vistas i exil i olika länder.

Högst 20 % av innehållet får vara på svenska

Regeln utgör framför allt ett problem för några flernationella organisationers medlemstidningar samt för den finlandssvenska tidningen FRIS-nytt. Ett par ur den förra kategorin får stöd som kulturtidskrifter, medan den finlandssvenska tidningen får stöd som svensk organisationstidning.

Höjning av medlemstidningsstödet

SIV hävdar att skillnaden mellan stödet till allmänna nyhetstidningar som kan uppfylla regeln om 24 nummer per år och medlemstidningar är för stor. (24-nummerstidning fick år 1983 345 000 kr i presstöd, medlemstidningar i medeltal 25 000 kr). För närvarande hägrar det högre stödet i alltför hög grad, vilket kanske medför orealistiska och onödiga satsningar på alltför ambitiös utgivning.

Statskontoret säger att regeln om det högre stödet säkerligen påverkar

antalet utgåvor, men anser att kravet bör ligga fast eftersom tidningarna får stöd i sin egenskap av nyhetsorgan.

Generell höjning av statsbidraget

Med hänsyn till de särskilda kostnaderna för att ge ut tidningar på andra språk än svenska samt dessa tidningars begränsade marknad sattes ursprungligen stödbeloppen högre än för motsvarande svenskspråkiga tidningar. Sedan dess har emellertid invandrartidningarna inte fått del av de generella höjningarna av stödet till övrig press, varför de generösare stödbeloppen efter hand har urholkats. Sedan år 1977 har stödbeloppen till tidningar på andra språk än svenska höjts en gång medan stödet till dagspress höjts fem gånger och till svenskspråkig organisationspress två gånger samtidigt som ett maximibidrag införts för de stora tidningarna.

SIV begärde i anslagsframställningen för 1984/85 en 15-procentig uppskrivning av stödet till allmänna nyhetstidningar, en höjning av grundbidraget till 5 000 kr för medlemstidningar och övriga tidningar samt en höjning av stödet per postdistribuerat exemplar av medlemstidning med 70 öre till 2:50. De två förra höjningarna skulle motsvaras av de förändringar som skett för svenskspråkig press. Yrkandena har inte beaktats i 1984 års budgetproposition.

11.4 Kommitténs överväganden och förslag

11.4.1 Utgångspunkter

Presstödet till tidningar på andra språk än svenska motiveras i dag i första hand med tidningarnas betydelse för det demokratiska systemet. Syftet med invandrarpressen är i likhet med vad som gäller för svenskspråkiga tidningar att de skall informera, granska och kommentera skeenden i samhället samt utgöra medium för kommunikation inom och mellan grupper. I nuvarande system sägs att för presstödet till tidningar på andra språk än svenska även tillkommer motiv av invandrar- och minoritetspolitisk karaktär, bl a att angelägen samhällsinformation kan föras ut genom tidningarna.

Information om samhället är en naturlig del av all nyhetsförmedling. Vi finner inte skäl att i detta avseende ha olika krav beroende på tidningens utgivningsspråk. Det är viktigt att invandrarnas tidningar har möjlighet att på egna villkor granska och föra debatt om det politiska skeendet samt att sprida information som valts med utgångspunkt i gruppens förhållanden och behov i Sverige. Samma redaktionella frihet bör gälla för dessa tidningar som för svenska och stödet alltså inte baseras på tidningens innehåll.

Också för invandrargrupperna bör gälla en strävan efter mångfald och möjligheter för alla att delta i debatten. Beroende på det begränsade läsarunderlag deras tidningar har krävs emellertid vissa modifieringar i de svenska presstödsreglerna för att tidningsetablering och vidmakthållande av tidningar skall vara möjliga. Det är enligt vår mening där den invandrarpo-

litiska aspekten kommer in, dvs att det inom ramen för ett gemensamt allmänt presstödssystem gäller positiva särregler för press på andra språk.

11.4.2 Förslag till grundprinciper för presstöd

Presstödet till tidningar och tidskrifter på andra språk än svenska är huvudsakligen uppbyggt enligt samma mönster som det allmänna presstödet. I vissa avseenden gäller emellertid strängare krav för dessa tidningar, medan det i andra ges vissa lättnader och högre stödbelopp jämfört med stödet till svenskspråkig press.

Presstödet utgår som vi tidigare redovisat till allmänna nyhetstidningar och till riksinvandrarorganisationernas medlemstidningar samt efter behovsprövning till övriga tidningar med rikspridning. De generösare reglerna innebär att även allmänna nyhetstidningar som kommer ut var 14:e dag (minst 24 nummer per år) kan få stöd, medan svenskspråkiga tidningar kan få stöd bara vid minst veckoutgivning (minst 52 nummer per år). Stöd till 14-dagarstidningar utgår emellertid bara till invandrarnas riksorganisationer. Även medlemsexemplar får här räknas in i den stödberättigade upplagan. Nyhetstidningar med minst veckoutgivning kan få stöd oberoende av vem som är utgivare, men för att stöd skall utgå krävs att upplagan i huvudsak är abonnerad och att priset inte uppenbart avviker från vad som är gängse.

Med hänsyn till de speciella kostnader det medför att ge ut tidningar på andra språk än svenska och dessa tidningars begränsade marknad sattes stödbeloppet för allmänna nyhetstidningar och medlemstidningar ursprungligen betydligt högre eller, när det gäller 14-dagarstidningar, förhållandevis högre än stödet för motsvarande svenskspråkiga tidningar. Höjningar har emellertid inte skett i samma takt för 14-dagarstidningarna, varför dessa nu inte får ett jämfört med fådagarstidningar lika stort stöd som tidigare. Motsvarande gäller för medlemstidningarna, även om de fortfarande får ett något högre stöd än de svenska.

Om man jämför mellan olika kategorier invandrartidningar är stödet till 14-dagarstidningar per exemplar emellertid betydligt högre än medlemstidningsstödet. Eftersom 14-dagarstidningarna också är sina organisationers medlemstidningar har konsekvensen blivit att mycket olika stödbelopp utgår till invandrarnas organisationstidningar beroende av om de utkommer med 24 eller färre nummer per år.

Som en konsekvens av vad vi har anfört om att samma principer bör ligga bakom presstödet, oberoende av vilket språk tidningen utges på, bör också stödformerna och handläggningen av stödet till invandrartidningarna vara så lika som möjligt med vad som gäller för svenskspråkiga tidningar. Det bör t ex innebära att en allmän nyhetstidning skall vara abonnerad för att kunna få annat stöd än som organisationstidning. Det innebär också att det måste finnas ett intresse för tidningen som kommit till uttryck genom att den som önskar läsa den är beredd att betala ett någorlunda marknadsmässigt pris. De "svenska" grundprinciperna för stöd innebär emellertid också för tidningar på andra språk en mera generös uppräkning av stödbeloppen och, vidare, att stöd kan utgå i fler former än nu.

11.4.3 Presstödsförslaget mera i detalj

Mot bakgrund av det anförda föreslår vi att det särskilda stödet för icke svenskspråkiga tidningar slopas och att det allmänna presstödet i alla sina former öppnas för tidningar på andra språk. Förutom organisationstidskriftsstöd och produktionsbidrag till allmänna nyhetstidningar blir härigenom även etableringsstöd, utvecklingsbidrag, samdistributionsrabatt m fl stödformer tillgängliga även för invandrarpressen. Handläggningen av stödet till invandrarpressen bör överföras till presstödsnämnden, med det undantag, vi redovisar i avsnitt 11.4.4.

Några tidningar på andra språk än svenska, de nyhetstidningar (fådagarstidningar) som utkommer minst en gång i veckan, uppfyller när det gäller periodicitet, upplaga m m redan de krav som ställs för allmänt presstöd och de får redan nu stöd motsvarande vad de svenskspråkiga får. För att de skall få detta krävs emellertid att de också uppfyller de i det föregående redovisade särskilda kraven för tidningar på andra språk än svenska, t ex i fråga om innehåll, och att deras ansökan om stöd prövas av två myndigheter, invandrarverket och presstödsnämnden. Med vårt förslag får dessa tidningar också i framtiden det stöd de nu har men det kommer att kunna fördelas helt av presstödsnämnden, vilket innebär en förenkling av ansökningsförfarande och handläggning. Som framgår i det följande bör lägre krav på upplagan ställas.

På grund av generellt sett mindre läsarunderlag anser vi att den särskilda möjligheten för allmänna nyhetstidningar på andra språk än svenska att få stöd för 14-dagarsutgivning bör bestå. Stödet bör emellertid göras likformigt med det övriga stödet till nyhetstidningar, både såtillvida att det utgår även när utgivaren inte är en riksinvandrarorganisation och att endast individuellt abonnerad upplaga är bidragsberättigad.

Övergången från spridning av 14-dagarstidning som medlemstidning till ett system med abonnemang kan innebära särskilda svårigheter för de fyra tidningar det gäller. De naturliga marknadsbegränsningarna gör det sannolikt inte möjligt för dessa tidningar att klara uppställda krav på upplagans storlek, om ett marknadsanpassat pris skall tas ut. Ett sätt att abonnera som nu tillämpas innebär att lokalföreningarna uppbär en avgift och redovisar den till tidningen. En övergång till individuella abonnemang är emellertid ett oeftergivligt villkor för stöd till allmänna nyhetstidningar inom det allmänna presstödets ram.

Vi föreslår mot nu angivna bakgrund att nyhetstidningar på andra språk än svenska får produktionsbidrag vid en minsta upplaga av 1 000 exemplar i stället för nu gällande 2 000 samt att bidraget höjs vid 5 000 exemplar i stället för enligt den allmänna regeln vid 10 000 exemplar. Upplagereglerna bör även gälla nyss angivna tidningar med minst veckoutgivning. Ett riktmärke för lägsta prenumerationsavgift för 14-dagarstidningarna bör i dagens läge 50 kr kunna vara.

De organisationer som nu ger ut 14-dagarstidningar bör övergångsvis under högst två år kunna få behålla det bidrag de nu har, för att få en möjlighet att klara upplage- och prenumerationsvillkoren. Om de finner den lösningen mera lämplig, får de rådrum att i stället anpassa sig till förutsättningarna för stödberättigade medlemstidningar. Under övergångs-

perioden bör SIV administrera stödet. SIV bör för att underlätta övergången initiera diskussioner med tidningsutgivarna i syfte att undersöka möjligheter till samverkan mellan skilda utgivare av tidningar för invandrare vad gäller t ex produktion, försäljning, prenumerationssystem och annonsackvisition. I kapitel 13 berör vi också frågan om Stiftelsen Invandrartidningens möjligheter att utgöra ett serviceorgan för tidningarna bl a vad gäller nyhetsförmedling.

Sedan presstödsnämnden övertagit handläggningen av 14-dagarstidningarna bör en anpassning av utgående bidragsbelopp ske till vad som gäller för fådagarstidningar. Hälften av vad som för närvarande utgår till sådana fådagarstidningar som kommer ut en gång i veckan kan vara en riktpunkt.

Även när det gäller invandrarorganisationernas medlemstidningar bör den särskilda stödordningen slopas och dessa tidningar i fortsättningen ges stöd genom presstödsnämnden inom ramen för stödet till organisationstidskrifter. För de flesta medlemstidningar bör detta inte innebära några svårigheter, eftersom de uppfyller uppställda krav på periodicitet och upplaga.

Med tanke på att de redaktionella kostnaderna och produktionskostnaderna är större för en tidning som ges ut på annat språk än svenska bör som nu utgå ett högre belopp per exemplar än vad som utgår till övrig organisationspress. Invandrarorganisationer som inom sig samlar medlemmar med olika modersmål bör därutöver, liksom nu, få extra stöd för de särskilda kostnader det medför att trycka tidningen på flera språk.

Vi finner det naturligt att även andra organisationer än invandrarorganisationer ger ut tidskrifter på invandrarspråk till de medlemmar som har svårighet att ta del av svenskspråkig information. Stöd bör utgå även i dessa fall när villkoren i övrigt är uppfyllda. I dag ges tidningar ut på andra språk än svenska av bl a fackföreningar, politiska partier och religiösa samfund.

11.4.4 Informations- och mediestöd

Några få av de invandrarorganisationers tidningar som i dag får medlemstidningsstöd kommer inte med nuvarande utgivning att klara kvalifikationskraven för det allmänna organisationstidskriftsstödet. Andra tidningar uppfyller inte heller nu kraven för medlemstidningar eller för kulturtidskrifter och får behovsprövade stöd från invandrarverket enligt förordningen 1977:523. De enskilda stödbeloppen i dessa fall är små, ofta under 10 000 kr, och de utgår antingen som kontinuerligt stöd eller i form av etableringslån. För nu angivna tidningar föreslår vi att SIV får ge bidrag utan särskild författningsreglering. Bidrag bör dels kunna utgå kontinuerligt till ovan nämnda tidningar, dels kunna avse etablering av medlemstidningar parallellt med uppbyggnaden av organisationer i samband med t ex invandring av en ny grupp.

För några invandrargrupper, t ex de med andra medietraditioner eller med stor andel som inte kan läsa, är det en begränsning att det inte finns ett stödsystem också för andra medier, främst närradio. Vi tar i kapitel 12 särskilt upp frågan om stöd till närradiosändningar. Samma principer som ligger bakom det allmänna presstödet kan åberopas för stöd till närradiosändningar för organisationer som inte har tillgång till andra medier. Därför

bör en del av presstödsmedlen föras över till den särskilda posten för informations- och medieverksamhet som vi föreslagit i kapitel 10.

11.4.5 De särskilda kraven på invandrartidningar

Enligt nuvarande regler för stöd till tidningar på andra språk än svenska skall ungefär hälften av innehållet i en tidning beröra förhållanden i Sverige. Regeln har motiverats bl a med ett särskilt ansvar för dessa tidningar att sprida samhällsinformation. För flera tidningar utgör denna regel ett problem och den gör presstödet svårhanterligt för den bidragsbeviljande myndigheten. En invandrargrupp kan över tiden ha olika behov och intressen i det här sammanhanget. För den nyanlände, särskilt flyktingen, är situationen i hemlandet naturligen av stort intresse. En grupp som hunnit något längre i sin integrering kan vara mer intresserad av att granska förhållanden i Sverige. De väl etablerade invandrargrupperna, slutligen, har tillgång till hela det svenska nyhetsflödet och behöver inte komplettera det i sin tidning. Däremot kan de använda tidningen för att förbättra nyhetsförmedlingen från ursprungslandet samt givetvis för att informera om och debattera förhållanden i den egna gruppen i Sverige.

Som framgått av det föregående anser vi att utgivaren av en tidning på annat språk än svenska bör ha samma redaktionella frihet som utgivaren av en svenskspråkig tidning. Det är också i överensstämmelse med invandrarpolitikens valfrihetsmål att gruppen själv får bedöma sitt behov av information och producera en tidning i överensstämmelse med detta. Samtidigt kan det vara rimligt att uppmuntra de nyanlända att vända sig till det svenska samhället. Mot denna bakgrund anser vi inte att något preciserat krav bör ställas på invandrartidningarnas innehåll. Däremot bör tidningarna allmänt uppmuntras att informera om svenska förhållanden.

Även när det gäller tidningens spridning gäller i dag olika regler för tidningar på svenska och på andra språk. De senare får för att vara stödberättigade till högst 10 % spridas utomlands. För svenskspråkiga tidningar gäller enligt praxis en gräns på ca 30 %.

Mot bakgrund av att grunden för presstödet är att tidningen har en funktion i den demokratiska processen i Sverige och att vi föreslagit att innehållskravet skall slopas anser vi att det är motiverat med ett större krav på spridning inom Sverige för tidningar på andra språk än svenska än vad som nu gäller för svenskspråkig press. Det är samtidigt viktigt att t ex flyktinggrupper kan genom en tidning hålla kontakt med landsmän i olika länder. Regeln bör därför formuleras så att högst 10 % av den stödberättigade upplagan får spridas utomlands.

Invandrarorganisationernas medlemstidningar är enligt nuvarande regler förhindrade att ta emot annonser i samma utsträckning som svenskspråkiga tidningar. Vi anser denna särbestämmelse omotiverad. Tidningen bör tvärtom uppmuntras att arbeta på sin självfinansiering genom att sälja annonsutrymme. Regeln vad gäller annonsmängd bör vara densamma som för svenskspråkiga medlemstidningar, dvs att högst 50 % av utrymmet i stödberättigade tidningsexemplar får utgöras av annonser.

11.4.6 Fördelningen av presstödet m m

Presstödsnämndens roll när det gäller fördelningen av stöd till tidningar på andra språk än svenska blir enligt våra förslag att fördela stödet till medlemstidningar och allmänna nyhetstidningar enligt automatiskt verkande regler samt att handlägga ansökningar om stöd för samverkan och etablering av nyhetstidningar. Ett samråd med invandrarverket förutsätts bl a då tidningar skall klassificeras som nyhetstidningar eller medlemstidningar.

SIV:s roll blir att fördela bidrag till övriga tidningar och annan medieverksamhet i invandrargrupperna. Därtill bör verket arbeta för en allmän utveckling av invandrargruppernas massmedier, bl a genom att också långsiktigt samverka med invandrarpressen och bistå med t ex åtgärder av det slag som vi angett i avsnitt 11.4.3.

11.4.7 Kostnadsberäkningar

Kostnadsberäkningarna i detta kapitel gäller situationen när förslagen fullt ut har genomförts och inbegriper kostnader för genomförandet.

Anvisat belopp för presstöd till tidningar på annat språk än svenska för budgetåret 1984/85 är 5,365 milj kr. Förslaget att föra över fådagarstidningarna till det allmänna presstödet innebär att ca 1,7 milj kr för tre tidningar förs över till presstödsnämndens anslag. Om därtill en tidning med etableringsstöd klarar kraven tillkommer ca 0,5 milj kr i kostnader. Förslaget att föra över 14-dagarstidningarna innebär en överföring av ca 1,4 milj kr för de fyra tidningar det gäller, och förslaget att föra över medlemstidningarna gäller högst 250 000 kr för ca 10 medlemstidningar. Att öppna det allmänna organisationstidskriftsstödet även för andra än invandrarnas riksorganisationers tidningar beräknas i dag kosta ca 0,5 milj kr.

Med dessa förslag beaktade återstår hos SIV ca 1 milj kr att enligt förslaget i det föregående disponeras för stöd till tidningar, som inte kan få allmänt presstöd eller stöd som kulturtidskrift, samt för stöd till närradioverksamhet och annan medieverksamhet, t ex stöd till invandrarpressens utvecklingsarbete. Medlen förs i kapitel 13 samman med andra medel till en post för information till invandrare samt till mediestöd.

12 Radio och television

12.1 Sveriges Radio AB:s roll

12.1.1 Grundläggande principfrågor

Sveriges Radio AB har genom sin monopolställning en unik och central ställning både som informationsmedium och kulturinstitution. Genom radiolagen garanteras radio- och tv-verksamheten en fri och i publicistiskt avseende oberoende ställning. Samtidigt åläggs programföretagen opartiskhet gentemot politiska, religiösa och andra åsiktsriktningar. I ett avseende ålägger emellertid radiolagen Sveriges Radio att ta ställning. Vi citerar 6 § radiolagen:

Programföretag skall i programverksamheten hävda det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

En motsvarande bestämmelse fanns tidigare i Sveriges Radios avtal med staten. År 1978 skrevs den in i radiolagen, vilket innebar en skärpning och en precisering av kraven på programföretagen. Förändringen motiveras på följande sätt i prop 1977/78:91 om radions och televisionens fortsatta verksamhet m m:

Med uttrycket 'alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet' avser radioutredningen de sidor av demokratibegreppet som anknyter till bl a förhållandet mellan människor och nämner därvid fördömande av rasism, våld och brutalitet samt hävdande av jämställdhet mellan män och kvinnor. Jag ansluter mig till radioutredningens uppfattning att den ifrågavarande bestämmelsen skall tas in i radiolagen.

I de tre avtalen mellan staten och Sveriges Television AB, Sveriges Riksradio AB respektive Sveriges Lokalradio AB finns likalydande paragrafer som pekar på bolagens skyldigheter att i programutbudet särskilt rikta sig till olika minoritetsgrupper:

Programmen skall ge kunskaper och upplevelser, förmedla erfarenheter samt skänka god underhållning. De skall utformas så att de genom kvalitet, tillgänglighet och mångsidighet i skälig omfattning tillgodoser skiftande behov och intressen hos landets befolkning. Även mindre gruppers intressen skall i görligaste mån tillgodoses. Programutbudet i sin helhet skall utformas så att det tar hänsyn till olika

förutsättningar hos befolkningen och präglas av en mångfald av olika åsikter och meningsriktningar.

Vidare stadgas i avtalen att föreskrifterna innebär skyldighet att "ta särskild hänsyn till språkliga och etniska minoriteter". I prop 1977/78:91 betonas att en förstärkning bör ske av insatserna för de språkliga minoriteterna samt att fler av dessa program bör produceras i Sverige.

I avtalet med Sveriges Utbildningsradio (UR) stadgas att programföretaget i skälig omfattning skall tillgodose olika utbildningsbehov och intressen hos landets befolkning samt att UR i programverksamheten skall ta särskild hänsyn till språkliga och etniska minoriteter.

Då ingen annan definition ges i radiolagen eller förarbetena måste språkliga och etniska minoriteter i det här sammanhanget enligt vår mening avse både nya invandrare och mer etablerade invandrargrupper samt inhemska minoriteter.

Enligt radiolagen och avtalen åläggs således Sveriges Radio

- dels att i det allmänna programutbudet aktivt ta ställning mot rasism och verka för bättre relationer mellan befolkningsgrupperna,
- dels att såväl i det allmänna programutbudet som i program riktade direkt till de språkliga minoriteterna så långt det är möjligt tillgodose dessa gruppers behov av kunskaper och upplevelser.

Föreskrifterna för Sveriges Radio ligger alltså såtillvida i linje med 1975 års invandrar- och minoritetspolitik att programbolagen i likhet med andra samhällsorgan inom sina verksamhetsområden har skyldighet att ta hänsyn till invandrarna och de språkliga minoriteterna och ge dem service avpassad efter behov.

Preciseringar av lag och avtal har skett genom att radionämnden vid ett antal tillfällen granskat och kritiserat programföretagens verksamhet på invandrar- och minoritetsspråk. År 1975 tog radionämnden på eget initiativ upp frågan och fann att riksradion och televisionen inte levde upp till avtalet på denna punkt. Detta ledde till att riksradions RINVA-redaktion startades samma år, liksom redaktionen för Aktuellt för invandrare i TV1 och Invandrardags (senare Horizont) i TV2. Året därpå inledde en projektgrupp i TV1 sändningar av barnprogram, Språka.

Detta radionämndsbeslut gällde i första hand program till då relativt nyinvandrade personer i Sverige. En mer etablerad minoritetsgrupp stod i fokus för radionämndens beslut år 1980 om sändningar på estniska. Esternas representation i Sverige hade anmält alla de fyra programföretagen för att de inte sände program på estniska. Radionämnden kritiserade riksradion och televisionen, men ansåg däremot att lokalradion och utbildningsradion inte hade skyldighet att sända program på estniska. Beslutet har hittills inneburit sporadiska sändningar av kulturprogram på estniska. Indirekt ledde beslutet också till att verksamheten på samiska utökades i rikssändningarna. År 1984 har radionämnden i ett fällande beslut klandrat lokalradion för att man inte sänder program för assyrier och syrianer i Radio Stockholm. En anmälan gällande program på polska handläggs för närvarande av nämnden.

På eget initiativ har Sveriges Radio på senare år endast infört sändningar på ett nytt språk – spanska.

12.1.2 Sveriges Radios sändningar på invandrarspråk

Alla de fyra dotterbolagen i Sveriges Radio-koncernen sänder nu program på invandrarspråk. Verksamheten började i ljudradion, som startade regelbundna sändningar på finska i början av 1960-talet. Mest omfattande är verksamheten i lokalradion, som i dag sänder program på invandrarspråk i 21 distrikt.

Vi ger här en kort beskrivning av utvecklingen av programverksamheten på invandrarspråk inom Sveriges Radio och följer då koncernens nuvarande bolagsindelning.

Riksradion

Två olika redaktioner, en finsk och en samlingsredaktion för fyra olika språkgrupper, arbetar med invandrarprogram inom Sveriges Riksradio AB. På *finska* sändes de första nyhetssändningarna i mitten av 1960-talet. Det rörde sig om korta nyhetskommunikéer som producerades av journalister knutna till radion på frilansbasis. År 1969 inrättades den första finska redaktionen med fyra anställda journalister och sex timmars sändningstid i veckan. I dag har redaktionen ett 25-tal medarbetare och tio sändningstimmar i veckan. Hösten 1981 gjorde redaktionen en egen analys av programutbudet och kunde då konstatera att 44 % av sändningstiden användes för nyheter, 18 % för musik och 16 % för barn- och ungdomsprogram. Redaktionens ambitioner är att ge lyssnarna "fullservice", dvs alla de programkomponenter som svenska lyssnare får genom radion. För närvarande satsar man på en utbyggnad av kulturprogrammen och programmen för barn och ungdom.

RINVA är namnet på den redaktion inom riksradion som producerar program för grekiska, jugoslaviska, turkiska och spanskspråkiga lyssnare. Dessutom bevakar redaktionen också invandrarfrågor för svensk publik genom ett timslångt program varje vecka. RINVA inledde sin verksamhet år 1975 med korta program på grekiska, serbokroatiska och turkiska. Det var till en början fem- eller tiominuterssändningar. Nu (våren 1984) är det i de flesta fall halvtimmeslånga program dagligen på varje språk. Programmen sänds regelmässigt i repris påföljande dag.

Också RINVA-redaktionen har ökat andelen reportage och kulturinslag markant de senaste åren. I de rena nyhetssändningarna berör innehållet, enligt redaktionens egna beräkningar, till ca 50 % förhållanden i ursprungslandet. Varje språkgrupp gör sina egna nyhetsvärderingar och har fasta korrespondenter i respektive ursprungsland. Den gemensamma redaktionsledningen är svensk. Samtliga invandrarprogram i riksradion sänds i P2.

Lokalradion

När Sveriges Lokalradio AB inledde sin verksamhet år 1977 ingick i förutsättningarna att bolaget skulle betjäna de större språkgrupperna inom varje distrikt med nyheter och samhällsinformation på deras språk. Lokalradion är indelad i 24 självständiga distrikt, varav 20 producerar program på invandrarspråk. Vid starten utgick man från statistiken över medborgarskap när man bedömde vilka invandrargrupper som skulle få

radioprogram genom lokalradion. 2 000 personer med ett visst medborgarskap inom ett lokalradiodistrikt ansågs tillräckligt för att motivera sändningar. Vid en översyn år 1981 övergick man till att uppskatta hur många personer som faktiskt talade de olika minoritetsspråken men beslöt i princip att hålla kvar 2 000 personer som kriterium för sändningar. Den ekonomiska utvecklingen och mångfalden av invandrargrupper speciellt i storstadsregionerna har emellertid gjort att bolaget inte längre lever upp till målet. Sändningarna sker på samma språk som i riksradion, alltså finska, grekiska, serbokroatiska, turkiska och spanska. Inom varje distrikt arbetar minst två journalister med program på de språk som är aktuella. Sändningarna består i regel av kortare nyhetsprogram under vardagar och längre magasinprogram på lördagar eller söndagar.

Televisionen

År 1968 sändes för första gången tv-program speciellt riktade till den finska publiken i Sverige. Dessförinnan hade redan i slutet av 1950-talet inletts sändningar inom ramen för Nordvisionssamarbetet. Dessa program valdes med tanke på den stora publiken i Sverige. Den fasta finska programverksamhet som inleddes år 1968 bestod av ett urval ur den finska televisionens sändningar, i första hand kulturhistoriska, mera sällan dagsaktuella, men riktade till finländare bosatta i Sverige.

Åren 1972-1977 producerade den finska televisionen aktuella veckomagasin under rubriken Tapahtumia (Händelser) avsedda för sändning i svensk tv. Då dessa upphörde hade en redaktion i Sverige redan inlett produktion av nyhetsprogram på finska. År 1977 utökades denna redaktion och fick ansvar för såväl utökad produktion i Sverige som inköp av program från Finland. Den finska redaktionen utgör nu en självständig del inom Aktuellt-redaktionen i TV1.

Under Aktuellt-redaktionen hör även redaktionen för Aktuellt för invandrare, vilken sedan år 1975 sänder nyheter varje söndag på grekiska, serbokroatiska och turkiska. Programmen utgör 15 minuter på varje språk och består av ett urval av veckans viktigaste nyheter från Sverige, ursprungslandet och världen i övrigt.

I TV1 sänds även sedan år 1976 regelbundna barnprogram (Språka) på grekiska, serbokroatiska, turkiska och finska. Programmen sänds 20 veckor om året med ett 15-minutersprogram per vecka för varje språk. Knappt hälften av barnprogrammen produceras i Sverige, resten köps in från ursprungsländerna.

Invandrarprogrammen i TV2 går under samlingsnamnet Horizont (tidigare Invandrardags) och sänds på lördageftermiddagar varannan vecka på grekiska, varannan på serbokroatiska. Fram till år 1982 hade Horizontprogrammen en egen redaktion, men verksamheten har sedan integrerats i en svensk redaktions arbete. Avsikten sägs vara att på sikt integrera program om och för invandrare helt i det ordinarie programutbudet. Från att tidigare till stor del ha varit producerade i Sverige utgör lördageftermiddagarnas Horizont-program nu i stor utsträckning filmer och reportage som inköpts från ursprungsländerna.

Utbildningsradion

Genom sina prioriteringar av invandrarverksamhet har utbildningsradion kommit att spela en allt viktigare roll både när det gäller programverksamhet för språkliga minoriteter och program för svenskar i syfte att öka förståelsen för invandrarnas situation. De senaste åren har utbildningsradion sänt program på finska och turkiska i tv, kurser i svenska som främmande språk, en radiokurs för invandrarkvinnor om kvinnans rättigheter i Sverige och flera serier radio- och tv-program på svenska om invandrar- och flyktingfrågor. I de flesta fall har dessa kombinerats med skriftligt material. Genom sin unika möjlighet att kunna kombinera olika medier: tv, radio, video, dia-serier, böcker, programblad, och genom att de etersända radio- och tv-programmen fritt kan bandas och återanvändas har utbildningsradion bidragit till att öka tillgången på läromedel i dessa frågor. Hösten 1983 inleddes en serie aktuella radio- och tv-program, de sistnämnda på lätt svenska. Genom ett samarbete med Invandrartidningens edition På lätt svenska har denna programserie också fått skriftlig komplettering. Vi beskriver den verksamheten i kapitel 13.

Till utbildningsradion har knutits en referensgrupp av representanter för invandrarorganisationerna. De flesta programserier för eller om invandrare har också utvärderats metodiskt, vilket lett till att personalen successivt kunnat öka sin kompetens på området.

Utlandsprogrammen

Sveriges Radios sändningar till utlandet omfattar dagliga nyhetssändningar på sju språk: engelska, spanska, svenska, tyska, franska, ryska och portugisiska. Sändningarna sker huvudsakligen över kortvågsnätet, men i Stockholm också över FM-nätet. De utgör där en ytterligare informationskälla för dessa språkgrupper.

12.1.3 Språkval och programmens innehåll

Som framgått av föregående avsnitt sänder de olika programbolagen inom Sveriges Radio-koncernen invandrarprogram på finska, grekiska, serbokroatiska, turkiska och spanska. Med undantag för den spanskspråkiga har dessa språkgrupper tillgång till såväl radio- som tv-program på sitt eget språk.

På *finska* sänds nyheter i riksradio, lokalradio (20 distrikt) och television. Kulturprogram, barnprogram, underhållning och musik förekommer också, såväl i radio som i tv.

På *grekiska* sänds nyheter i riksradio, lokalradio (6 distrikt) och television. Kulturprogram, reportage, barnprogram och underhållning förekommer också i både radio och tv om än i mindre omfattning än på finska.

På *serbokroatiska* sänds nyheter i riksradio, lokalradio (7 distrikt) och television. Kulturprogram, reportage, barnprogram och underhållning förekommer i ungefär samma omfattning som på grekiska. Riksradions jugoslaviska redaktion producerar även regelbundet program på makedonska och slovenska.

På *turkiska* sänds nyheter i riksradio, lokalradio (1 distrikt) och television. Kulturinslag, reportage och underhållning förekommer endast i radio, medan barnprogram sänds såväl i radio som i tv.

På *spanska* förekommer nyheter, reportage, kulturinslag och vissa barnprogram i riksradio samt nyhetsprogram och reportage i lokalradio (2 distrikt). Inga regelbundna program på spanska förekommer i television.

På *estniska* förekommer kulturprogram sporadiskt i riksradio och television sedan år 1981.

Publikundersökningar

De publikundersökningar som gjorts av minoritetsprogrammen visar genomgående på mycket höga publik-siffror. Särskilt gäller detta tv-programmen. Enligt en undersökning år 1980 brukade 25 % av den finska publiken se nyhetsprogram och 49 % se lättare program i tv. Av jugoslaverna följde hälften respektive tre fjärdedelar de två programkategorierna i tv. I den grekiska invandrargruppen tittade totalt två tredjedelar om det var nyhetsprogram och tre fjärdedelar om det var lättare program.

De högre publiksiffrorna för tv-programmen förklaras av utredaren, Birgitta Löwander, med mediets allmänt större attraktionskraft, men också med att det är färre sändningar, koncentrerade till helgerna.

Den senaste undersökningen av riksradions publik inom invandrargrupperna gjordes år 1980. Av denna framgår att ca en tredjedel av de finsktalande och en femtedel av jugoslaverna lyssnar varje dag. Av grekerna lyssnar en fjärdedel och av turkarna närmare hälften varje dag.

Någon riksomfattande undersökning av lokalradions invandrarpublik har inte gjorts. Några lokala undersökningar visar emellertid att även lokalradion når stora delar av sina målgrupper. Hösten 1981 visade exempelvis en undersökning att 35 % av den finskspråkiga publiken i Örebro lyssnade på minst ett finskt radioprogram en genomsnittlig vardag. Populärast var Radio Örebros finska nyhetssändning som nådde 47 % av den finskspråkiga befolkningen i länet.

Radio Jönköpings jugoslaviska publik undersöktes vintern 1981. Stationens veckomagasin på serbokroatiska avlyssnades av 50 % av de intervjuade, 40 % brukade lyssna varje vecka.

Klagomål som framförs på radio- och tv-programmen gäller i allmänhet sändningstiderna eller att programmen är för korta.

Den refererade undersökningen från Örebro har utförts på universitetets informationslinje (80 p). Övriga undersökningar har gjorts av Sveriges Radios program- och publikforskningsavdelning (PUB).

12.1.4 Utredning angående minoritetsspråksverksamheten vid Sveriges Radio AB

I december 1982 uppvaktade SIV utbildningsministern och ledningen för Sveriges Radio med en begäran om översyn av invandrarprogrammen. SIV konstaterade att programverksamheten alltmer kommit att utvecklas i riktning mot minoritetsprogram och att dessa ofta dubbleras, det gäller exempelvis nyhetsprogram till samma språkgrupper, medan de senast

anlända invandrargrupperna som har störst behov av informationsservice inte alls tillgodoses. SIV föreslog att de olika programbolagen skulle bättre samordna sin verksamhet och skilja mellan invandrar- och minoritetsprogram så att respektive verksamhet får möjlighet att utvecklas efter de olika språkgruppernas behov.

Hösten 1983 tillsatte Sveriges Radio AB en utredning inom koncernen (enmansutredning) om programverksamheten för invandrare. Utredningen hade enligt direktiven bl a till uppgift att komma med olika förslag till rationellt utnyttjande av nuvarande resursramar för minoritetsspråksverksamheten och undersöka möjligheterna till arbetsfördelning mellan bolagen. Man skulle även se över programutbudets inriktning för olika grupper och möjligheterna att vidta förändringar inom programverksamheten med hänsyn till förändringar i invandrargruppernas behov. En viktig del var också att ange de förändringar som var möjliga att genomföra inom ramen för gällande avtal mellan staten och programföretagen. Om det ansågs motiverat skulle ändringar av avtalet föreslås.

Utredningen presenterades den 1 februari 1984 för radiochefen. Den konstaterar bl a att minoritetsspråksprogrammen spelar en stor roll i målgruppernas massmediekonsumtion. Minoritetsspråksprogrammen kan emellertid inte ses isolerat från det övriga programutbudet. Också i det allmänna programutbudet är det viktigt att invandrargruppernas situation belyses och att dessa gruppers synpunkter och uppfattningar kommer fram. Det svenskspråkiga programutbudets utformning påverkar de attityder som möter invandrarna i samhället och hur invandrarna upplever sig som accepterade i samhället eller inte.

Den nuvarande organisationen för minoritetsspråksprogrammen ger enligt utredningen ett splittrat intryck. En samlad bedömning och planering saknas. Programmens fördelning på olika språkgrupper är ojämn. Vad gäller programmens innehåll konstateras att samtliga företag prioriterar information om vad som händer i Sverige och i ursprungsländerna, vilket medfört att nyhetsprogrammen dominerar.

När det gäller koncernen som helhet säger utredningen bl a

- att kravet på jämlikhet, valfrihet och samverkan måste appliceras på hela programverksamheten och inte endast gälla minoritetsspråksprogrammen och
- att programverksamheten, både för minoritetsspråksgruppernas och för den svenska publikens skull, bör bidra till att ge en allsidig bild av det mångkulturella samhälle som i dag existerar och utvecklas.

Det anförda anknyter till radiolagens bestämmelser om att "hävda det demokratiska statsskickets grundidéer samt principen om alla människors frihet och värdighet", anser utredningen. En förutsättning för att dessa mål skall kunna förverkligas är att de programansvariga har god kunskap om förändringar i det svenska samhället och kan anpassa programutbudet i takt med dessa förändringar. Invandrargrupperna utgör en betydande del av befolkningen i landet och kommer att öka i antal. Utifrån detta borde det vara motiverat att i programdiskussioner t ex ta upp frågan om hur nyheter från ursprungsländerna skall bedömas i förhållande till den nuvarande nyhetsvärderingen. Andra frågor kan gälla kulturbevakningen, musikutbu-

det från ursprungsländerna, hur minoritetsspråksgruppernas synpunkter kan komma fram i olika samhälls- och kulturfrågor.

Utredningen konstaterar också att det är rimligt att programföretagen beaktar kraven på jämlikhet mellan minoritetsspråksgrupperna och den svenska befolkningen på samma sätt som man tillgodoser kraven på jämställdhet mellan män och kvinnor.

Som förslag till *målsättning för hela programverksamheten* föreslår utredningen följande formulering:

- programföretagen bör i sin programverksamhet beakta de möjligheter som finns att informera och analysera, förmedla och stimulera kulturaktiviteter från minoritetsspråkgruppernas vardag och liv i det svenska samhället, samt att informera om händelser och kulturliv i ursprungsländerna,
- programföretagen bör beakta och stimulera minoritetsspråksgruppernas möjligheter att delta i samhälls- och kulturdebatten.

För *minoritetsspråksverksamheten* föreslås följande mål:

Programmen bör innehålla

- information om det svenska samhället,
- information om invandrarnas egen situation och om händelser i ursprungslandet,
- utbildning i svenska och hemspråksträning,
- förmedling av kultur från minoritetsspråksgrupperna och deras ursprungsländer,
- särskilda insatser för barn och ungdom,
- information och kulturförmedling till den svenska publiken.

Därutöver föreslås att de olika medierna får följande inriktning för sin minoritetsspråksverksamhet:

Radion bör inrikta sig på att utnyttja sin rörlighet och flexibilitet på ett regelbundet nyhets- och aktualitetsutbud som tillgodoser de särskilda behov av nationell och lokal information som minoritetsspråksgrupperna har. Radions kulturförmedlande möjligheter bör utnyttjas så att minoritetsspråksgruppernas behov av att behålla sin kulturidentitet kan understödjas.

Televisionen bör inrikta sin programverksamhet för minoritetsspråksgrupperna främst på analys, reportage och förmedling av kulturupplevelser från Sverige och ursprungsländerna. Televisionen kan i mycket begränsad omfattning ge regelbundna nyhets- och aktualitetsprogram. I första hand bör dagliga, till svenska textade, nyhetsprogram för finska språkgruppen övervägas. För övriga språkgrupper bör övervägas möjligheterna att förmedla nyheter via text-TV.

Utbildningsprogrammen har möjlighet att utnyttja flera medier samordnade – radio, tv och trycksaker. I programutbudet dominerar hemspråksträningen och utbildningen i svenska, men program görs också om invandrare för svenskar. Hos utbildningsradion är kraven på pedagogisk utformning starkare än hos övriga programföretag. De principer som tillämpas av utbildningsradion har stora fördelar då invandringssituationen i hög grad präglas av ett behov att få ökade kunskaper, att tillägna sig information och att förstå olika sammanhang i samhället.

Kostnaderna

Direktiven för utredningen medgav inte förslag om utvidgning av nuvarande resursramar. Utredningen konstaterar: Det finns icke skäl att föreslå minskningar av de medel och resurser som för närvarande har avsatts för minoritetsspråksverksamheten. Med hänsyn bl a till att målgruppens storlek förutsätts öka bör man enligt utredningen finna möjligheter att effektivare utnyttja de tillgängliga resurserna.

Sändningsspråk

Utredningen föreslår inte några konkreta kriterier för hur programföretagen skall välja språken i minoritetsspråkssändningarna. När det gäller televisionen sägs att produktionen allmänt är för dyrbar för sändningar som enbart riktar sig till mindre språkgrupper. Däremot bör tv utnyttja möjligheten att genom textning vända sig till mer än en språkgrupp.

Vad gäller urvalet av sändningsspråk i radio konstaterar utredningen att det finns goda motiv för sändningar på de språk som för närvarande äger rum. Det är emellertid lätt att konstatera att det finns språkgrupper som med samma kriterier borde haft tillgång till ett programutbud, främst den polska. För ett par mindre språkgrupper sker i dag reguljära sändningar, det gäller makedonska och slovenska. Utredningen konstaterar att om de skäl som motiverat dessa sändningar får gälla finns anledning att överväga sändningar för flera andra språkgrupper, exempelvis assyrier och syrianer, italienare, arabisktalande och vietnameser.

Utbildning av programpersonal

Rekrytering och utbildning av personal till minoritetsspråksprogrammen har ställt stora krav på programföretagen, konstaterar utredningen. Samverkan mellan företagen i dessa frågor har emellertid inte förekommit i någon större utsträckning och utbildningsinsatserna ger ett splittrat intryck. Utredningen föreslår att en samordnad plan för utbildning av minoritetsspråksmedarbetarna utformas. En möjlighet är att Sveriges Radio förbättrar kontakterna med utbildningsanordnare utanför koncernen. En annan är att internutbildningen förbättras, bl a med möjligheter till självstudier för dessa medarbetare.

Organisation

När det gäller minoritetsspråksredaktionernas organisation inom koncernen ger utredningen tre olika alternativ.

Samverkansmodellen innebär att inom radion etableras en redaktion för finska program, en redaktion för samiska program och en för invandrarprogram. Resurser samt sändningstidsutrymme anges årsvis för verksamheten och redaktionerna fungerar självständigt under en ledningsgrupp tillsatt av de båda radioföretagen. Administrativt anknyts redaktionerna till lokalradion.

För tv:s del inrättas en finsk redaktion och en invandrarredaktion, gemensam för de båda programkanalerna. Medelsramar bestäms av

tv-företagets ledning. Modellen anknyter till den organisation som gäller exempelvis för sportredaktionen.

Radio- och tv-modellen innebär för radion att en gemensam organisation skapas med tre olika redaktioner – en finsk, en samisk och en invandrarredaktion. Tilldelningen av medel och sändningstid sker genom centralt beslut i moderbolaget. Administrativt anknyts organisationen till riksradion. För televisionens del föreslås en finsk redaktion för nyheter och aktualitetsprogram, medan övriga minoritetsspråksprogram integreras i den totala verksamheten.

Båda nu nämnda modeller förutsätter att även utbildningsradion producerar program på minoritetsspråk.

Flermediemodellen innebär att hela radio- och tv-produktionen samlas i en och samma organisation, som anknyts till utbildningsradion. Detta innebär samordning av minoritetsspråksprogramutbudet både i radio och tv vad gäller riks-, regional- och lokalprogram samt produktion av program som bidrar till ökad förståelse mellan invandrargrupper och nationella grupper, kompletterade med trycksaker.

Utredaren ger sitt förord för flermediemodellen, men konstaterar att de båda övriga modellerna är fullt möjliga att realisera.

12.1.5 Förberedelser inför nytt avtal mellan staten och Sveriges Radio AB

Den nuvarande avtalsperioden mellan staten och Sveriges Radio AB löper ut den 30 juni 1986. Inför avtalsförnyelsen gör man inom koncernen ett antal interna utredningar, bl a den här refererade om minoritetsspråksprogrammen och en om utbildningsradions framtid. Sveriges Radio AB avser att redovisa resultatet av utredningsarbetet i samband med sin anslagsframställning hösten 1984. Enligt ett uttalande av kulturministern kommer därefter en parlamentarisk kommitté att tillsättas med uppgift att förbereda det nya avtalet.

12.1.6 Kommitténs synpunkter på Sveriges Radio AB:s verksamhet

Några huvudprinciper

Sveriges Radio är ett företag i allmänhetens tjänst som genom sin monopolställning har en unik och central ställning både som informationsmedium och kulturinstitution. Vi tolkar radiolagen och avtalen med staten vad gäller invandrarnas del i programutbuden så att företagen

- inom ordinarie total verksamhet skall verka för jämlikhet mellan invandrare och svenskar samt motverka fientlighet mellan befolkningsgrupperna,
- genom specialinriktade åtgärder skall tillgodose de språkliga minoriteternas behov av information, kunskaper och upplevelser samt stödja deras strävanden att bevara och vidareutveckla sin kultur i Sverige.

Radiolagens och avtalens innebörd på dessa punkter har inte tillräckligt analyserats inom koncernen. Liksom den interna utredningen anser vi att en koncernövergripande målsättning måste finnas. Denna bör emellertid inte enbart gälla programverksamheten utan även exempelvis program- och publikforskningen, utvecklingen av nya medier och personalpolitiken.

Målet för Sveriges Radios minoritetsspråksverksamhet avseende invandrarna bör vara att ge både nyhetsförmedling och samhällsinformation samt stöd till invandrar- och minoritetsgrupper att utveckla sin kultur.

Utbildningsprogrammen bör fortsätta att utvecklas bl a för att ge kunskaper om svenskt samhälle, kultur och sociala förhållanden, ge träning i modersmålet samt undervisning i svenska. Metoderna att nå flera språkgrupper genom informationsprogram på enkel svenska bör särskilt uppmärksammas.

När det gäller val av sändningsspråk bör koncernen utveckla klara riktlinjer som också medger kontinuerlig omprövning av språkvalet. En utgångspunkt kan vara att programverksamhet startas för språkgrupper som till antalet är lika stora som de som i dag har program i radio och tv (exempelvis polacker och assyrier/syrianer) samt att tillfälliga program införs för mindre språkgrupper som exempelvis under en period av nyinvandring är i särskilt behov av nyhetsförmedling och samhällsinformation, (t ex kinesisktalande, arabisktalande och personer med persiska respektiva kurdiska som modersmål). Vi tar dock i våra överväganden inte ställning till vilka språk som sändningar skall ske på. Text-TV på olika språk bör generellt kunna bli ett viktigt komplement till programverksamheten.

För bedömningen av olika språkgruppers behov av programverksamhet bör ett kontinuerligt samråd skapas med invandrarverket, kulturrådet och andra organ som arbetar med informations- och kulturverksamhet för språkliga minoriteter samt med representanter för språkgrupperna.

Vi anser oss inte kunna bedöma de framlagda organisatoriska förslagen för minoritetsspråksprogrammen i Sveriges Radio. Vi har emellertid den bestämda uppfattningen att det inom koncernen måste skapas en sådan organisation, att beslut om den totala verksamheten på invandrarspråk i framtiden kan tas i ett sammanhang, och vidare att beslut inte bör få fattas om delområden utan att helheten vägs in. Inte heller bör delbeslut om verksamhetens inriktning och omfattning tas innan organisationsfrågan är klar. Detta innebär att i ökande utsträckning bör bedömas hur de olika medierna kan komplettera varandra både vad gäller språkval och innehåll. Något utrymme för konkurrens mellan olika programföretag bör det inte finnas när det gäller program för invandrargrupper. Därtill är de samhälleliga resurserna för ändamålet för små.

I likhet med den interna utredningen anser vi att de nuvarande sammantagna resurserna för minoritetsspråksprogrammen inte kan minskas. Med hänsyn till att nya språkgrupper fortlöpande växer fram i Sverige och krav på program på nya språk därför kan ställas, är en ökning av resurserna rimlig. En ökande integrering med övrig programverksamhet är positiv, endast under förutsättning att den inte innebär faktiska försämringar i det utbud som är direkt riktat till minoritetsspråksgrupperna.

Sveriges Radio bör fortlöpande utvärdera verksamheten på invandrarspråk, dels genom publikforskning och s k publikdagar, dels genom fastare

samrådssystem där intressenterna medverkar. Ett för olika medier gemensamt referensgruppssystem bör t ex övervägas.

Utbildnings- och informationsprogram på enkel svenska bör fortsätta att utvecklas och utvärderas kontinuerligt, liksom utbildningsprogram i svenska språket samt program som belyser svenskt samhälle, kultur och sociala förhållanden.

Målet för det totala programutbudet bör även klarare preciseras med hänsyn till invandrare och minoriteter och med tanke på att utbudet skall betjäna alla befolkningsgrupper, spegla alla gruppers förhållanden och intressen samt motverka invandrarfientliga attityder. Med tanke på den centrala ställning som Sveriges Radio har i samhället bör företaget, liksom nu sker med jämställdhetsfrågorna, utarbeta ett invandrarpolitiskt handlingsprogram och målmedvetet arbeta för att förverkliga detta. Ett sådant program skulle bl a kunna innefatta följande moment:

Programutbudet bör spegla alla befolkningsgrupper

Sverige har flera befolkningsgrupper, större och mindre, som har sina rötter i andra länder och kulturkretsar. Radions och televisionens programutbud måste genomgående spegla denna verklighet. Invandrare bör höras och synas, inte bara i egenskap av invandrare, utan med alla de kunskaper och erfarenheter de i övrigt representerar. De samhällsfrågor som är centrala för invandrargrupperna bör oftare än nu tas upp i radio och tv och då så långt som möjligt ur gruppernas eget perspektiv. Invandrarnas intressen bör också oftare än nu speglas i det totala programutbudet, bl a vad gäller urval av filmer, musik, sportsändningar och utrikesrapportering. Ett särskilt önskemål som framförts från invandrarorganisationer i vår referensgrupp är att televisionens nyhetsprogram på invandrarspråk textas till svenska.

Rapportering från invandrarnas hemländer

Med tanke på den befolkningssammansättning Sverige har är det angeläget att vidga bevakningen av invandrarnas ursprungsländer. Ibland har viktiga händelser i utvandringsländerna förbigåtts på ett förvånande sätt. Ett hänsynstagande till skiftande behov och intressen hos landets befolkning borde i det här sammanhanget innebära att nyhetsredaktionerna låter medvetenheten om invandrarnas intressen tydligare påverka valet av nyhetsinslag, reportageresor eller stationeringsort för utrikeskorrespondenter.

Inköp från ursprungsländerna

TV-program, filmer och musik producerade i utvandringsländerna bör oftare än nu ingå i det svenska programutbudet. Härigenom skulle inte bara invandrarna ges möjlighet att hålla kontakt med kulturlivet i sina ursprungsländer, även svenskarnas kunskaper om dessa länder och därmed förståelse för invandrarnas situation här skulle öka.

Utbildning av Sveriges Radios personal

Om engagemanget för invandrarfrågor och för arbetet mot bättre relationer mellan befolkningsgrupperna inte skall bli ytligt och dagsländebetonat krävs på samma sätt som vad gäller jämställdhetsfrågorna goda kunskaper om invandrarfrågor hos hela den personal som arbetar med programverksamheten och planeringen av denna. Inom exempelvis utbildningsväsendet, polisen och sjukvården pågår nu ambitiösa satsningar på att öka personalens kunskaper och medvetenhet i invandrarfrågor och om relationerna mellan etniska grupper. Sveriges Radio bör överväga att starta ett liknande program.

Rekrytering av journalister ur de språkliga minoriteterna

Om radion och televisionen trovärdigt skall kunna skilda invandrarnas och de språkliga minoriteternas verklighet och intressen krävs medverkan av journalister som själva tillhör dessa grupper. Det bör vara Sveriges Radios ambition att söka medarbetare också i invandrargrupperna och att i de fall sådana redan är anställda verka för att de får den fortbildning som krävs för arbeten där de kan påverka programverksamheten i ovan angivna riktning. Särskilt bör eftersträvas att de journalister som är anställda för minoritetsspråksverksamhet kan byta arbete inom koncernen och berika den svenska programverksamheten med sina kunskaper. De som arbetar med minoritetsspråk bör också oftare än nu samverka med andra inom koncernen så att den kompetens de besitter när det gäller exempelvis förhållanden i ursprungsländerna eller inom minoritetsgruppen här kan tas till vara.

På journalister som arbetar med sändningar på minoritetsspråk ställs ofta extremt stora krav. De skall fortlöpande hålla sig à jour med förhållanden i minst två länder och obehindrat kunna arbeta på två språk. Redaktionernas i dag begränsade resurser innebär att de ofta måste behärska ett stort antal ämnesområden. Journalisternas kunskaper i och behandling av modersmålet är centrala för de lyssnare som anstränger sig för att behålla detta språk eller som växer upp här med minoritetsspråket som modersmål. Minoritetsspråksjournalisternas fortbildningsmöjligheter och möjligheter till kontinuerlig bevakning av det egna språkets utveckling bör därför särskilt analyseras och beaktas inom internutbildningen vid Sveriges Radio.

En avslutande bedömning

Vi utgår från att alla pågående utredningar slutförs innan ställning tas till de framlagda organisationsförslagen. En viktig fråga är t ex utbildningsradions framtida roll.

Om avtalet, som utlöper under år 1986, är ett hinder för att våra förslag skall kunna beaktas bör en förändring av avtalet förberedas så att Sveriges Radios ansvar kan preciseras i önskad riktning. Bevakning av denna fråga måste ske i så god tid att eventuellt erforderligt förberedelsearbete hinner genomföras.

Vi har genom skrivelse till Sveriges Radio AB (1984 04 05) informerat om våra i det föregående redovisade synpunkter.

12.2 Närradio

12.2.1 Närradions hittillsvarande utveckling

Den första försöksverksamheten med närradio i Sverige inleddes på sexton orter år 1979. Avsikten var bl a att närradion skulle ge folkrörelserna och organisationsväsendet nya möjligheter att hålla kontakt med sina medlemmar, informera dem och underlätta den interna opinionsbildningen. Verksamheten byggdes upp genom ett nät av lokala radiosändare med starkt begränsad räckvidd, till vilka organisationerna kunde få tillträde genom ett godkännande av den centrala närradiokommittén samt genom att betala en anslutningsavgift till televerket. Studior och övrig teknisk utrustning för produktion av programmen står organisationerna för själva. Statligt ekonomiskt stöd utgår inte för verksamheten. Programmen skall produceras lokalt och organisationerna får inte ha reklamintäkter för verksamheten.

Invandrarorganisationernas intresse för närradioverksamheten var från starten mycket stort. Ett stort antal organisationer fanns bland dem som anmälde sitt intresse, 17 kom att delta i den första försöksverksamheten.

I mars 1984 hade antalet medverkande invandrarföreningar stigit till 35, fördelade på tio orter. Sammanlagt sänder de 42 timmar per vecka. Också inom ramen för andra organisationers verksamhet sker sändningar på invandrarspråk. Så sänder t ex Solidaritet program på polska på tid som innehas av LO-distriktet i Stockholms län. Vidare sänder flera frikyrkor och församlingar inom Svenska kyrkan program för invandrare, främst på finska.

Bland de invandrarorganisationer som deltog i närradiosändningarna från starten representerade några språkgrupper med huvudsakligen muntlig informationstradition. Två språkgrupper, vilka inte tidigare hade några betydande massmedier i Sverige, nämligen arabiska och polska, blev föremål för en studie vilken visade att de dagliga radiosändningarna var särskilt viktiga för de arabisktalande – 87 % av de potentiella lyssnarna i Stockholms innerstad och Järva kände till och tog del av programmen regelbundet (Lowe Hedman: Närradion – Innehållet, Medlemmarna och Invandrarna (Ds U 1982:3).

Några av de små invandrarorganisationerna har svårt att klara radioverksamheten ekonomiskt. Genom riksdagsbeslutet år 1981 med anledning av prop 1981/82:127 om en permanentning av närradioverksamheten gjordes därför ett undantag när det gäller invandrarna från regeln om att inget statsstöd skall utgå. Särskilda medel för stöd till närradiosändningar anvisades emellertid inte. Undantag gjordes också för invandrarföreningarna när det gäller förbudet att banda och sända program över flera närradioområden.

Invandrarverket har fortlöpande gett bidrag för närradioverksamhet ur sitt anslag för projektbidrag till organisationer. Budgetåret 1982/83 beviljades stöd till fem organisationer med sammanlagt 90 000 kr, budgetåret 1983/84 fick två organisationer stöd med sammanlagt 40 000 kr. Enligt verkets praxis fördelas stöd enbart för sändningar till språkgrupper som saknar andra medier av betydelse inom sitt bosättningsområde. Stödet kan enbart gälla utrustning och vissa driftskostnader. Samarbetsprojekt mellan olika organi-

sationer prioriteras.

I september 1982 skrev invandrarverket till utbildningsdepartementet och hemställde att förordningen om stöd till tidningar på andra språk än svenska skulle utvidgas så att stöd under vissa förutsättningar också skulle kunna utgå till annan medieverksamhet, exempelvis närradio och video. Frågan har överlämnats till invandrarpolitiska kommittén för beaktande i kommitténs arbete.

Även vissa kommuner och landsting ger ekonomiskt stöd för invandrarföreningars närradioverksamhet. I ett par fall har journalister anställts med AMS-medel. Normalt sköts emellertid sändningarna i invandrarföreningarna såväl som i svenska föreningar av amatörer på frivilligbasis och utan ersättning. Kommuner kan inte erhålla sändningstillstånd. Däremot föreslås i närradiokommitténs framlagda betänkande (SOU 1984:53) Föreningarnas radio, betänkande om närradions framtid, att kommuner skall få möjighet att mot ersättning utnyttja närradioföreningarnas sändningstid. Om detta förslag går igenom kommer det att innebära en möjlighet för exempelvis invandrarförvaltningar att sända angelägen information på invandrarspråk. I betänkandet föreslås också att de ovan angivna reglerna för invandrarorganisationernas närradioverksamhet även fortsättningsvis skall gälla.

Några studieförbund har utarbetat studiematerial i närradiofrågor vilket kan underlätta för organisationer att anordna utbildning för sina medlemmar.

I sammanställningen i det följande anges invandrarföreningar efter språk m m, godkända för närradioverksamhet i mars 1984.

Afrikansk/engelska	2	Kurdiska	2
Arabiska	2	Latinam/spanska	5
Estniska	3	Polska	1
Finska	2	Portugisiska	2
Iransk/persiska	3	Syriansk	1
Isländska	3	Flernationell	3
Italienska	2		
Kroatiska	2		
		Totalt	35

12.2.2 Kommitténs överväganden om närradio

Närradion utgör ett viktigt komplement till övriga medier för språkliga minoriteter. På grund av bristande läskunnighet och ibland ovana vid skriftlig information är det för några språkgruppers organisationer det enda medium som i realiteten är tillgängligt. Grunden för närradioverksamheten är att den skall bedrivas inom ramen för organisationernas ordinarie resurser. Enligt närradiokommitténs förslag skall emellertid för invandrarorganisationer finnas vissa möjligheter till samhällsstöd.

Vi anser att det normalt för invandrarföreningar bör gälla samma ekonomiska villkor som för andra föreningar som bedriver närradioverksamhet, dvs att föreningarna själva inom ramen för sina resurser avdelar medel för verksamheten. Eftersom verksamheten bedrivs lokalt är det i

första hand medel som fördelats som kommunalt organisationsstöd som kan komma i fråga, vid sidan av de resurser organisationen i övrigt kan disponera.

När det gäller grupper som inom spridningsområdet inte har tillgång till radio- eller tv-sändningar eller som inte har tidningar på sitt eget språk bör emellertid även statligt stöd kunna utgå. Vi har i kapitel 10 och 11 förordat att hos invandrarverket skall finnas en anslagspost för information till invandrare och till mediestöd och hävdat att en del av det nuvarande stödet till tidningar på andra språk än svenska skall användas för detta ändamål. Vi beskriver de ekonomiska aspekterna ytterligare i kapitel 13 och 18. Stödet bör kunna avse såväl starthjälp som fortlöpande stöd.

Det bör ankomma på SIV att i samråd med närradiokommittén ta fram närmare riktlinjer för prioritering av bidragsgivningen inom ramen för de medel som kan disponeras för ändamålet.

13 Invandrartidningen, vissa kostnader för allmän samhällsinformation till invandrare

13.1 Inledning

I kapitel 10 om samhällsinformation har vi gjort principiella ställningstaganden angående samhällsinformationen. I detta kapitel lämnar vi en beskrivning av Stiftelsen Invandrartidningen och behandlar frågan om fortsatt kontinuerlig skriftlig information till invandrare. Vi redogör i det följande först för tidningens tillkomst och utveckling samt för en läsarenkät som gäller den finska editionen Viikkoviesti.

Statens utgifter för Invandrartidningens verksamhet och för SIV:s information anvisas för närvarande under samma anslag, Åtgärder för invandrare, under arbetsmarknadsdepartementets huvudtitel. Vi avslutar kapitlet med hithörande budgetfrågor.

13.2 Invandrartidningens hittillsvarande utveckling

13.2.1 Tidningens tillkomst, organisation och innehåll

Idén att staten skulle ge ut 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 samhällsutvecklingen i Sverige och i hemlandet och att de hade svårt att skaffa korrekt information om rättigheter och skyldigheter. Regeringen beslutade att Invandrartidningen skulle ges ut som en veckotidning på högst fem språk, nämligen finska, tyska, serbokroatiska, italienska och grekiska och att varje språk skulle ha en edition. Genom prop 1967:149 angående stiftelse för utgivning av en informationstidskrift för invandrare, som enbart handlar om formerna för utgivningen, valdes stiftelseformen. Stiftelsen Invandrartidningens verksamhet skulle finansieras dels genom prenumerationsintäkter, dels genom anslaget Anpassningsåtgärder för invandrare. Det första tidningsnumret utkom i oktober 1967.

Enligt stiftelsens nu gällande stadga, som efter översyn antogs av regeringen år 1977, är det Invandrartidningens huvudsakliga uppgift

- *att* ge aktuell information om förhållandena i Sverige samt bidra till att ge invandrarna möjlighet att hålla kontakt med hemlandets språk och kultur,

- *att* i informationen lägga huvudvikten på upplysning om olika samhällsverksamheter, medborgares och invandrares rättigheter och skyldigheter samt om reformer, nya lagar och andra författningar samt
- *att* bedriva opinionsförmedlande journalistik endast i den omfattning som krävs för att tidningen skall framstå som intressant och läsvärd.

Tidningen skall inte spela en aktiv roll som opinionsorgan. Den får heller inte ta emot kommersiella annonser.

Stiftelsens styrelse består (maj 1984) av en ordförande och sju ledamöter, utsedda av regeringen. Av styrelsens åtta ledamöter är två politiskt tillsatta, i övrigt består styrelsen av en statlig informationschef, en tidningsdirektör, en regeringstjänsteman samt tre invandrare, varav två är journalister (en personalrepresentant). Bland suppleanterna är en politiker, tre är redaktörer i press och tv, en är statlig informatör, en generalsekreterare i ett invandrarriksförbund, en regeringstjänsteman samt en prenumerationsdistributionschef (personalrepesentant).

Redaktionen består för närvarande av tolv journalister (8 årsarbetskrafter) och den totala personalen uppgår till 25 personer (18 årsarbetskrafter, varav tre för ekonomi- och personaladministration och kontorsservice). Det redaktionella arbetet leds av ett redaktionsråd, bestående av samtliga journalister och en representant för grafikerna.

Regeringen ger år för år i regleringsbrev direktiv vad gäller språkantal och utgivningstäthet. För närvarande gäller bl a att tidningen skall ges ut i veckoupplaga på högst sex språk. Som komplement kan Stiftelsen ge ut en månadsbulletin på högst sju ytterligare språk. Sedan år 1981 får på försök också ges ut en veckoedition på engelska. Under försöksverksamheten får månadsbulletinen ges ut på högst fem språk. Den tidigare sammanhållna månadsbulletinen är sedan år 1979 uppdelad i separata editioner för de olika språken.

För närvarande utkommer Invandrartidningen med veckoeditioner på finska, serbokroatiska, grekiska, engelska, polska, spanska och på lätt svenska samt månadseditioner på tyska, italienska, franska, turkiska och arabiska. Upplageutvecklingen för de olika språkversionerna redovisas i tabell 13.1, av vilken framgår att upplagan på lätt svenska är den största med en upplaga på över 20 000 vid mättillfället, mars månad 1984, varav mer än 9 000 går till undervisningen i svenska för invandrare. Av språkeditionerna är den finska störst, drygt 8 000 exemplar, och den turkiska minst, ca 700. På några språk bl a finska, grekiska och serbokroatiska har upplageutvecklingen varit vikande de senaste tre åren, medan t ex den polska upplagan har ökat kraftigt. Ca 5 % av språkeditionerna sprids utomlands till ett förhöjt pris.

För budgetåret 1983/84 får tidningen ett statsbidrag på 4,244 milj kr och för år 1984/85 har anvisats 4,346 milj kr. Intäkterna var budgetåret 1982/83 1,951 milj kr, varav prenumerationer 1,273 milj kr. Nettointäkterna av s k specialnummer, se i det följande, var drygt en halv milj kr. Prenumerationspriset är för närvarande i Sverige 35 kr/år för veckoupplagan och 12 kr/år för månadsupplagan. Prenumeranter utanför landet, ca 2 500, betalar väsentligt högre priser. Tidningen subventioneras också genom att distributionen sker med tjänstebrevsrätt. Inklusive porto subventioneras varje exemplar av

Tabell 13.1 Invandrartidningens upplageutveckling åren 1968–1984

År	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Veckoeditioner																	
På lätt svenska[a]					12 470	12 190	10 856	14 560	17 540	22 053	23 938	24 806	23 503	22 145	20 511	21 089	20 570
Finska	12 628	13 425	18 184	20 588	19 806	16 014	14 253	13 441	13 590	13 752	12 744	14 741	12 315	11 032	9 837	9 075	8 041
Tyska	3 862	3 825	4 081	3 373	3 498	2 821	2 424	2 428	2 478	2 480	2 386	2 677	2 289	–	–	–	–
Serbokroatiska	4 722	5 159	6 164	5 832	6 346	5 720	5 393	5 628	5 885	5 840	5 350	5 481	4 972	4 653	4 153	3 867	3 575
Italienska	2 243	2 138	2 126	1 647	1 792	1 490	1 454	1 532	1 513	1 546	1 473	1 527	1 386	–	–	–	–
Grekiska	2 022	1 945	2 314	1 903	2 261	2 139	2 045	2 306	2 347	2 405	2 296	2 364	2 051	1 980	1 844	1 672	1 567
Engelska														4 045	3 407	3 625	3 776
Polska														2 493	2 514	3 420	3 503
Spanska														2 993	3 098	3 263	3 182
Månadseditioner																	
Samlad edition på flera språk[b]					4 518[c]	6 021[c]	7 562	9 526	12 519	15 188	17 607[d]	–	–	–	–	–	–
Polska													3 206	–	–	–	–
Spanska													3 509	–	–	–	–
Arabiska													1 350	918	867	939	872
Turkiska													1 344	764	734	683	656
Franska													1 394	924	917	1 116	1 128
Italienska														1 329	1 311	1 141	1 039
Tyska														2 210	2 243	2 027	2 037
Engelska													6 634	–	–	–	–

[a] Av upplagan för "På lätt svenska" utgjordes åren 1980–1984 ca 12 300, 10 700, 9 500, 9 900 resp 9 310 av exemplar till lärare och elever i undervisningen i svenska för invandrare.
[b] Den samlade editionen gällde språken engelska, tyska, franska, italienska, polska, spanska, arabiska, turkiska och tjeckiska.
[c] Ej på arabiska.
[d] Ej på tjeckiska.
Fr o m 1971 avser siffrorna mars månad – dessförinnan är det genomsnittstal.

tidningen med ca 2 kr och 10 öre (uträknat på den minsta tänkbara portokostnaden).

Under de senaste åren har kraven ökat på att stiftelsen i högre grad skall finansiera sin verksamhet genom prenumerationsintäkter och försäljning av utrymme i s k specialnummer, dvs temanummer som sänds ut till ca 185 000 invandrarhushåll utöver de ordinarie prenumeranterna och bekostas av myndigheter m fl. Mot dessa krav har stiftelsen argumenterat fortlöpande i sina bidragsansökningar och även fått stöd från SIV. Såväl SIV som Invandrartidningen har hävdat att verksamheten i första hand skall styras av invandrarpolitiska och inte av marknadsekonomiska hänsyn. I syfte att höja prenumerationsintäkterna har tidningen de senaste åren börjat marknadsföras bland svenska elever som studerar något av utgivningsspråken, bland elever i Finland som studerar svenska och bland flera grupper som inte tillhör tidningens primära målgrupper.

I sin bidragsansökan har stiftelsen de senaste åren föreslagit att ett belopp på 250 000 kr skulle kunna reserveras för snabba insatser vid en förändring av invandringssituationen. Detta yrkande har hittills inte beaktats, varför man fått söka lösningar vid varje enskild situation, t ex genom att begära extra medel från regeringen (taltidningen för assyrier och syrianer 1977-1978) eller stöd från SIV (utökning av den polska upplagan år 1983 samt bidrag till samverkan med utbildningsradion).

Invandrartidningens redaktion består till större delen av svenskspråkiga journalister. Större delen av materialet skrivs på svenska och översätts sedan till de olika språkversionerna. I varje veckoedition finns en spalt med korta nyheter från läsarnas ursprungsland/länder, vilken skrivs direkt på respektive språk. Dessutom har tidningen anställt finska och serbokroatisktalande journalister som direkt på sitt språk redigerar särskilda sidor till sina respektive språkeditioner. Tidningen har sin redaktion i Stockholm. Journalisterna har av ekonomiska skäl begränsade möjligheter att göra reportageresor i Sverige.

Tidningen innehåller ett urval av veckans stora nyheter. Stor vikt fästs vid att informera om bestämmelser. Vidare ges annan allmän samhällsinformation och belyses svensk historia och kultur. Det finns också en social "brevlåda", som vi beskriver närmare i det följande. Särskild vikt läggs vid skol- och arbetsmarknadsfrågor och praktiska vardagsfrågor, t ex konsumentupplysning. Editionen på lätt svenska har något annorlunda karaktär, vilket beskrivs i det följande. Sedan starten har Invandrartidningen haft samma format, A 4, samma omfång, i allmänhet 4 sidor (8 sidor för På lätt svenska) och i stort sett samma layout. Med undantag för specialnumren trycks den enbart i svart-vitt. En viss utveckling har skett till en större andel egenproducerat material.

13.2.2 Veckoeditionen På lätt svenska

Önskemål om att Invandrartidningen skulle utkomma även på svenska framfördes tidigt från många håll, framför allt från studieförbunden. Med stöd av studieförbunden, som förband sig att köpa en viss upplaga, kunde "Invandrartidningen På lätt svenska" börja ges ut i september 1971. Stiftelsens allmänna riktlinjer för veckoeditionen På lätt svenska är att den

förutom samhällsinformation skall innehålla texter och aktiverande inslag av sådan art att de kan användas i undervisningen i svenska som främmande språk och stimulera den enskilde invandraren till förkovran i svenska språket. De första åren finansierades På lätt svenska enbart genom prenumerationsintäkter, men fr o m hösten 1975 fick den, i likhet med andra editioner av Invandrartidningen, statsbidrag.

Tidningen innehåller:

- Korta artiklar om veckans viktigaste nyheter med speciell tonvikt på invandrarnyheter och arbetsmarknadsfrågor.
- Notiser om evenemang med speciellt intresse för invandrare.
- Samhällsorientering och artiklar om Sveriges geografi, historia och kultur etc.
- Konsumentupplysning.
- Intervjuer, berättelser och skönlitterära inslag.
- Insändare och brev från läsarna.
- Jag vill fråga – tidningens frågespalt.
- Övningssidor med korsord, ordflätor och andra aktiverande inslag.

Språket i de flesta texterna är förenklat men med strävan att bibehålla en idiomatisk svenska. Svåra ord förklaras i speciella ordlistor. För att underlätta förståelsen finns dessutom illustrationer och ordförklaringar i texten.

Med hjälp av adressuppgifter från SIV sänds inte bara Invandrartidningen i relevant språkedition utan också På lätt svenska till alla nyinvandrare i Sverige med erbjudande att prenumerera.

En utvärdering som år 1979 gjordes av hur På lätt svenska används i svenskundervisningen för invandrare gav ett i stort sett mycket positivt utfall.

13.2.3 Samarbete med utbildningsradion

En serie program på svenska i både radio och tv startades av Sveriges Utbildningsradio hösten 1983. Programmen tar upp aktuella samhälls- och kulturfrågor och utgår från invandrarna i det svenska samhället och deras informationsbehov. Genom att enkel svenska valts i tv-programmen kan de riktas till relativt nyanlända invandrare av olika nationaliteter. Ett samarbete mellan utbildningsradion och Invandrartidningens svenska utgåva sker under en försöksperiod. SIV stöder projektet med medel motsvarande en halvtids journalisttjänst. Projektet är till en början planerat att fortgå under tiden september 1983 – juni 1984. Utbildningsradion sänder varannan vecka tv-programmet "Svea Kanal" och varannan vecka radioprogrammet "Nyblandat". Inslag i radio/tv och Invandrartidningen kompletterar varandra på olika sätt, t ex behandlar samma ämnesområden men med olika infallsvinklar. På lätt svenska ger bakgrundsinformation, publicerar faktarutor, bilder, diagram m m som också glimtar förbi i programmen, samt innehåller anslutande ordlistor, språkövningar m m. Projektet kommer att utvärderas av Utbildningsradion och av Sveriges Radios program- och publikundersökningar (PUB).

13.2.4 Social frågespalt

En "brevlåda" dit läsarna kan skriva med frågor om det svenska samhället, sociala rättigheter etc är en vital del i Invandrartidningen. Brevlådan får ett stort antal brev, vilka fram till år 1981 samtliga översattes och besvarades av SIV med ett personligt brev till den som sänt in frågan. Ur brevskörden valde redaktionen ut ett mindre antal brev för publicering. Efter en analys av brevverksamheten fann emellertid SIV att många frågeställningar var återkommande, att man genom att besvara breven tog över ansvaret från andra myndigheter samt att arbetsinsatsen och kostnaderna inte motsvarade värdet av denna brevservice. Tidningen ansåg däremot att verksamheten var värdefull för läsarna, vilket bekräftades av läsvärdesundersökningar. Efter en utdragen diskussion mellan tidningen och SIV har verksamheten nu förändrats så att tidningen väljer ut de brev som skall publiceras och sammanställer svar med hjälp av uppgifter från berörd myndighet, och att SIV enbart besvarar de frågor som berör dess verksamhet. Brevskrivare vars brev inte publiceras hänvisas till berörd myndighet.

13.2.5 Specialnummer

Allt sedan starten har Invandrartidningen kompletterat sin utgivning till prenumeranterna med s k specialnummer (stornummer, temanummer), vilka sänts till alla hushåll där hushållsföreståndaren är utländsk medborgare. På senare tid har denna utgivning skett regelbundet en gång i kvartalet, och den beräknas nå ca 185 000 hushåll (exklusive prenumeranter). Specialnumren bekostas av myndigheter, som på det här sättet kan utnyttja Invandrartidningen för att få ut direktinformation till invandrare. Man köper utrymme i tidningen enligt en fastställd prislista och svarar själv för manus eller underlag till manus. Verksamheten, som ursprungligen skulle vara enbart självförsörjande, har de senaste åren varit en förutsättning för att täcka stiftelsens kostnader för ordinarie tidningsutgivning.

Specialnumren ges ut som temanummer om t ex deklarationer, rösträtt eller skolundervisning eller som en blandad informationstidning med budskap från flera myndigheter. Tidningens ordinarie editioner marknadsförs bl a genom specialnumren.

13.2.6 En utvecklingsstudie

Tidningen har fått 50 000 kr från arbetsmarknadsdepartementet för att genomföra en *utvecklingsstudie* vad gäller samhällsannonsering i tidningens ordinarie upplagor, formatbyte och eventuellt annan periodicitet i utgivningen. Konsulter har anlitats för att kartlägga myndigheternas intresse av att annonsera i Invandrartidningen samt eventuellt på försök ta emot samhällsannonsering i den prenumererade upplagan under en viss period. Uppdraget gäller också en bedömning av möjligheterna att starta ett annonssamarbete med invandrarpressen. En viss försöksverksamhet med samhällsannonsering har också startat.

Såväl specialnummerverksamheten som samhällsannonsering försvåras av att de flesta myndigheter nu arbetar med krympande budget för informa-

tionsverksamheten. Därmed har stiftelsens ekonomiska situation försämrats.

13.2.7 Taltidning för assyrier och syrianer

När det gäller t ex invandrare, som har en annan informationstradition och en stor andel inte läskunniga är en vanlig tidning inte ett effektivt medium. Den turkiska utgåvan har haft svårt att etablera sig. Vid den stora invandringen av syrianska och assyriska flyktingar i slutet av 1970-talet fann man att tidningsformen överhuvudtaget inte var lämplig. Flyktinggruppen bestod inte bara till stor del av icke läskunniga utan språksituationen var också komplicerad eftersom flera språk förekommer i gruppen.

Med särskilda bidrag från regeringen och SIV genomförde Invandrartidningen år 1978 ett försök med en taltidning för assyrier, som hela gruppen då kallades. Den första taltidningen kom ut i oktober 1977 i en upplaga av 700 kassetter, vilka spreds till invandrarbyråer, bibliotek, studieförbund, föreningar, familjepedagoger etc. Taltidningen innehöll tal och musik varvat, sammanlagt ca 60 minuters speltid. Försöket, som mötte en hel del problem, avslutades efter 9 utgivningar.

13.2.8 Extra satsning på polska

Mot bakgrund av den stora strömmen av polska flyktingar under åren 1982 och 1983 gjorde SIV en analys av informations- och nyhetsförmedlingen på polska och fann att skriftlig information lämpade sig väl för denna flyktinggrupp – en ökning av antalet prenumeranter på invandrartidningens polska edition tydde på detta.

Med ekonomiskt stöd från SIV utökades tidningens polska upplaga under tiden maj–december 1983. Under projektperioden utökades vartannat nummer med två eller fyra sidor. Extrasidorna innehöll aktuell information samt basinformation avpassad för nykomna polska invandrare. Materialet skrevs direkt på polska av polska journalister i Sverige. En enklare utvärdering har gjorts. Den visar på ett mycket stort intresse hos prenumeranterna.

13.3 Läsarna

13.3.1 Allmänt

Som framgår av upplagestatistik och uppgifter om tryckspråk är upplagan vikande när det gäller de i informationssammanhang etablerade invandrarspråken finska, serbokroatiska och grekiska, medan uppgångar noteras för editionerna på polska, spanska och engelska.

Bland prenumeranterna finns som tidigare nämnts också personer som inte är invandrare i Sverige, t ex använder en del svenska elever Invandrartidningen i sina språkstudier. Finska elever i Finland använder den svenska upplagan i samma syfte, liksom bl a något 100-tal prenumeranter i USA.

År 1977 gjorde Institutet för marknadsundersökningar, IMU, på Invand-

rartidningens uppdrag och med stöd av SIV en läsvärdeundersökning av tidningen. Man vände sig till 1 125 av tidningens prenumeranter ur olika språkgrupper. 798 personer svarade. Av dessa hade 33 % varit bosatta i Sverige i 10 år eller längre. Av italienare och greker hade 68 respektive 60 % varit bosatta längre än 10 år i Sverige, av finnarna 43 % och av de serbokroatisktalande 37 %. Bland läsarna av Invandrartidningen På lätt svenska hade 24 % varit bosatta i Sverige högst ett år. Var sjätte svarande hade vid intervjutillfället svenskt medborgarskap. En sammanfattande slutsats som har dragits i SIV Dokumentation. Invandrarna och informationen 1. Invandrarnas informationssituation – en översikt av olika undersökningar (SIV 1979) är att Invandrartidningen visat sig vara en av de viktigaste informationskanalerna till invandrarna.

13.3.2 En enkät till läsare av Viikkoviesti

Inom Invandrartidningen har man den uppfattningen att en stor del av läsarna har prenumererat på tidningen under många år. När det gäller den finska upplagan bekräftas uppfattningen av en enkät som vi gjort bland ca 300 av prenumeranterna.

Enkäten till Viikkoviestis läsare sändes ut till drygt 300 slumpmässigt utvalda enskilda prenumeranter. Av svaren var 277 i bearbetningsbart skick och vi bedömer att enkätens resultat är representativt för de drygt 7 000 enskilda prenumeranter Viikkoviesti har (av totalt ca 8 000 prenumeranter uppskattas högst 1 000 utgöras av myndigheter etc).

Resultatet av enkäten redovisar vi mera detaljerat i bilaga 3. Några av slutsatserna är följande.

Närmare en tredjedel av prenumeranterna är svenska medborgare och mer än 80 % av prenumeranterna har varit i Sverige i minst tio år. Endast 5 % har varit här en kortare tid än fem år. Bara 400–500 av de drygt 7 000 enskilda prenumeranterna kan antas vara nyligen invandrade (mindre än fem år i Sverige).

Kunskaperna i svenska är enligt enkätsvaren lika bra bland dem av prenumeranterna som har kommit under de senaste 4 åren som bland dem som varit i Sverige i över 20 år, däremot är kunskaperna i svenska sämre bland de prenumeranter som har varit i Sverige 10–14 år. I den gruppen är det närmare 40 % som anser sig kunna fylla i enkäten enbart på finska. Denna fördelning torde återspegla den finska invandringen under 1970-talet. De sämsta kunskaperna finns bland dem som kom med den stora invandringsvågen 1969-1970, medan invandrarna under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet har haft en betydligt bättre utbildningsbakgrund och har haft kunskaper i svenska redan vid invandringen eller har lärt sig svenska fortare under vistelsen här.

Den stora majoriteten av tidningens prenumeranter anser att de genom Viikkoviesti får information de inte skulle få på annat sätt. Se tabell 13.2. Endast fem procent av prenumeranterna anser sig inte genom tidningen få någon ny information. I de skriftliga kommentarer som finns i enkäten förekommer många mycket positiva omdömen om tidningen.

Uppfattningen att man genom tidningen får information som man inte skulle få annars gäller tämligen oberoende av kunskaperna i svenska och

Tabell 13.2 Prenumeranterna på Viikkoviesti efter kunskap i svenska samt i vad mån de anser sig få information genom tidningen som de inte skulle få annars

Kan fylla i enkäten	Anser sig få ny information						
	Ja		Nej		Svar saknas	Summa	
	Antal	%	Antal	%	Antal	Antal	%
Lika bra på båda språken eller bättre på svenska	66	90	7	10	–	73	100
Bättre på finska men klarar svenska	101	94	7	6	1	109	100
Endast på finska	91	99	1	1	2	94	100
Samtliga	258	93	15	5	3	276	100

vistelsetiden i Sverige, även om andelen som inte anser sig få ny information genom tidningen är något större bland dem som kan svenska bättre.

13.3.3 Skrivelser till kommittén

Invandrartidningen har avlåtit skrivelser till kommittén, dels den 9 november 1983 och den 12 april 1984, den sistnämnda med anledning av en skrivelse från styrelseledamoten Anders Bauer till kommittén den 15 mars 1984. Skrivelser har också avlåtits av Invandrartidningens personal den 23 januari 1984 och Journalistklubben vid Invandrartidningen den 1 februari 1984.

13.4 Överväganden och förslag

13.4.1 Inledning

Invandrartidningen var när den tillkom i första hand avsedd för de nyanlända och inriktningen har hela tiden varit att ge samhällsinformation och förmedla nyheter. Tidningen skulle inte vara ett opinionsbildande organ och inte heller få ta emot kommersiella annonser. Den skulle få förmedla opinioner i den mån det behövdes för att bli läsvärd, något som bl a avsågs kunna underlätta att samhällsinformationen nådde ut. Tidningen skulle produceras av en självständig redaktion. Genom stiftelseformen har tidningen tillförsäkrats "en oberoende ställning gentemot statsmakterna, samtidigt som dessa inte påtar sig ansvar för vad som publiceras i tidningen" (prop 1967:149).

Invandrartidningen var vid sin start i stort sett den enda massmediekanalen för kontinuerlig information och nyhetsförmedling till de invandrargrupper den då riktade sig till. I dag förekommer också radio- och tv-sändningar på några språk samt tidningar av olika slag på invandrarspråk. Det gäller medlemstidningar och allmänna nyhetstidningar som invandrares organisationer och andra organisationer ger ut och i några fall privatägda nyhetstidningar. Det finns även svenska tidningar som innehåller material på

invandrarspråk, främst finska. Som vi visat i kapitel 10 kan ett fåtal grupper nås av alla nu nämnda typer av massmedier. Det gäller de finsk-, serbokroatisk-, grekisk- och turkiskspråkiga grupperna, dvs några av de största. Flera av övriga större språkgrupper har inte tillgång till etermedier annat än genom de möjligheter som närradion kan erbjuda. Invandrartidningen har däremot möjlighet att täcka, även om man räknar med en relativt hög analfabetism i vissa grupper, en mycket stor del av de största nyinvandrade medborgarskapsgrupperna.

13.4.2 Ett grundläggande problem

Ett grundläggande problem för stiftelsen är en ständigt vikande ekonomi, som medför ökande krav på statsbudgeten. Detta är inte förvånande, eftersom grundprincipen för samhällsinformation är att den skall finansieras med allmänna medel och att en uppräkning av budgeten inte har skett i takt med kostnadsökningarna. Från starten av stiftelsens tidningsverksamhet togs en symbolisk avgift ut för tidningen. Statsbidraget täckte då 75 % av kostnaderna. Under de senast förflutna sju åren har statsbidraget i genomsnitt täckt 66 % av kostnaderna, vilket alltså innebär ett ökat krav på självfinansiering. För år 1982/83 uppgick kostnaderna till ca 5 819 000 kr och utgjorde statsbidraget 3 970 000 kr samt prenumerationsinkomsterna ca 1 273 000 kr. Ekonomin har de senaste åren i hög grad varit beroende av hur det gått att sälja utrymme till centrala myndigheter och organisationer i de s k specialnumren. De har blivit en ekonomisk förutsättning också för den prenumererade upplagan. Prenumerationsavgiften var ursprungligen 10 kr för veckoupplagan och är fortfarande låg, 35 respektive 12 kr för vecko- och månadsupplagan i Sverige. Syftet med att ta ut ett pris överhuvudtaget var från början att få ett mått på efterfrågan.

I den tidigare nämnda skrivelsen till kommittén i november 1983 har Invandrartidningen önskat fästa kommitténs uppmärksamhet på bl a att statliga myndigheter – som tidigare varit "stora kunder" hos tidningen – under trycket av kärvt budgetläge nu prioriterat bort invandrarinformation genom tidningens specialnummer – och inte heller planerar att informera på annat sätt. Enligt Invandrartidningens bedömning borde en åtgärd vara att myndigheterna erinras om sitt ansvar för invandrarna enligt förordningen (SFS 1976:310) om åtgärder för invandrare. Utan dessa specialnummer skulle betydande nedskärningar behöva ske, anför Invandrartidningen.

Genom ökade krav på marknadsekonomiska bedömningar som har ställts på tidningen har de ekonomiska förutsättningarna att prioritera insatser efter mottagargruppernas behov minskat. Avgörande för om tidningen skall utkomma på ett visst språk har varit antalet prenumeranter. På några språk är upplagan låg eller vikande. Invandrartidningen uppger sig nu (maj 1984) stå inför att – av ekonomiska skäl – dels öka prenumerationspriset förhållandevis kraftigt, dels överväga nedläggning av vissa upplagor eller sluta med de extra sidorna i den serbokroatiska utgåvan, dels att minska utgivningen av veckoeditionerna från 43 till 40 nr/år.

En nedläggning av en mindre månadsupplaga skulle enligt tidningen ge högst 40 000 kr i besparing och en avveckling av en veckoedition ca 150 000 – 200 000 kr. För nedläggning krävs en förberedelsetid på ca sex månader och

för att ta upp en ny språkedition ca en till två månader, allt enligt tidningen. Med en fortsatt utveckling som innebär ökande krav på statsbudgeten kan vi förutse att diskussioner om nedläggning, utan möjligheter till ett konstruktivt tänkande när det gäller nya språkeditioner, kommer att bli följden. Situationen är varken till gagn för invandrarna eller stiftelsen och dess personal.

Med den tidsram som stått till buds har det inte varit möjligt för oss att tillräckligt överväga frågan om Invandrartidningen för att kunna lägga fram förslag. I denna situation bör en översyn av stiftelsens fortsatta verksamhet ske där en huvudfråga är i vilken utsträckning staten skall svara för massmediespridd samhällsinformation på olika språk till främst nyinvandrade och hur en finansiering skall ske av sådan information.

13.4.3 Utgångspunkter för en översyn

En utgångspunkt för översynsarbetet bör som framgår i kapitel 10 vara att kontinuerlig skriftlig samhällsinformation på olika språk bör finnas tillgänglig för nyinvandrade. En annan utgångspunkt är enligt vår mening att alla invandrare bör få möjlighet att lära sig svenska så snart efter invandringen som möjligt och därigenom kunna följa samhällsutvecklingen i Sverige. För personer som tillhör mindre språkgrupper är information på svenska – gärna i en anpassad form på "lätt svenska" – den enda realistiska möjligheten. Vi utgår alltså från att en periodisk skrift på lätt svenska och olika invandrarspråk är ett lämpligt medium i det nu överblickbara tidsperspektivet. Språkval, periodicitet, finansiering och huvudmannaskap är de frågor som skall utredas. Viktiga faktorer när dessa frågor skall besvaras är inte bara vilka utgifter det medför för staten utan också vilka alternativ som finns att ge nyinvandrade kontinuerlig information. Som vi anfört i kapitel 10 bör i ett läge med knappa resurser information till nyinvandrade prioriteras. Att sådan ges bör vara högprioriterat inom ramen för den totala informationen för invandrare.

En annan utgångspunkt är att personalen hos Stiftelsen Invandrartidningen har en långvarig och unik erfarenhet av att skriva, redigera och distribuera information och nyheter till invandrare på olika språk och även på lätt svenska.

För de utgåvor av en periodisk skrift som bör finnas i fortsättningen på lätt svenska och ett antal invandrarspråk bör som för stiftelsens nuvarande utgåvor gälla att de skall informera om människors rättigheter och skyldigheter i Sverige. De skall också sprida kunskap om hur man sköter vardagliga förrättningar, t ex post- och bankärenden, resor och inköp. En tredje uppgift är nyhetsrapportering och information om samhällsdebatten. Syftet är alltså att förmedla samhällsinformation i en vidare mening än myndighetsinformation.

I mån av resurser bör framtida utgåvor för att bli attraktiva och läsvärda, och samhällsinformationen härigenom tillgänglig, innehålla också lättare och varierad läsning. Tidningens uppgift bör emellertid inte heller i fortsättningen vara att delta i samhällsdebatten. Dess kulturpolitiska roll bör vidare tonas ner.

I en framtida ordning bör gälla att utgivningen av olika språkeditioner

snabbt bör kunna anpassas till förändringar i invandringen. Ekonomiska förutsättningar, handlingsfrihet och handlingsskyldighet bör föreligga för utgivaren med avseende på dessa delmål. När språkvalet övervägs måste det totala utbudet för nyinvandrade på det aktuella språket beaktas.

För att en utgivning på sikt skall vara möjlig måste antingen en omprioritering ske inom ramen för de medel som nu finns för information till invandrare eller också andra finansieringsmöjligheter vid sidan av bidrag från statsbudgeten skapas. En väg att åstadkomma en ökad egenfinansiering av utgåvorna som bör undersökas pekar vi på i det följande. I den mån ett pris för periodiska skrifter med samhällsinformation tas ut bör det inte vara marknadsanpassat utan, som hittills gällt för Invandrartidningens editioner, mera fungera som en "mätare" av efterfrågan på informationen.

Vad vi nu kommer in på är den av Stiftelsens styrelse framförda idén att stiftelsen skulle kunna utvecklas till en servicebyrå. Det skulle innebära att man framställer – utöver specialnummer – även andra tidningar, broschyrer, särtryck och på sikt kanske information genom andra medier än skriftliga, både åt statliga och kommunala informationsansvariga och om möjligt även åt andra organ. Stiftelsen har i den tidigare nämnda skrivelsen i april 1984 uttalat sig om tanken på att utveckla Invandrartidningen till ett mediahus och pekat på att man kan uppnå större effektivitet genom en koncentration av produktionsresurserna för samhällsinformation till invandrare i stället för att splittra dem på många institutioner. En fråga att överväga i det sammanhanget är vidare hur man får till stånd ett ökat samarbete med invandrarpressen. Det kan t ex gälla att tillhandahålla nyhetsmaterial och att samarbeta när det gäller annonsackvisition. I kapitel 11 har vi berört frågan om samarbete med invandrarpressen.

Om det är möjligt att utveckla en verksamhet med nu angivna inriktning hos det organ som skall ge ut den periodiska skriften, skulle utgivarens beroende av medel direkt över statsbudgeten successivt minska, i stället för att som nu öka. Åtskilliga överväganden behöver emellertid göras innan det är möjligt att ta ställning till om staten bör satsa på en utveckling av nu angivet slag. Det gäller t ex i vad mån kommersiell annonsering i editionerna skall tillåtas.

13.4.4 Utredningsuppdrag och tidsperspektiv

Vårt förslag är att den framtida utgivningen av en periodisk skrift på lätt svenska och invandrarspråk bör utredas i särskild ordning med de utgångspunkter som vi har angett i det föregående. En möjlig väg är att regeringen tillkallar en mediakunnig utredare för att genomföra uppdraget. Den sakkunskap som finns hos Invandrartidningen och SIV bör tas tillvara på lämpligt sätt i utredningsarbetet.

För att den totala resurssituationen när det gäller allmän samhällsinformation skall kunna bedömas måste också SIV:s planering på området vägas in. Det är därför viktigt att SIV:s i kapitel 10 angivna långsiktiga plan tas fram i så god tid att den kan utgöra del i underlaget när utredningens överväganden skall göras.

Tills vidare bör stiftelsen fortsätta sin verksamhet på ordinarie sätt men få möjligheter till den ökade flexibilitet beträffande språkval som erfordras.

13.5 Vissa kostnader för allmän samhällsinformation till invandrare

Av anslagsposten till information i SIV:s del av anslaget till åtgärder för invandrare, 3,6 milj kr, beräknades för budgetåret 1982/83 ca 40 % åtgå till information till invandrare – för budgetåret 1983/84 väsentligt mindre. Vi förordar att en tredjedel av posten, 1,2 milj kr, förs samman med ett belopp av 1 milj kr från SIV:s presstödsmedel till en särskild anslagspost som, enligt vad vi anfört i kapitel 10–12, bör tas i anspråk för SIV:s information till invandrare och till mediestöd.

Anslagsposten bör räknas upp till 2,5 milj kr. Den är sammanfattningsvis avsedd för stöd till tidningar på andra språk än svenska som med våra förslag inte faller under allmänt presstöd eller får stöd som kulturtidskrifter, närradioverksamhet, utvecklingsarbete på medieområdet samt mediestöd i övrigt i syfte att nå invandrare med angelägen allmän samhällsinformation.

Bidrag till Stiftelsen Invandrartidningen förutsätts utgå på sedvanligt sätt under budgetåret 1985/86.

14 Stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer

14.1 Några utgångspunkter

14.1.1 Inledning

I kapitel 3 om invandrar- och minoritetsorganisationer har vi beskrivit organisationslivet bland invandrare och i kapitel 4 om medinflytande och samverkan, deras roll som intresseorganisationer. I detta kapitel behandlar vi stödet från samhället till invandrar- och minoritetsorganisationerna.

Invandrarorganisationernas historiska framväxt har vi redovisat i kapitel 3. De flesta invandrar- och minoritetsorganisationerna är uppbyggda på språklig, nationell eller gemensamt hemlands grund. Det finns emellertid tvärnationella organisationer som samlar medlemmar som härstammar från en större region, t ex en kontinent eller erbjuder olika nationsgrupper att delta utan regional tillhörighet. Det finns också en kvinnoorganisation med medlemmar från skilda invandrargrupper samt svenska kvinnor, Riksförbundet Internationella föreningar för invandrarkvinnor, RIFFI.

En utpräglad kulturorganisation som i huvudsak arbetar på svenska är Invandrarnas kulturcentrum. Organisationen får stöd som kulturorganisation från utbildningsdepartementet och berörs inte här. Vi har vidare konstaterat att det finns åtskilliga specialiserade invandrarorganisationer, t ex uppbyggda kring ett yrke (skribenter, lärare) eller annat gemensamt intresse (föreningar knutna till politiska partier, studerandeorganisationer). Deras förhållanden tas inte upp här.

I kapitel 3 har vi angett som utgångspunkt att invandrar- och minoritetsorganisationerna kommer att under en överskådlig framtid vara intresseorganisationer på hela det invandrar- och minoritetspolitiska fältet och att verksamheten i föreningarna kommer att bibehålla en väsentligen kulturell och social inriktning, i kombination med intressebevakning både i kommuner och landsting.

14.1.2 SIV:s nuvarande stöd till riksorganisationerna

Verksamhetsbidrag från SIV utgår till invandrar- och minoritetsorganisationer som är att anse som riksorganisationer med verksamheten huvudsakligen förlagd till Sverige. Som ytterligare villkor gäller att organisationen är demokratiskt uppbyggd och själv står för en (inte angiven) del av kostnaderna för verksamheten. Någon minimigräns för antalet medlemmar

Tabell 14.1 Verksamhetsbidrag totalt till invandrarnas riksorganisationer, budgetårsvis

Budgetår	Fördelat belopp, milj kr
1975/76	1,6
1976/77	1,8
1977/78	2,2
1978/79	2,425
1979/80	3,325
1980/81	3,625
1981/82	3,810
1982/83	4,645
1983/84	4,349
1984/85	4,480[a]

[a] Anvisat belopp

finns inte enligt statsmakternas beslut. Under det första bidragsåret 1975/76 fördelades 1,6 milj kr som verksamhetsbidrag till sammanlagt nio organisationer. Beloppet för budgetåret 1983/84 är totalt ca 4,3 milj kr som har fördelats på 22 organisationer. Utvecklingen av bidragen totalt sedan år 1975/76 framgår av tabell 14.1 och fördelningen på riksorganisationer och budgetår av tabell 14.2.

Möjligheten att få *projektbidrag,* som också tidigare kunde utgå från SIV, ökade fr o m budgetåret 1975/76. Bidrag kan utgå till invandrar- och minoritetsorganisationer, trossamfund, svenska organisationer, fackliga organisationer och till kommuner för projekt av försökskaraktär. Av totalt anvisat projektstöd för budgetåret 1982/83, ca 3,2 milj kr, gick ca 1,6 milj kr till invandrar- och minoritetsorganisationer, 0,3 milj kr till fackliga organisationer och 0,4 milj kr till kommuner och landsting.

Av projektbidragen till invandrar- och minoritetsorganisationer för budgetåret 1982/83, ca 1,6 milj kr, gick huvudparten till riksorganisationerna och en mindre del till lokala invandrar- och minoritetsföreningar. Av riksorganisationernas bidrag beviljades en del till en allmän förstärkning av kansliresurserna, en del till kvinno- och ungdomsverksamhet och en del till invandrar- och minoritetspolitiska projekt av olika slag (bl a invandrarkunskapsprojekt). Dessutom beviljades bidrag till projekt av övervägande kulturellt innehåll.

Bidragen till lokal verksamhet avsåg bl a barn- och kvinnoverksamhet, konferenser i invandrarpolitiska frågor, närradioverksamhet, invandrarkunskapsprojekt, startbidrag till föreningar och kulturaktiviteter av olika slag.

Beträffande RIFFI kan nämnas att organisationen erhåller såväl verksamhetsbidrag från SIV som bidrag till sin centrala verksamhet som kvinnoorganisation från civildepartementet.

SIV ger i regel inte bidrag för ändamål som man kan få stöd för hos annan myndighet. Detta gäller på det centrala planet t ex kulturella aktiviteter och på det lokala planet stöd till löpande verksamhet.

Tabell 14.2 Verksamhetsbidrag till invandrarnas riksorganisationer. Fördelning budgetårsvis (1000-tal kronor)

Budgetår/organisation	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84
Riksförbundet Finska föreningar i Sverige	600	730	770	860	985	1 034	1 086	1 120	1 140
Jugoslaviska riksförbundet	225	285	340	400	490	514	540	560	575
Grekiska riksförbundet	200	260	295	355	415	436	458	645	480
Estniska kommittén	75	135	150	185	215	226	226	246	251
Esternas representation	75	45	50	55	65	68	72	74	75
Finlandssvenskarnas riksförbund	100	110	125	150	210	221	232	240	245
Assyriska riksförbundet						65	68	130	160
Syrianska riksförbundet (Suryoye riksförbundet)						65	68	130	160
Turkiska riksförbundet					185	195	205	335	240
Italienska riksförbundet	100	110	130	155	210	221	232	240	245
Lettiska hjälpkommittén och Lettiska centralrådet	125	125	135	120	140	147	155	160	165
Spanska riksförbundet					110	116	122	125	130
Riksförbundet Polska föreningar i Sverige			40	45	55	58	61	66	70
Kroatiska riksförbundet (Kulturföreningen Matija Gubec)			20	30	30	32	34	66	70
Ungerska riksförbundet					60	63	66	66	70
Invandrarnas kulturcentrum[a]			40	80	150	170	160	160	200
Finsk-ingermanländarnas centralförbund			10	10	15	16	17	17	19
Riksförbundet Internationella föreningar för invandrarkvinnor[b]			60	60	70	74	78	80	82
Immigranternas riksförbund (Immigrantinstitutet)					70	74	78	80	82
Isländska riksförbundet								40	50
Portugisiska riksförbundet								25	40

[a] Erhåller stöd från utbildningsdepartementet.
[b] Erhåller numera stöd även från civildepartementet som kvinnoorganisation.

14.1.3 SIV:s utvärdering av verksamhetsbidragen och förslag till en ny konstruktion

SIV har på regeringens uppdrag utvärderat verksamhetsbidragen under perioden 1975–1980 och utarbetat förslag till en ny ordning. SIV:s förslag lämnades till regeringen hösten 1980, och rapporten överlämnades av regeringen till kommittén i maj 1981.

I SIV:s rapport redovisas en enkät till 13 invandrarorganisationer av rikskaraktär samt görs analyser av den ekonomiska situationen i organisationerna år 1980. Vidare beskrivs den uppbyggnad av invandrarnas organisationer som skedde under senare delen av 1970-talet, efter det att de nya bidragsmöjligheterna hade införts år 1975.

I sin utvärdering konstaterar SIV att den nuvarande ordningen för bidragsgivningen är otillfredsställande och i viss mån orättvis. På grund av svårigheterna att få ökade anslag säger sig verket inte ha kunnat bevilja vare sig nödvändiga höjningar av verksamhetsbidragen till "gamla" bidragsberättigade organisationer eller tillräckliga bidrag till nya. SIV anser att någon form av automatik behövs för verksamhetsbidragen. Verket vill vidare höja kravet på riksorganisationernas egenfinansiering och menar att en uttaxering av 5 kr per medlem och år bör kunna uppnås efter en övergångsperiod av fem år mot det uttag på i genomsnitt 1 kr som var aktuellt vid utvärderingen.

SIV:s förslag till ett nytt system är utformat med utgångspunkt i organisationer som har en medlemsorienterad verksamhet i vidaste kulturell mening, framhålls i rapporten. Enligt förslaget skall verksamhetsbidrag kunna utgå från SIV jämsides med och oberoende av andra statsbidrag som ges för speciella ändamål, t ex för religiös verksamhet, ungdomsverksamhet eller tidningsutgivning.

Verksamhetsbidragets storlek skall enligt förslaget beräknas enligt följande:

- Organisation med minst 3 000 registrerade, betalande enskilda medlemmar får automatiskt verksamhetsbidrag.
- Verksamhetsbidraget bör utgå med ett grundbidrag på minst 250 000 kr (i 1980 års penningvärde) för att trygga anställning av personal och hyra av lokal samt vissa administrations- och organisationskostnader. Ett rörligt bidrag bör tillkomma med 25 kr per medlem för upp till 10 000 medlemmar och 20 kr per medlem för antal som överstiger 10 000.
- Organisation med mindre antal medlemmar än 3 000 samt mångnationell organisation föreslås få bidrag enligt det nuvarande systemet, om särskilda skäl föreligger och efter SIV:s årliga prövning. Ett särskilt skäl kan vara att det inom en viss nationalitetsgrupp inte finns antalsmässigt underlag för en riksorganisation med över 3 000 medlemmar. Ett annat särskilt skäl kan vara att en organisation redan får verksamhetsbidrag från SIV och därför bör ha sin grundtrygghet kvar också i fortsättningen. För detta krävs, anser SIV, ett årligt bidrag på 150 000 kr per organisation (i 1980 års löner och priser).

För att splittringar inom gruppen skall motverkas anser SIV att en restriktiv prövning bör tillämpas i varje enskilt fall när nya riksorganisationer bildas inom en nationalitetsgrupp med redan etablerad riksorganisation. Liksom hittills bör utvecklingsbidrag ur SIV:s projektanslag kunna beviljas för att

stödja en organisation innan den blivit berättigad till verksamhetsbidrag. Detta ger SIV en möjlighet att bedöma organisationens stabilitet och dess utvecklingsmöjligheter innan verksamhetsbidrag beviljas.

SIV framhåller vidare att verksamhetsbidragen måste skyddas mot inflation. Verket anser också att möjligheterna att genom projektbidrag kunna stödja ambitiös och angelägen verksamhet hos organisationerna bör vara kvar.

Den föreslagna bidragskonstruktionen med automatiskt utgående bidrag till organisationer med över 3 000 medlemmar förutsätter att den berörda anslagsposten omformas till ett *förslagsanslag,* medan den del av bidragsgivningen som prövas i varje enskilt fall fortfarande kan utgå från ett maximerat anslag eller en maximerad anslagspost.

Enligt den beräkning som SIV gjorde med utgångspunkt i förhållanden som rådde år 1980 skulle bidrag enligt den föreslagna bidragsreformen kosta totalt minst 7 milj kr, mot totalt ca 3,6 milj kr budgetåret 1980/81.

14.2 Statens stöd till övriga folkrörelser

14.2.1 Inledning

I en sakkunnigutredning (SOU 1979:60) Bidrag till folkrörelser behandlas det stöd som ur olika källor utgår till folkrörelserna. Utredningen konstaterar att det finns en mångfald statsbidrag – sammanlagt ett sextiotal – som fördelas av 38 myndigheter, centrala verk och andra organ. Alla statsdepartement utom dåvarande ekonomidepartementet hade särskilda statsbidrag till organisationer redovisade under sina huvudtitlar. Därtill fördelas bidrag från landsting och kommuner.

I utredningen konstateras att samhällets stöd till folkrörelser kraftigt ökat under 1970-talet. Av en sammanställning som kommundepartementet gjorde år 1978 framgår att närmare 1,7 miljarder kr utbetalades totalt i kontanta statliga bidrag till olika föreningar och organisationer under budgetåret 1977/78. Någon senare sammanställning finns inte tillgänglig.

I det följande gör vi en summarisk redovisning av reglerna för kontant statligt stöd till några folkrörelser med tonvikt på stödet till organisationernas centrala verksamhet. Vi försöker också beskriva invandrarorganisationernas möjligheter att bli delaktiga av stödet. Vi tar först upp stödet till ungdomsorganisationerna dels därför att samtliga invandrarorganisationer har sådan verksamhet och i regel prioriterar den mycket högt, dels därför att några av invandrar- och minoritetsorganisationerna är erkända som ungdomsorganisationer och därigenom får stöd från staten för sitt ungdomsarbete. Därefter tar vi upp stödet till idrott och sedan till kvinnoorganisationer.

14.2.2 Stöd till ungdomsorganisationer

Av regeringen erkänd ungdomsorganisation kan få bidrag från statens ungdomsråd till sin centrala verksamhet. Sådan organisation måste ha

- minst 3 000 medlemmar i åldern 7–25 år och lokalavdelningar i minst hälften av landets landstingskommuner,

- verksamhet huvudsakligen bland barn och ungdomar,
- demokratisk uppbyggnad,
- verksamhetsberättelser och bokslut från två på varandra följande verksamhetsår.

I regel utgår grundbidrag, vars storlek budgetåret 1983/84 är 295 000 kr, för budgetåret 1984/85 310 000 kr.

Därutöver utgår rörligt bidrag per medlem i åldern 7–25 år för antalet medlemmar utöver 3 000 på följande sätt: i intervallet 3 001 – 40 000 med 26 kr (budgetåret 1984/85 28 kr), och i intervallet 40 001 och däröver med 21 kr (budgetåret 1984/85 24 kr) per medlem.

För de handikappades ungdomsorganisationer gäller en nedre medlemsgräns om 1 500 medlemmar. För vissa handikapporganisationer utgår det rörliga bidraget för antalet medlemmar utöver 1 500 med 106 kr (budgetåret 1984/85 112 kr), i intervallet 1 501 – 3 000 och i övrigt enligt de bestämmelser som gäller för övriga ungdomsorganisationer som regeringen förklarat berättigade till det centrala ungdomsstödet.

Organisation som förklaras statsbidragsberättigad erhåller första året ett halvt grundbidrag, året därefter ett helt grundbidrag och tredje året både grundbidrag och rörligt bidrag.

Organisation som regeringen förklarat berättigad för bidrag till dess centrala verksamhet får också *statsbidrag till sin lokala verksamhet.* Därutöver utgår i regel landstings- och kommunbidrag till regional respektive lokal verksamhet, eftersom landstingen och kommunerna brukar ge stöd till de statsbidragsberättigade organisationernas distrikts- respektive lokalavdelningar. Särskilda regler gäller för det lokala aktivitetsstödet.

Bland invandrarorganisationerna är följande riksförbund statsbidragsberättigade ungdomsorganisationer:

- Estniska kommitténs ungdomsverksamhet,
- Grekiska riksförbundet (fr o m budgetåret 1983/84),
- Jugoslaviska riksförbundet,
- Riksförbundet Finska föreningar i Sverige,
- Turkiska riksförbundet (fr o m budgetåret 1983/84).

Totalt är anslaget till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet för budgetåret 1983/84 ca 44 milj kr (budgetåret 1984/85 ca 47 milj kr) och till deras lokala verksamhet nästan 90 milj kr (budgetåret 1984/85 86 milj kr). Till de stödberättigade invandrarorganisationerna ligger det centrala och lokala stödet totalt i storleksordningen 2,5 milj kr.

Till invandrarorganisationernas centrala verksamhet varierar stödet mellan drygt 1 milj kr till finska riksförbundet och ca 300 000 kr till grekiska respektive turkiska riksförbundet. De sistnämnda organisationerna får stöd i särskild ordning motsvarande ett grundbidrag.

Budgetåret 1983/84 har statens ungdomsråd vidare haft att fördela närmare 9 milj kr till ferieverksamhet i första hand för barn i åldern 7–12 år (men som även kan omfatta högstadieelever). Sex invandrarriksförbund har beviljats totalt ca 750 000 kr av dessa medel för ferieverksamhet.

14.2.3 Stöd till idrotten via Riksidrottsförbundet

Riksidrottsförbundet (RF) fördelar statsbidrag till specialförbunden (SF) som svarar för var sin idrottsgren (tävlingsidrott). Totalt fördelades budgetåret 1982/83 ca 95 milj kr. Dessutom fick andra organisationer (exempelvis Friluftsfrämjandet, Simfrämjandet, Cykelfrämjandet m fl) tillsammans ca 10 milj kr samt Kårortsnämnderna något över 3 milj kr för sin verksamhet. Därutöver fördelar Riksidrottsförbundet bidrag till sina egna regionala organ, distriktsförbunden. RF kan också avsätta medel till verksamheter förbundet vill främja vid olika tidpunkter. Så har t ex 800 000 kr reserverats för kvinnoidrott.

Bidragen till SF är i princip avsedda för den centrala verksamheten, förvaltningen m m. Några gemensamma fördelningsprinciper finns inte för närvarande. Fördelningen sker i stället med hänsyn till det bidrag respektive förbund tidigare erhållit samt med ledning av den erfarenhet RF har av verksamheten. Riktlinjer och principer för fördelningen av statsbidragen har utarbetats inom RF och har behandlats av dess styrelse våren 1984.

Det bör särskilt nämnas att Riksidrottsförbundet sedan några år aktivt arbetar för att utveckla invandrarnas idrottsverksamhet. Förbundet har en heltidsanställd konsulent för invandraridrotten. Ett handlingsprogram fastställdes av riksidrottsmötet år 1981, i vilket invandrarna välkomnas att delta i existerande svenska föreningar eller, om de så väljer, idrotta inom egna föreningar med stödjande insatser från idrottsrörelsen. Särskilt framtonas idrottens ansvar för ökad samverkan mellan invandrare och svenskar. Vi har i kapitel 3 redovisat en undersökning av invandraridrottsföreningar år 1982. Av kartläggningen framgår att 307 invandraridrottsföreningar var anslutna till något av specialförbunden.

För att stimulera invandrarnas riksorganisationer till insatser på idrottens område lämnar Riksidrottsförbundet bidrag till några av de största riksorganisationerna. Bidragen är avsedda främst för utbildning av ledare och tränare samt för genomförande av rikstävlingar. Under budgetåret 1982/83 utgick som sådant "servicebidrag" sammanlagt 135 000 kr till fem riksinvandrarorganisationer. Riksförbundet Finska föreningar i Sverige fick 105 000 kr, Jugoslaviska riksförbundet 10 000 kr, Grekiska riksförbundet 8 000 kr samt Assyriska och Syrianska riksförbunden 6 000 kr vardera.

Riksidrottsförbundet har tillsammans med det finska och jugoslaviska riksförbundet genomfört kurser för handledare från respektive grupp år 1983. Viss försöksverksamhet som skall pågå i fyra år har inletts med medel från statens ungdomsråd bland latinamerikaner i Göteborg och turkar i Stockholm.

I årets budgetproposition (prop 1983/84:100, bilaga 11, s 125) framhålls att särskilda insatser bör göras bl a för att få fler invandrare med i idrottsverksamhet. Ökade insatser för att främja ungdomens idrottsutövande bör också ges hög prioritet. I propositionen beräknas medel för särskilda insatser för att aktivera fler kvinnor, invandrare och handikappade inom idrottsrörelsen och anges att Riksidrottsförbundet skall redovisa de åtgärder som vidtas.

Lokalt statligt *aktivitetsstöd* till *ungdomsidrotten* fördelas via ungdomsrådet till de ungdomsorganisationer som är statsbidragsberättigade. Lokalt statligt aktivitetsstöd utgår via RF till idrottsföreningar som är anslutna till Riksidrottsförbundet.

Vuxenidrotten får inte motsvarande bidrag för den lokala verksamheten. Den finansieras på annat sätt – genom medlemsavgifter, lotterier, inträdesavgifter, gåvor och andra intäkter.

Riksförbundet Finska föreningar i Sverige (RFFS) har sökt statsbidrag från jordbruksdepartementet som s k övrig idrottsorganisation (dvs en organisation som inte är ansluten till Riksidrottsförbundet). Dessa är i dag i huvudsak s k främjandeorganisationer som arbetar för att främja exempelvis simsport eller friluftsliv. Finska riksförbundet har inte kommit i fråga för sådant stöd. Vi erinrar emellertid om att riksförbundet via statens ungdomsråd redan nu får bidrag som riksorganisation. Bidraget är avsett att täcka all verksamhet för ungdom, däribland ungdomsidrotten. Tävlingsidrotten får, som vi nämnt tidigare, bidrag via idrottens specialförbund till vilka drygt 300 invandraridrottsorganisationer är anslutna. Ett hundratal av dessa är finska föreningar som samtidigt är anslutna till RFFS.

14.2.4 Stöd till kvinnoorganisationer

Stödet till kvinnoorganisationerna infördes år 1982 efter riksdagens behandling av prop 1981/82:155 (AU 1981/82:24, rskr 367) och utgår enligt de bestämmelser som finns i förordningen (1982:865) om statsbidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet.

I propositionen konstaterades att det stöd som dittills hade utgått till kvinnoorganisationerna hade i stor utsträckning varit enbart projektstöd, t ex bidrag för internationellt biståndsarbete, bidrag för upplysning i sexual- och samlevnadsfrågor samt bidrag för information till invandrarkvinnor. Kvinnoorganisationerna hade inte tillgång till ett kontinuerligt verksamhetsstöd – något som andra typer av organisationer vanligen kunde få.

Enligt föredragande statsrådet måste kvinnoorganisationerna tillförsäkras en sådan ekonomisk bas att de kan planera sin verksamhet utan att behöva förlita sig på tillfälliga ekonomiska bidragsmöjligheter. Han framhöll den avgörande och pådrivande betydelse kvinnoorganisationerna hade haft och har när det gäller att ställa kvinnors problem i centrum och driva på arbetet för jämställdhet.

Det nya bidragssystemet, som trädde i kraft bidragsåret 1982/83, konstruerades med stödet till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet som modell. Stödets storlek sattes emellertid lägre eftersom vuxna medlemmar rimligen ansågs ha större möjligheter att själva bidra till verksamheten än vad ungdomsorganisationerna har. Stödet har en fast och

Tabell 14.3 Storleken på det statliga bidraget till kvinnoorganisationer efter antal medlemmar

Antal medlemmar	Grundbidrag	Rörligt bidrag	Totalt
1 500	62 500	–	62 500
3 000	125 000	–	125 000
15 000	125 000	60 000	185 000
30 000	125 000	135 000	260 000
45 000	125 000	210 000	335 000
60 000	125 000	285 000	410 000
75 000	125 000	285 000	410 000

en rörlig del, den senare baserad på antalet medlemmar. Ett helt s k grundbidrag (125 000 kr) utgår till organisationer med mer än 3 000 medlemmar. För organisationer med 1 500 – 3 000 medlemmar utgår ett halvt grundbidrag. Den rörliga delen av bidraget utgår med 5 kr per medlem för antalet medlemmar utöver 3 000, dock inte för fler än maximalt 60 000 medlemmar. Utfallet för organisationer med olika antal medlemmar framgår av tabell 14.3.

Med kvinnoorganisation förstås en organisation som har till främsta uppgift att arbeta för kvinnans ställning i samhället och aktivt arbeta för jämställdhet mellan kvinnor och män. Organisationer med andra huvudmål för sin verksamhet kan inte få stöd. Som framgått måste en kvinnoorganisation för att bli bidragsberättigad ha fler än 1 500 medlemmar, och flertalet medlemmar skall vara kvinnor.

För att räknas som medlem krävs att hon eller han under kalenderåret fyller minst 15 år och har erlagt stadgeenlig medlemsavgift till organisationen. Medlemmen skall vara ansluten till en lokalavdelning och ha stadgeenliga möjligheter att påverka organisationens verksamhet, inriktning och uppbyggnad.

För att bidrag skall utgå krävs vidare att lokalavdelningar finns i minst hälften av landets landstingskommuner. Med landstingskommuner jämställs kommun som inte ingår i landstingskommun. För invandrarkvinnors organisationer kan, som anges i det följande, undantag från detta krav göras.

Ansökan om bidrag prövas av regeringen (civildepartementet). Till ansökan skall fogas stadgar och redogörelse för verksamheten under det senaste verksamhetsåret.

14.2.5 Invandrarorganisationerna och kvinnostödet

När kvinnostödet infördes uppmärksammades den särskilda situationen för organisationer bland invandrarkvinnor. SIV framhöll i sitt remissyttrande över utredningsförslaget, att det är svårt för många invandrarorganisationer att uppfylla kravet på geografisk spridning och att kravet på minimiantal medlemmar kan få till följd att vissa organisationer som borde få bidrag ställs utanför systemet.

En lösning för invandrarkvinnornas organisationer blev att undantag "i särskilda fall" medges från kravet på geografisk spridning. Också arbetsmarknadsutskottet betonade vikten av praktiska lösningar för invandrarorganisationerna (AU 1981/82:24, s 5).

Invandrarorganisationerna bedriver kvinnoverksamhet, men normalt är kvinnoarbetet inte organisationens främsta syfte. Kvinnoaktiviteterna kan vara organiserade i särskilda kommittéer eller sektioner inom riksorganisationen. Sektionerna eller kommittéerna utgör inte självständiga organisationer och kan därför inte få det särskilda kvinnostödet. Under en rad år har invandrarverket prioriterat projekt med inriktning på kvinnoaktiviteter och beviljat projektbidrag till sådan verksamhet. Projektbidrag från SIV och från andra bidragsmyndigheter är för närvarande den enda form av statsbidrag som utgår till kvinnoverksamhet i invandrarnas riksorganisationer med undantag för RIFFI, som får bidrag som kvinnoorganisation.

14.3 Bidrag från kommuner och landsting

14.3.1 Bidrag från kommuner

Allmänt

Kommunerna stöder organisationer och föreningar genom kontanta bidrag till föreningsverksamheten som sådan och till punktinsatser och projekt av olika slag, samt ibland genom att upplåta lokaler och anläggningar samt genom service vad gäller informationstjänster, duplicering m m. Den kommunala bidragsgivningen administreras på olika sätt i kommunerna. Ansvaret ligger på olika nämnder och bidragsformerna varierar från kommun till kommun.

I en promemoria den 1 december 1981 har Svenska kommunförbundet gett "ett underlag för kommunernas beslut om hur reglerna för kommunens bidrag till invandrarföreningar skall utformas". Promemorian behandlar bara själva konstruktionen av bidraget, framhåller Kommunförbundet. Det framgår också att 146 kommuner enligt en enkät år 1980 hade speciella bidrag till invandrarföreningar. Bidragen administreras i de flesta fall av fritidsnämnd, i ett antal fall av invandrarnämnd och i några fall av socialnämnden.

Enligt promemorian bör de föreningar som får åtnjuta kommunens speciella bidrag

- ha en verksamhet av allmän karaktär,
- ha ett socialt och kulturellt syfte,
- ej bedriva partipolitisk verksamhet,
- till minst hälften ha invandrare som medlemmar,
- ha stadgar där det framgår att verksamheten vänder sig till invandrare,
- vara demokratiskt uppbyggda.

Föreningen skall ha sitt säte och sin verksamhet i den bidragsgivande kommunen och en riktpunkt är att minst hälften av medlemmarna skall vara bosatta i kommunen. Det är viktigt att kommunerna samarbetar när det gäller de små invandrargruppernas föreningsliv – där det ofta förekommer föreningar som får medlemmar från flera kommuner utan att någon kommun har majoriteten av medlemmarna inom sina gränser.

Kommunförbundet framhåller att principen för kommunens handläggning av invandrarfrågor bör vara att varje fackförvaltning ansvarar för invandrarfrågorna inom sitt område och följaktligen den nämnd som ansvarar för bidragsfrågor till föreningslivet i allmänhet även bör göra detta för bidragen till invandrarföreningar. Samråd med invandrarnämnd eller invandrarbyrå förutsätts. Viktigt är enligt Kommunförbundet, att bidragsgivningen samordnas så att bedömningen sker på ett ställe samt att bidragen till invandrarföreningarna avvägs mot och behandlas enligt samma principer som bidrag till svenska föreningar.

I sina sammanfattande synpunkter påpekar Kommunförbundet att det inte är nödvändigt att använda alla de fyra bidragsformer som diskuteras i promemorian, startbidrag, verksamhetsbidrag, lokalbidrag och bidrag till

särskilda insatser. Ett samlat bidrag med visst belopp per medlem bör exempelvis också kunna komma i fråga. Grunden för bidragen bör vara aktiviteten.

Som villkor för bidrag bör vidare gälla att föreningen har minst 25 betalande medlemmar. Gränsen måste dock sättas med hänsyn till kommunstorlek, invandrartäthet och storleken på de invandrargrupper som finns i kommunen, framhåller Kommunförbundet. Vidare anges att den som endast deltar i föreningens öppna verksamhet utan att betala medlemsavgift inte är bidragsgrundande.

Genom några enkäter till kommunerna har Kommunförbundet undersökt hur stora de kommunala, till invandrarföreningar specialdestinerade bidragen har varit. Under år 1976 beräknades inemot 3 milj kr, år 1979 närmare 9 milj kr och år 1980 sammanlagt omkring 12 milj kr ha utgått. Sistnämnda uppgift bygger på beräkningar med utgångspunkt från uppgifter från 90 kommuner. Av den information vi har fått från respektive kommun framgår att det till invandrarorganisationerna specialdestinerade stödet i de tre storstadskommunerna, Stockholm, Göteborg och Malmö, totalt ligger i storleksordningen 5,5 – 6 milj kr.

De tre storstadskommunernas invandrarnämnder har ett regelbundet samarbete. Representanter för invandrarnämnder och -förvaltningar samlas några gånger om året för att diskutera bl a bidragsfrågor. Ett gemensamt policy-uttalande har förberetts och förväntas föreligga år 1984.

I det följande redovisar vi först vissa uppgifter från Stockholms och Göteborgs kommuner och därefter uppgifter som vi har fått från Västerås och Olofström.

Stockholm

I Stockholm utgår bidrag till invandrarföreningar från dels invandrarnämnden, dels fritids-, kultur- och socialnämnden samt kommunstyrelsen. En sammanfattning av år 1983 beviljade bidrag t o m slutet av september ger enligt invandrarförvaltningen följande bild.

Bidrag t o m september 1983 (när huvudparten av bidragen fördelats)

Invandrarnämnden	3 355 062 kr
Fritidsnämnden	522 900 kr
Kommunstyrelsen	77 500 kr
Kulturnämnden	1 311 608 kr
Socialnämnden	576 632 kr
	5 843 702 kr

Till barn och ungdom fördelades år 1982 1,4 milj kr.

Invandrarnämndens bidrag är förbehållna endast invandrarföreningar, medan bidrag från de *övriga nämnderna* beviljas enligt samma normer som till andra föreningar.

Från Stockholms invandrarnämnd utgår bidrag till invandrarföreningar med 155 kr per betalande medlem och år. Som bidragsgrundande räknas medlemmar över 15 år. Något krav på lägsta antal medlemmar eller lägsta

medlemsavgift tillämpas inte, även om en rekommendation finns att medlemsavgift skall utgöra minst 25 kr/år.

Numera utges inte särskilt lokalbidrag, utan föreningen får själv bestämma vad den vill använda bidraget till. Å andra sidan tillhandahåller kommunen samlingslokaler till låg hyra eller tillämpar ofta s k 0-taxa, vilket också utnyttjas av invandrarföreningarna (75 % av de hos invandrarnämnden kända invandrarföreningarna hade hösten 1982 utnyttjat denna möjlighet enligt uppgifter från fritidsnämnden).

Göteborg

Invandrarnämnden/förvaltningen har sedan år 1980 huvudansvaret för den kommunala bidragsgivningen m m i Göteborg. Tidigare var det fritidsförvaltningens föreningsavdelning. I Göteborg finns ett 100-tal invandrarorgaisationer, varav två distriktsorganisationer. Bidragsbudgeten uppgick år 1983 till drygt 2 milj kr.

Bidragssystemet omfattar generella och selektiva bidrag. De generella bidragen utgörs av lokal- och verksamhetsbidrag samt administrationsbidrag till distriktsorganisationer (motsvarande landstingens bidrag). Invandrarnämnden har uttalat att den selektiva bidragsgivningen skall inriktas främst på stöd till barn-, ungdoms- och kvinnoverksamhet.

Invandrarnämndens ekonomiska stöd till invandrarorganisationer år 1982

Generella bidrag	
Lokalbidrag	1 187 520 kr
Verksamhetsbidrag inkl startbidrag	252 000 kr
Administrationsbidrag (regionalt stöd)	90 000 kr
Selektiva bidrag	
Bidrag till sommarlovsverksamhet	164 335 kr
Kurs- och utbildningsbidrag	14 090 kr
Övriga selektiva bidrag	95 850 kr
Totalt	1 803 795 kr

"Svenska" föreningar får inte hyresbidrag till vuxenverksamheten. Däremot tillämpas subventionerade hyror för de lokaler kommunen hyr ut med tre skilda taxor, varvid invandrarförening i förekommande fall betalar enligt den lägsta. Ungdomsverksamhet får lokalbidrag (högst 65 % av hyran) från fritidsnämnden. Invandrarförvaltningen kan också hjälpa till med att skaffa lokal hos annan hyresvärd än kommunen och inträda som garant i och med att hyreskontrakt tecknas genom kommunen.

Det stöd som utgår från *Fritid Göteborg* (fritidsnämnden) fördelas inte centralt i kommunen, utan i ett 20-tal delområden. De lokala fritidsråden (föreningsråd) ger stöd till invandrarföreningar som är verksamma i stadsdelen eller bostadsområdet. *Socialnämnden* ger ekonomiskt stöd till handikapp- och länkorganisationers koloniverksamhet m m. Till invandrar-

organisationerna utgick år 1983 ca 100 000 kr i sådant stöd. *Kulturstödsnämnden* ger stöd till det fria kulturarbetet. Tillfälliga bidrag kan utgå till invandrarorganisationer och avser främst kostnader för lokalhyra och utrustning. Ett ökande antal invandrarorganisationer vänder sig till kulturstödsnämnden för råd och stöd. Kulturstödsnämndens bidrag till invandrarorganisationer åren 1982 och 1983 uppgick till 46 000 respektive 54 300 kr av ett totalt anslag på 410 000 respektive 550 000 kr till kulturverksamhet i föreningslivet.

Medlem är enligt invandrarnämndens bidragsregler den som fyllt fyra år, är upptagen i organisationens medlemsmatrikel, regelbundet deltar i organisationens verksamhet och betalar en personlig, individuell medlemsavgift om lägst 25 kr per år.

Västerås

I Västerås kommun ser man de 22 invandrarföreningarna som en del av det totala föreningslivet, men är införstådd med att de behöver extra stöd och tar i vissa fall särskild hänsyn till detta. En invandrarförening kan söka bidrag både som ungdoms- och som invandrarförening. Fram till år 1983 fördelade kultur- och fritidsnämnden bidrag till invandrarföreningarnas ungdomsverksamhet och invandrarnämnden bidrog till invandrarföreningarnas lokalhyror. Efter en utredning som gjordes år 1982 överfördes bidraget till lokalhyror till *kultur- och fritidsnämnden*. År 1984 har 336 000 kr avsatts till lokal- och verksamhetsbidrag för invandrarföreningarna.

Invandrarnämnden förfogar över 50 000 kr att fördelas till särskilda projekt och arrangemang. Dessutom kan föreningarna söka andra bidrag på samma grunder som "vanliga svenska föreningar". Några särskilda regler finns inte för projekt- och arrangemangsbidragen. Riktlinjer utarbetas för närvarande och enligt en kommentar från invandrarbyrån kan det vara tänkbart att bidragen i framtiden kommer att mera inriktas på flyktingföreningar, vilka under den senaste tiden visat större aktivitet än övriga invandrarföreningar.

Kommunen ger råd och hjälp när det gäller anskaffande av lokaler. De flesta föreningar har också sedan lång tid tillbaka egna eller förhyrda lokaler.

Olofström

I Olofströms kommun finns sammanlagt sju invandrarföreningar som får stöd på samma sätt som det övriga föreningslivet. Samtliga invandrarföreningar har egna lokaler. Två föreningar har hyresfria kommunala lokaler, de övriga har hyreslokaler som de får kommunala bidrag för.

Kontant utbetalades år 1983 totalt ca 40 000 kr till fem av de sju invandrarföreningarna av ett bidragsbelopp om totalt 1,137 milj kr till det samlade föreningslivet i Olofström. Två av föreningarna hade inte sökt bidrag vid utgången av ansökningstiden. Till dessa utgick år 1982 tillsammans något över 16 000 kr.

Norrköping

En bidragsbestämmelse som avviker från dem vi i övrigt redovisat trädde i kraft den 1 januari 1984 i Norrköping. Den beslutades i maj 1983 efter sedvanlig behandling i berörda nämnder och andra kommunala organ i samband med att kommunfullmäktige antog normer för kommunala bidrag till invandrarföreningarna. Enligt de nya normerna bör med invandrare i bidragshänseende avses person född utomlands, som har eller har haft annat än svenskt medborgarskap, och barn till sådan person. Samtidigt beslutades att personen efter 25 år från invandringstillfället i detta avseende inte längre skall anses som invandrare.

14.3.2 Bidrag från landsting

Allmänt

Landstingen ger bidrag till organisationslivet huvudsakligen genom att stödja distriktsorganisationerna. Bidragsgivningen baseras ofta på rekommendationer från Landstingsförbundet, de senaste utsända i januari 1983 (Landstingsförbundets rekommendationer om landstingsbidrag till distriktsorganisationer, AC 83:5 m fl). De flesta landstingsbidragen är allmänna verksamhetsbidrag för regional verksamhet och för instruktionsverksamhet.

Bidrag utgår bl a till idrottsrörelsen, länsbildningsförbunden, pensionärsorganisationerna, studiedistrikten, ungdomsorganisationerna och till vissa andra organisationer, t ex handikapp-, hemslöjds- och kulturorganisationer, rörelsefolkhögskolor och invandrarorganisationer. Några särskilda rekommendationer eller regler för bidrag till invandrarorganisationer har inte utformats.

Invandrarorganisationerna

Det är endast det finska och det jugoslaviska riksförbundet som för närvarande har en *regional organisation* (distrikt). I vissa fall sammanfaller den med landstingsområden, i andra består distrikten av större regioner inom flera landstingsområden. Enligt uppgifter från Landstingsförbundet redovisade 13 landsting särskilda anslag till invandrarorganisationer år 1981. I ytterligare tre landsting betalades sådant bidrag, men anslagen ingick i andra organisationsbidrag. Sju landsting redovisade inga speciella anslag till invandrarorganisationerna. Det uppges att man inom Grekiska riksförbundet överväger att bilda en distriktsorganisation.

Genom att både det finska och det jugoslaviska riksförbundet, och numera även det grekiska, är statsbidragsberättigade *ungdomsorganisationer,* kan landstingsbidrag utgå till dessa som till övriga ungdomsorganisationer. Som villkor gäller i allmänhet att organisationen skall ha minst 300 inom landstingsområdet bosatta och registrerade medlemmar i åldern 7–25 år, vilka har erlagt stadgeenlig medlemsavgift. Organisationen skall i princip ha lokalavdelningar i minst 1/3 av kommunerna inom landstingsområdet.

Bidrag kan utgå till allmän verksamhet i form av ett grundbidrag och ett medlemsbidrag per medlem. Bidraget skall användas för att täcka kostnader för den regionala verksamheten samt för instruktionsverksamhet. Ett särskilt

bidrag utgår till ungdomsledarutbildning. Även särskilt motiverade verksamheter (projekt) kan få bidrag.

Det kan nämnas att åtminstone Stockholms, Uppsala, Västmanlands och Blekinge läns landsting har utarbetat särskilda bidragsregler för invandrarorganisationerna, enligt uppgifter från SIV. Enligt SIV har endast Gävleborgs läns landsting kontinuerligt samråd med länets invandrarorganisationer. Vi redovisar i det följande uppgifter vi har fått från Västmanlands och Älvsborgs läns landsting.

Västmanlands läns landsting

Västmanlands läns landsting beviljar landstingsbidrag till distriktsorganisation som tillhör ett riksförbund för invandrarföreningar. Som villkor gäller att organisationen har minst 1 000 medlemmar bosatta inom landstingsområdet och lokalavdelningar i minst 3 av kommunerna inom landstingsområdet eller färre kommuner om det sammanlagda invånarantalet i dessa uppgår till minst hälften av länets befolkning.

Landstingsbidraget skall användas för att täcka kostnader för den regionala verksamheten, dvs administration, informationsverksamhet och utbildning av organisatörer och förtroendevalda. Bidragen utgår med 25 kr per medlem och 415 kr per lokalavdelning inom landstingsområdet. Som medlem räknas person över 25 år som under närmast föregående redovisningsår varit ansluten och erlagt medlemsavgift till lokalavdelning inom organisationen samt haft stadgeenliga möjligheter att påverka beslut om organisationens verksamhet och inriktning.

Den totalt tillgängliga bidragssumman hos Västmanlands läns landsting "till vissa ideella organisationer" är 400 000 kr för år 1984. Därav har 100 000 kr reserverats för invandrarorganisationer.

Älvsborgs läns landsting

I Älvsborgs län är de finska och jugoslaviska invandrarföreningarna organiserade i distrikt och därmed aktuella för landstingsstöd. Dessa distriktsorganisationers ungdomsorganisationer erhåller bidrag inom ramen för det ordinarie bidraget till ungdomsorganisationernas distriktsorganisationer. Bidraget utgår dels i form av bidrag till den allmänna verksamheten, dels i form av bidrag till ungdomsledarutbildning. Bidraget till den allmänna verksamheten avser att täcka den regionala verksamhetens administrationskostnader och baseras på antalet medlemmar i åldern 7–25 år. Utbildningsbidraget skall täcka organisationens kostnader för ungdomsledarutbildning och beräknas efter antalet kursdagar och deltagare per kurs.

De krav som enligt bidragsbestämmelserna skall vara uppfyllda innan landstingsbidrag kan erhållas är desamma för invandrarföreningar som för övriga föreningar.

Kontakt och samarbete mellan invandrarorganisationer och landstinget har utvecklats på ett mycket positivt sätt, uppger landstinget, och särskilt vad gäller den finska distriktsorganisationen. Förutom det generella bidraget erhåller dessutom finska distriktet projektbidrag för kulturverksamhet (bl a amatörteaterverksamhet och folkdansverksamhet), stöd till försöksverksam-

het med närradiosändningar samt del i en distriktssekreterartjänst.

Av kulturnämndens totala budget, vilken år 1983 uppgick till ca 32 milj kr, utgör drygt 4,5 milj kr bidrag till ungdomsorganisationer och knappt 1,7 milj kr bidrag till övrig föreningsverksamhet.

De två senaste åren har invandrarorganisationer erhållit bidrag enligt följande:

	1982	1983
Riksförbundet Finska föreningar i Sverige		
Västra Götalands distrikt	113 409	170 646
Jugoslaviska distriktsorganisationen	20 472	20 472

14.4 Några probleminriktade kommentarer

Invandrarnas föreningsliv får stöd från staten, dels i form av specialdestinerat stöd, som SIV:s verksamhetsbidrag och en väsentlig del av de projektbidrag SIV har att fördela, dels i form av statsbidrag från andra stödsystem. Medlen går till övervägande delen till riksorganisationerna. I många kommuner finns särskilt för invandrarorganisationer avsedda bidragsformer. I övrigt finns stöd att söka i konkurrens med övriga organisationer i Sverige, främst projektbidrag för ändamål som det fördelande organet anser angelägna.

När det gäller SIV:s stöd till riksorganisationerna har verksamhetsbidragens totala belopp ökat alltför sparsamt med tanke på att det skall fördelas till allt fler organisationer, samtidigt som kostnadsnivån har gått upp. Ökningen av bidragsbeloppen till de "gamla" organisationerna har inte motsvarat ökningen inom andra bidragssystem och det är svårt för "nya" organisationer att bli delaktiga av stödet. När de väl fått stöd har medlen inte räckt till mer än ett blygsamt stöd jämfört med vad "gamla", lika stora organisationer får.

Organisationsbidrag till svenska folkrörelser utgår i regel enligt automatiskt verkande regler som innebär att nu angivna problem kan undvikas. Detta underlättar planering och möjliggör kontinuitet i verksamheten. Som vi nämnt i kapitel 3 har invandrarorganisationerna i stället varit i hög grad beroende av projektstöd från olika källor. Projektbidragen från skilda givare har ibland styrt organisationernas verksamhet på ett sätt som inte gett en verklig frihet att själv prioritera.

SIV ger några organisationer kontinuerligt stöd av projektmedel som bidrag till personal- eller andra kanslikostnader. Detta har medfört att projektmedel bundits för en längre tidsperiod, vilket reducerat möjligheterna i motsvarande grad att initiera och stödja angelägna projekt.

Vi ger i det följande några uppgifter på antalet anställda i riksorganisationerna för att belysa de centrala kansliernas nuvarande personalresurser. Enligt Henry Bäcks undersökning av 28 riksförbund hade tolv av förbunden inga anställda, sex hade 1–2 anställda, sju hade 3–8 anställda och ett riksförbund, nämligen det finska riksförbundet, 23 anställda på den centrala nivån. Hälften av alla var anställda med lönebidrag. Några aktuella uppgifter om olika organisationer som vi samlat in är t ex att Jugoslaviska riksförbundet (förbundets tidning ingår inte) har 8 personer på kansliet, varav 4 fast anställda med 100 % arbetstid (en är nu tjänstledig och vikarie finns ej), 2

anställda med lönebidrag, och 2 beredskapsarbetande ungdomar. Italienska riksförbundet har 1 anställd med 70 % arbetstid samt en person med lönebidrag och delad tid mellan riksförbundet och tidningens expedition. Finlandssvenskarnas riksförbund har två kanslier, ett i Västerås med öppet hel kontorstid och ett (främst för tidningen) i Stockholm. I Västerås finns en ombudsman anställd av FRIS, med 100 % arbetstid och en kanslist med lönebidrag och 100 % arbetstid. I Stockholm arbetar en redaktör på halvtid, anställd av FRIS.

Invandrarorganisationerna och -föreningarna använder i regel minst två språk i sin verksamhet, det egna språket i de inre kontakterna och svenska i de yttre. Enligt Bäcks tidigare nämnda undersökning var det emellertid tre (av 28) organisationer som använde 3–4 språk och två där 5–7 språk kom till användning på riksförbundsnivån. I medlemsverksamheten på lokalplanet var språkens antal större. Nödvändigheten att fungera på flera språk är kostnadskrävande.

Möjligheterna att bli delaktig av folkrörelsestöd, t ex som ungdomsorganisation eller som kvinnoorganisation begränsas av ett regelsystem, som är anpassat främst för organisationer med stort och geografiskt jämnt fördelat medlemsunderlag, "vanliga svenska organisationer". Invandrar- och minoritetsgrupperna är med ett undantag (de finländska grupperna) koncentrerade till vissa regioner och även de större grupperna är jämfört med den "svenska" befolkningen naturligtvis mycket små.

Invandrar- och minoritetsorganisationernas allmänna funktion som familjeorganisationer med varierad verksamhet för unga och gamla, idrotts- och kulturintresserade, innebär att många specialiteter finns på programmet, och att organisationerna inte är specialiserade kring en uppgift som svenska organisationer oftast är. Kvinnoarbetet är angeläget för flera av organisationerna och det finns t ex särskilda kvinnokommittéer inom några organisationer. Något stöd kan dock inte utgå till kvinnogrupper inom riksorganisationerna, eftersom reglerna förutsätter självständig organisationsstruktur.

För olika projekt och aktiviteter finns möjligheter att söka bidrag från olika källor. Svårigheterna att hitta rätt är stora och den information som finns är inte överskådlig eller heltäckande. Det gäller t ex stödet från kulturrådet via studieförbunden och stödet till idrotten. Informationsbehovet framträder som särskilt angeläget för dem som inte har vana vid föreningsliv och inte är förtrogna med det svenska bidragssystemet eller inte kan svenska.

I situationer där ansökan om bidrag konkurrerar med "vanliga svenska föreningar" ligger invandrarföreningar ofta i underläge, eftersom de har svårt att praktiskt hantera formalia kring ansökan och, när de väl fått stöd en gång, den erforderliga redovisningen. Detta beror bl a på att organisationerna och lokalföreningarna endast i mycket ringa utsträckning har möjlighet att anställa personal. Sådan behövs enligt erfarenheter från folkrörelselivet i övrigt för att upprätthålla kontinuiteten i arbetet.

Många av de förtroendevalda saknar föreningserfarenhet. De är inte vana att upprätta verksamhetsberättelser, revidera räkenskaper, registrera medlemmar eller driva in avgifter på det sätt som är brukligt i Sverige. Många känner inte till hur man finansierar föreningsverksamhet, vilka bidrag som

kan sökas, vilka ansökningstider som gäller. Myndigheterna har svårt att nå fram med sin skriftliga information. Det finns ett stort utbildningsbehov, främst i föreningstekniska frågor. Invandrarverket har i samarbete med riksförbunden, ABF och Brevskolan utarbetat och översatt studiematerialet "Föreningskunskap". Cirkelledare utbildas och utbildningen av de föreningsaktiva börjar komma igång.

På de finska folkhögskolorna i Axvall (som till två tredjedelar ägs av finska riksförbundet) och i Haparanda (vars huvudman är finska riksförbundet) utbildas ungdomsledare och andra funktionärer. Övriga språkgrupper saknar reguljära möjligheter till tvåspråkig sådan utbildning.

Lokalfrågan är absolut grundläggande i föreningslivet. Enligt Bäcks undersökning, som vi redovisat i kapitel 3 och 4, saknade fem av de undersökta riksförbunden helt lokaler på den centrala nivån. I "det genomsnittliga riksförbundet", säger Bäck i sin rapport, hade 54 % av lokalföreningarna tillgång till egna lokaler (och 9 % tillgång till anställd personal). Kommunerna ger visserligen betydande stöd till lokaler men hyrorna blir slumpmässigt mycket olika för olika föreningar och organisationer, och de tar i anspråk en stor del av resurserna.

14.5 Kommitténs överväganden och förslag

14.5.1 Utgångspunkter

I det svenska samhället fäster man generellt stor vikt vid organisationernas insatser; detta har t o m sagts vara typiskt för den svenska samhällsstrukturen. Att också invandrare organiserar sig kan i själva verket anses vara ett led i den integrationsprocess de genomgår i Sverige. Det speciella statsstödet till invandrar- och minoritetsorganisationerna är på samma sätt som det ekonomiska stöd som utgår till övriga folkrörelser en bekräftelse på statsmakternas erkännande av invandrar- och minoritetsorganisationer som folkrörelser.

Vi har i det föregående understrukit invandrar- och minoritetsorganisationernas roll som folkrörelser för social och kulturell verksamhet på etnisk grund. Vi har vidare dragit slutsatsen – efter att ha inhämtat synpunkter från företrädare för invandrarorganisationerna – att dessa också i framtiden kommer att vara såväl intresseorganisationer som kulturorganisationer i vid mening. Vi räknar dock med att kulturfrågorna kommer i förgrunden särskilt i sådana organisationer som hämtar sina medlemmar ur grupper där nyinvandring i stort sett upphört. Så är fallet för närvarande framför allt i de baltiska grupperna.

Enligt 1975 års invandrar- och minoritetspolitiska beslut skall samhällets åtgärder för invandrare och minoriteter utformas tillsammans med dessa grupper. Enligt vår mening bör detta vara en hörnsten också i den framtida invandrar- och minoritetspolitiken. Det ställer betydande krav på invandrar- och minoritetsorganisationerna vilka förutsätts delta i samråd och samverka med politiska instanser och myndigheter på olika beslutsnivåer. För att kunna ha en beredskap för samråd och samverkan måste organisationerna därför ha erforderliga kansli- och andra resurser.

Vi anser det mot den bakgrunden nödvändigt att riksorganisationer bland invandrare och minoriteter får en mera rättvis och generös tilldelning av statligt stöd, både totalt sett jämfört med andra folkrörelser och inom stödsystemet, så att även nytillkomna organisationer kan komma in i detta.

Vi har också tagit upp SIV:s funktioner i förhållande till organisationslivet och konstaterat att SIV enligt 1975 års beslut fick uppgiften att vara samhällets kontaktorgan med invandrarna och deras organisationer. Också ansvaret för organisationsstödet ålades SIV. Vi finner det naturligt att SIV, som bl a genom sin funktion som samhällets kontaktorgan får ingående kunskaper om invandrar- och minoritetsgrupperna och deras organisationsliv, också i framtiden har det administrativa ansvaret för det allmänna stödet till invandrar- och minoritetsorganisationerna.

I våra överväganden har vi genomgående framhållit att "normala" åtgärder skall vara grunden för de åtaganden samhället har gentemot invandrare och minoriteter. När det gäller det allmänna stöd som utgår till folkrörelser med specialinriktad verksamhet vill vi hävda samma princip. För invandrarnas framtid i Sverige är ungdomsarbetet ett av de viktigaste inslagen och prioriteras både av samhället och av de flesta organisationerna. Ett annat område med hög prioritet är arbete bland kvinnor.

Det bör finnas möjligheter att inom det statliga ungdomsstödet skapa former för flera invandrarorganisationer att reguljärt eller i särskild ordning få del av stödet. En rimlig lösning är att tillämpa en antalsmässig nedre gräns på 1 500 medlemmar i stället för de generellt erforderliga 3 000, och ge dispens från kravet på verksamhet i minst hälften av landets landstingskommuner. En tillfredsställande geografisk spridning i de områden den berörda gruppen är bosatt bör vara tillräcklig i detta avseende. Enligt vår mening bör vidare bidrag till ferieverksamhet – vilket också har skett i enstaka fall – kunna utgå även till invandrar- och minoritetsorganisation, som utan att vara statsbidragsberättigad ungdomsorganisation bedriver ferieverksamhet.

Beträffande kvinnostödet är två vägar möjliga när det gäller att omforma det systemet så att invandrarorganisationerna kan bli delaktiga. Den ena är att invandrarorganisationernas kvinnokommittéer bildar egna, självständiga organisationsstrukturer och egna självständiga riksorganisationer. Den lösningen harmonierar dock inte med invandrar- och minoritetsorganisationernas traditionella roll som familjeorganisationer. Vi förordar i stället att reglerna för kvinnostödet ändras så att inte bara invandrarkvinnors separata organisationer utan också kvinnokommittéer inom ramen för respektive invandrar- och minoritetsorganisation accepteras som bidragsberättigade kvinnoorganisationer. I båda fallen måste enligt vår mening dispens från kravet på geografisk spridning gälla och dispens från kravet på minst 1 500 medlemmar kunna övervägas.

När det gäller den mera konstnärligt betonade kulturen är det naturligt att stöd utgår från kultursektorn. En sådan utpräglad kulturorganisation som Invandrarnas kulturcentrum bör liksom nu också i framtiden få bidrag till sin verksamhet från denna sektor.

14.5.2 Ett neutralt organisationsstöd föreslås

Våra förslag i det följande gäller invandrar- och minoritetsorganisationer som bildats i anslutning till invandring under detta sekel, i huvudsak efter andra världskriget. Grupper, som bosatt sig i Sverige tidigare omfattas alltså inte. Det stöd till riksorganisationer vi behandlar gäller i första hand sådana organisationer med rikstäckning som rekryterar sina medlemmar huvudsakligen bland invandrare och deras efterkommande, är baserad på språklig, nationell, gemensamt hemlands eller annan gemensam grund eller en kombination härav och allmänt tar till vara invandrar- och minoritetspolitiska intressen. De bedriver i regel både social och kulturell verksamhet i vid mening samt intern och ibland extern informationsverksamhet.

De fyra grundvillkor som hittills gällt för att en invandrar- och minoritetsorganisation skall kunna erhålla verksamhetsbidrag skall enligt vår mening gälla också i fortsättningen som villkor för organisationsstödet. De fyra grundvillkoren är sedan år 1975 följande:

- Organisationen skall vara att anse som en riksorganisation som rekryterar sina medlemmar från hela landet eller, när det gäller mindre nationella, etniska eller språkliga grupper, rekryterar sina medlemmar från de orter där respektive invandrare bor.
- Verksamheten skall huvudsakligen vara förlagd till Sverige.
- Organisationen skall vara demokratiskt uppbyggd.
- Organisationen skall själv svara för en del av sina kostnader.

Kravet på att en bidragsberättigad organisation skall vara demokratiskt uppbyggd gäller i samtliga statsbidragssystem. Den demokratiska uppbyggnaden förutsätter att alla medlemmar skall ha en stadgeenlig möjlighet att påverka besluten. Också för barn- och ungdomsmedlemmar eftersträvas att de får möjlighet att påverka besluten i verksamheten, vilket bidrar till demokratisk fostran och främjar en demokratisk samhällsutveckling.

Vi anser att ett nytt system för organisationsstöd till invandrar- och minoritetsorganisationerna i princip bör vara neutralt så att det tillgodoser kravet på självbestämmande och bygger på förtroende för organisationerna som folkrörelser. Det bör därför inte heller vara detaljreglerat. I den mån samhället vill prioritera viss målinriktad aktivitet bör annat stöd kunna utgå som ett komplement. Stödet bör, liksom de övriga stödformerna till folkrörelserna, vara ett stimulansbidrag till organisationernas centrala verksamhet och täcka en del av organisationernas centrala kostnader. Därför förutsätts också en ekonomisk egeninsats.

Stödsystemet bör utformas så att nytillkomna organisationer kan bli statsbidragsberättigade utan att konkurrera om bidragen med dem som tidigare blivit bidragsberättigade. Det bör vidare så långt som möjligt ha liknande villkor som andra statsbidragssystem avseende folkrörelsernas centrala verksamhet. Reglerna bör vara så enkla och överskådliga att det blir lätt för organisationerna att ha överblick över sina bidragsmöjligheter och för bidragsmyndigheten att tillämpa dem.

Vi anser att ett i princip automatiskt verkande stödsystem, där antalet medlemmar är avgörande, bäst tillfredsställer dessa krav. Det ger en trygghet för organisationen att planera för sin verksamhet på några års sikt, eftersom stödet i ett sådant system beräknas på grundval av kända förhållanden. Ett

alternativ hade kunnat vara att beräkna stödet efter "aktivitet", en form av stöd som tillämpas inom ungdomsstödet i lokala sammanhang. Vi menar emellertid att aktivitet som kriterium inte är en lämplig grund för stödet, främst därför att aktivitetsstöd är i hög grad styrande för verksamheten, kräver detaljregler och försvårar redovisningen. Vi avvisar alltså tanken att basera organisationsstödet på aktivitet.

Automatiken bör gälla för riksorganisationer på språklig, nationell eller gemensamt hemlands grund, eller en kombination härav, som har ett visst minimiantal medlemmar och uppfyller övriga villkor som ställs upp. För att automatiken skall inträda bör en organisation ha minst 1 500 individuella, betalande medlemmar. En sådan ordning bör trygga att de grundläggande gemensamma intressena hos olika invandrar- och minoritetsgrupper får stöd på ett administrativt enkelt sätt.

Vi anser att kravet på att verksamheten huvudsakligen skall utövas i Sverige också i fortsättningen skall gälla. Vi förutsätter att endast medlemmar bosatta i Sverige skall vara bidragsgrundande.

Om en relativt stor del av *organisationsstödet* – vi kallar det i fortsättningen så i stället för verksamhetsbidrag som det nu heter – får utgå som fast grundstöd tryggas kontinuitet i planering och genomförande av verksamheten. För att olika stora rikstäckande organisationer skall kunna upprätthålla kanslier efter olika men rimliga behov, föreslår vi ett system med olika grundstödsklasser, i vilka organisationen placeras efter sitt medlemstal och i vilka grundstödet utgår med olika belopp. Beräkningsgrunden för det automatiska stödet bör kunna vara att det skall täcka minst en halv tjänst för kanslipersonal samt vissa allmänna kostnader för kansliet. Grundstödet bör, beroende på organisationens storlek, kunna variera mellan 100 000 – 150 000 kr och ca 1 milj kr. Det rörliga stödet som vi föreslår skall utgå därutöver, bör beräknas med ett visst belopp per medlem och år, förslagsvis minst 10 kr. Innebörden av ett sådant förslag är att Riksförbundet Finska föreningar i Sverige beräknas få organisationsstöd med totalt ca 1,5 milj kr under förutsättning att medlemstalet är ca 55 000. För en organisation med 1 500 medlemmar blir det automatiskt verkande stödet 115 000 – 165 000 kr.

Förutom stöd till kansli och administration bör stödet ge utrymme för vissa kostnader till informationsinsatser som komplement till medlemstidningar, vilka enligt vårt förslag kan få allmänt presstöd eller annat mediestöd.

Vi anser att även organisationer som är mindre, dvs har lägre medlemsantal än 1 500 individuella, betalande medlemmar skall kunna få organisationsstöd. Det bör emellertid ske efter särskild prövning i varje enskilt fall. För de mindre organisationerna bör finnas olika bidragsnivåer där bidragsbeloppen är beräknade med utgångspunkt från att de skall täcka ersättning till förtroendevalda för mistad lön i stället för kostnader för hel- eller halvtidstjänster. Också i dessa fall bör medlemsantalet i huvudsak vara avgörande för bidragens storlek.

Det är inte rimligt att en och samma lokalförening genom anslutning till flera riksorganisationer får bilda medlemsunderlag som berättigar till statsbidrag inom fler än ett riksförbund i samma statsbidragssystem. Därför bör medlemmarna i en "dubbelansluten" lokalförening räknas som statsbidragsberättigade bara i en riksorganisation. Lokalföreningen bör själv avgöra i vilken riksorganisation dess medlemmar skall bilda medlemsunder-

lag för organisationsstöd. Att enskilda personer ansluter sig till flera föreningar allt efter sitt eget intresse finner vi naturligt.

Tvärnationella organisationer och organisationer som samlar sina medlemmar t ex från olika språkliga eller nationella grupper i en större region bör också kunna komma i fråga för stöd efter särskild prövning av bidragsmyndigheten, där deras roll inom invandrar- och minoritetspolitiken bedöms. Vi förutsätter att de organisationer som hittills haft verksamhetsbidrag skall kunna få bidrag också framdeles. De organisationer det gäller är de estniska, lettiska och ingermanländska organisationerna samt Immigranternas riksförbund och Riksförbundet Internationella föreningar för invandrarkvinnor. Motsvarande kontinuitet som gäller organisationsstöd inom ramen för de automatiskt verkande stödreglerna och som vi beskriver i det följande bör gälla även för dessa organisationer.

En organisation som söker inträde i det automatiska systemet bör kunna visa ett medlemstal och en verksamhet som motsvarar de allmänna kriterierna för stöd under förslagsvis två på varandra följande verksamhetsår. Efter SIV:s prövning av inträde och beslut om inplacering i en grundstödsklass bör stödet kunna utgå automatiskt så länge organisationens av revisorer styrkta verksamhetsberättelse för föregående verksamhetsår visar att kriterierna är uppfyllda. Före tiden för fullt inträde bör SIV, liksom nu, kunna bevilja etableringsstöd och bistå med råd och hjälp under uppbyggnadstiden.

Vi föreslår också att en garantiregel skapas med innebörd att organisationen vid nedgång i sitt medlemsantal skall under en övergångstid kunna behålla den grundstödsklass den varit placerad i. Närmare regler för hur en sådan garantiregel skall kunna fungera bör utarbetas av SIV.

Vi föreslår att kriteriet betalande medlemmar skall gälla som underlag vid beräkningen av organisationsstödet. I avsnitt 14.5.3 diskuteras medlemsbegreppet och i avsnitt 14.5.4 den ekonomiska egeninsats som förutsätts. Ett stöd baserat på antalet betalande medlemmar är lätt att kontrollera vid sedvanlig revision på motsvarande sätt som sker i andra folkrörelser. Enligt vår mening bör samma principer för kontroll tillämpas som gäller för övriga organisationer i Sverige.

Vi föreslår att regeringen med utgångspunkt i vad vi anfört i det föregående utformar riktlinjer för bidragssystemet.

14.5.3 Medlemsbegreppet i invandrar- och minoritetsorganisationer

Invandrar- och minoritetsorganisationernas karaktär av familjeorganisationer understryks bl a av deras sätt att rekrytera medlemmar. Enligt uppgifter från SIV våren 1984 uppgav 11 av 17 kontaktade organisationer att de vid sidan av enskilda personer hade hela familjer som medlemmar. Endast 6 av de 17 hade enbart individuellt medlemskap, medan en organisation hade enbart familjemedlemskap. Ett flertal riksorganisationer har således två olika stora medlemstal, beroende på om "familjemedlemskap" räknas som *en* medlem eller om de individuella personerna i en "medlemsfamilj" räknas in i organisationens medlemstal. Störst är skillnaden mellan dessa hos Finlandssvenskarnas riksförbund med ca 4 800 medlemmar som tillkommer

när de individuella "familjemedlemmarna" inräknas. – Det kan tilläggas att de s k representationerna bland ester och letter helt saknar medlemmar i formell mening. Antalet röstande vid senaste val till representationerna, 4 000 (esterna) respektive 1 200 (letterna), är ett mått på antalet aktivt medverkande i dessa fall.

De varierande medlemsbegreppen gör det svårt att överblicka hur många människor ett riksförbunds verksamhet aktiverar samt omöjliggör jämförelser mellan invandrar- och minoritetsorganisationerna eller med andra organisationer. När vi i det följande för ett resonemang kring begreppen medlem, medlemsantal och betalande medlem är det inte vår avsikt att inkräkta på organisationernas självklara rätt att själva bestämma över medlemsbegreppet eller anslutningsformen. Vår avsikt är i stället att söka skapa redovisningsformer som på ett tillförlitligt sätt kan ge ett mått på verksamhetens omfattning och underlag för bedömningen av det ekonomiska stöd staten bör ge.

För statsbidragsgrundande ungdomsverksamhet gäller åldersgränserna 7 och 25 år, men den nedre åldersgränsens fortsatta existens har diskuterats. I vissa kommuner ges bidrag för medlemmar fr o m 4 års ålder. Invandrarnämnden i Stockholm räknar som bidragsgrundande medlemmar endast dem som fyllt 15 år. Samma nedre åldersgräns gäller för statsbidrag till kvinnoorganisationerna.

Enhetlighet i fråga om åldersgränser kan alltså inte uppnås. Vi har bl a därför och särskilt med tanke på den av de flesta organisationer prioriterade barnverksamheten funnit att någon nedre gräns inte bör finnas. Vi menar att barnverksamheten bäst kan stödjas genom att även de yngsta som betalar medlemsavgifter får räknas in i underlaget för statsbidrag.

I kommunernas bidragssystem är det regel att föreningarna måste redovisa antalet aktiva, individuellt betalande medlemmar som underlag för beräkningen av de kommunala bidrag som kan utgå. Den individuella anslutningen och medlemsavgifterna anses bekräfta att medlemmen är aktiv i föreningen. Också i de flesta statsbidragssystem grundas organisationsstödet på antalet betalande individuella medlemmar. Ett exempel är det statliga stödet till ungdomsorganisationerna som för övrigt nu utgår till fem riksorganisationer bland invandrare och minoriteter. I de förbund som senast blivit bidragsberättigade, nämligen det grekiska och turkiska, arbetar man för närvarande på att anpassa redovisningen av medlemmar till stödsystemets krav. I den mån fler riksorganisationer i framtiden kommer i fråga för ungdomsstöd bör också de vara beredda att redovisa sina medlemmar på individuell basis.

De betalande medlemmarnas antal bör utgöra grunden för beräkningen av organisationsstöd i det statsbidragssystem vi föreslår. Det är därför viktigt – oavsett vilket medlemsbegrepp och vilken anslutningsform lokalföreningarna och riksorganisationerna har – att medlemsantalet entydigt kan fastställas som summan av de individer som är betalande medlemmar i respektive organisation. För organisationer med stor "öppen" verksamhet finns andra bidragsmöjligheter, bl a projektstöd eller som vi i avsnitt 14.5.5 kallar det, aktivitetsstöd. Vi återkommer till frågan om vilken miniminivå som bör krävas för medlemmarnas insats till sin centrala organisation.

14.5.4 Organisationernas ekonomiska egeninsats

Systemen med organisationsstöd till folkrörelserna är i huvudsak avsedda att fungera som stimulansbidrag. En egeninsats krävs i regel, ofta i storleksordningen minst 25 % av organisationens verkliga kostnader och kravet uttrycks vanligen så att de sammanlagda statsbidragen får uppgå till högst 75 % av kostnaderna. I bidragsbestämmelserna angående invandrar- och minoritetsorganisationernas egeninsats anges inte hur stor den skall vara eller hur den i övrigt skall bedömas. Invandrarutredningens förslag att verksamhetsbidraget skulle få uppgå till högst 75 % av styrkta kostnader förverkligades inte. Enligt gällande ordning heter det helt enkelt att "organisationen skall själv stå för en del av kostnaden för sin verksamhet".

Den egeninsats som krävs i alla statsbidragssystem bör kunna ses som ett tecken på medlemmarnas aktivitet och engagemang i den aktuella folkrörelsen. En organisations egeninsats består ofta av intäkter från verksamhet, gåvor och liknande samt av dess medlemsavgifter.

Vi anser att det bör krävas en egeninsats av invandrar- och minoritetsorganisationerna också i framtiden. I likhet med vad SIV anfört i sin utvärdering av nuvarande system år 1980 anser vi att en del av den egeninsats som krävs lämpligen bör kunna uttryckas i en viss avgift per medlem som överförs från medlemsorganisationerna till riksförbundet. Också i vissa kommuner finns liknande krav för de lokala föreningarna, uttryckta i kronbelopp per år och medlem. Vi anser att organisationernas redovisning förenklas om kommun och stat tillämpar så enhetliga kriterier som möjligt. De enskilda medlemmarnas individuellt erlagda medlemsavgifter, som till en viss del överförs till den centrala organisationen, ser vi också som ett bevis för att riksorganisationen har en sådan lokal förankring som förutsätts för att statsbidrag skall utgå. Om den centrala organisationen sedan önskar använda en del av statsbidraget som stöd för medlemsföreningens verksamhet bör ett sådant ekonomiskt bidrag avse särskilt angivna och avgränsade aktiviteter och inte föreningens allmänna verksamhet.

Vi har studerat tillgängliga uppgifter från SIV på storleken av de medlemsavgifter som år 1982 överförts till riksförbunden och med ledning av medlemssiffrorna i Bäcks undersökning för samma år räknat fram hur stora medlemsavgifterna varit per medlem under det aktuella året. Vi har funnit att nio förbund redovisat värden mindre än 3 kr, sex förbund värden mellan 3 och 5 kr och tre värden över 5 kr per medlem och år. Den lägsta medlemsavgiften per medlem var 25 öre och den högsta något över 18 kr. Medianvärdet blev 2,96 för år 1982.

I sin utvärdering av verksamhetsbidragen under perioden 1975–1979 föreslog SIV att en överföring av minst 5 kr per medlem till riksförbundet skulle krävas för att verksamhetsbidrag i fortsättningen skulle kunna beviljas. En successiv upptrappning under mitten av 1980-talet skulle vara en lämplig väg att uppnå denna nivå. Som vi nämnt redovisade endast få organisationer år 1982 över eller närmare 5 kr i medlemsavgift. Under år 1983 har medlemsavgifterna till riksorganisationerna i många fall höjts, enligt uppgifter som samlats in av SIV.

När det gäller hur stora medlemsavgifter som bör krävas vill vi understryka att det för minderåriga bör räcka med en symbolisk avgift. Ungdomar fr o m

18 år bör betraktas som fullt betalande medlemmar och deras insats till riksförbunden bli densamma som vuxnas.

Vi anser att fem kronor till riksförbundet för varje vuxen medlem är ett alltför blygsamt belopp. Vi rekommenderar en successiv upptrappning, där ett första steg är att ta ut minst fem kronor. Medlemsavgifterna är emellertid i regel bara en ringa del av den egeninsats som organisationerna står för. Enligt vår mening bör målet dessutom vara att organisationsstödet får utgöra högst 75 % av organisationens styrkta kostnader för den centrala verksamheten. Det bör ankomma på SIV att ytterligare precisera kravet på egeninsats i huvudsaklig överensstämmelse med vad som gäller i övriga statsbidragssystem avseende stöd till organisationers centrala verksamhet.

I samband med nödvändiga kontroller kan frågan uppkomma i vad mån medlemsförteckningar skall hållas tillgängliga för bidragsmyndigheten. Många invandrare, särskilt om de är flyktingar, hyser oro inför möjligheten att adressförteckningar m m kommer i orätta händer. På samma sätt som politiska och religiösa föreningar åtnjuter skydd mot att behöva tillåta insyn i sina medlemsmatriklar bör invandrar- och minoritetsföreningars och -organisationers medlemsförteckningar skyddas. Det bör för kontroll i regel vara tillräckligt att revisorerna, som har tillgång till medlemsförteckningen, styrker uppgifterna om antalet medlemmar och influtna medlemsavgifter.

Den kostnadsram som i dag finns för stöd till invandrar- och minoritetsorganisationerna består dels av en anslagspost som avser verksamhetsbidrag till riksorganisationer, dels en anslagspost till avgränsade projekt, ur vilken bidrag beviljas också till andra än invandrar- och minoritetsorganisationer. Vi förordar att anslagsposten för verksamhetsbidrag, som för budgetåret 1984/85 tagits upp med 4,48 milj kr, räknas upp med ca 3 milj kr och disponeras för det föreslagna organisationsstödet.

14.5.5 Behovsprövat aktivitetsstöd

Ett system med automatiskt verkande regler har den nackdelen att ambitiös och i sig värdefull verksamhet inte premieras. Därför bör SIV också i fortsättningen kunna bevilja bidrag till sådana ändamål som bedöms som särskilt värdefulla. Det kan t ex gälla att ta initiativ till en önskvärd verksamhet. Ett ändamål som vi därutöver särskilt vill nämna är etableringsstöd för nya organisationer som ännu inte är tillräckligt stabila för att komma i fråga för organisationsstöd enligt de automatiskt verkande regler vi har föreslagit.

Vi vill vidare ta upp några förhållanden som enligt vår mening kan medföra att organisationer med organisationsstöd kan behöva särskilt stöd utöver detta. Det bör ankomma på SIV att identifiera sådana behov och göra nödvändiga prioriteringar av vilken verksamhet som skall beviljas stöd. Vi ger här några exempel på prioriteringar som kan komma i fråga.

Organisationer med stor andel flyktingar eller med stort inslag av verksamhet bland flyktingar i Sverige kan ha behov av särskilt stöd. Organisationer vars medlemmar kommer från miljöer som kulturellt starkt avviker från förhållandena i Sverige kan vara i samma situation. Ytterligare förhållanden som påverkar behovet av stöd är stor tillströmning av nyinvandrade inom gruppen och snabb ökning av medlemskåren utan att de

nya medlemmarna ännu hunnit räknas in i underlaget för reguljärt organisationsstöd. Organisationer som prioriterar barn- och ungdomsverksamhet utan att själva vara delaktiga av ungdomsstöd från statens ungdomsråd samt organisationer som prioriterar kvinnoverksamhet utan att få stöd som kvinnoorganisation, kan ha medelsbehov för sådan verksamhet. I kapitel 7 har vi särskilt nämnt att det är angeläget att invandrarkvinnor har möjlighet att delta i föreningsverksamhet. Även annan socialt inriktad verksamhet, t ex organiserad pensionärsverksamhet, kan nämnas som exempel på aktiviteter som bör kunna få stöd.

Man hade kunnat tänka sig att väga in dessa faktorer som "pluspoäng" vid inplacering i grundstödsklass, vilket då skulle ha kunnat innebära att organisation med stort inslag av flyktingar eller stort inslag av barn- och ungdomsverksamhet placerades i en klass över den som medlemsantalet skulle ge. Som framgått har vi emellertid ansett att det automatiskt verkande organisationsstödet skall utgå enligt så lika regler som möjligt för alla. De faktorer som medför behov av extra stöd är dessutom föränderliga.

Bidrag till projekt utgår som vi nämnt från en särskild anslagspost hos SIV, från vilken medel för avgränsade projekt beviljas till invandrar- och minoritetsorganisationer och -föreningar, riksinvandrarorganisationernas samarbetsorgan, svenska föreningar, trossamfund samt kommuner m fl. Denna anslagspost, som för budgetåret 1984/85 tagits upp med 3,854 milj kr, bör finnas kvar för de ändamål den nu är avsedd för och kunna disponeras bl a för sådant kompletterande stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer som vi redovisat i detta avsnitt. Posten har hittills delvis tagits i anspråk för aktiviteter som inte är tidsmässigt avgränsade. Detta bör vara möjligt även framdeles, även om huvudregeln bör vara att den skall användas för projekt, med de tidsmässiga och andra begränsningar det innebär. Enligt vårt förslag bör anslagsposten i fortsättningen gälla aktivitetsstöd.

Anslagsfrågorna sammanfattas i kapitel 18.

14.5.6 Stöd från landsting och kommuner

Den allmänna ansvarsfördelningen för landstingens och kommunernas stöd till organisationslivet innebär att landstingen ger stöd till distrikts- och regional verksamhet medan kommunernas stöd riktar sig till den lokala verksamheten i kommunernas föreningsliv. Både landsting och kommuner beslutar själva om de principer som skall gälla och om vilka medel som skall disponeras för bidrag. Det medför att bidragen blir olika stora och beviljas på olika grunder. Landstingsförbundet och Kommunförbundet har dock utarbetat rekommendationer respektive underlag för bedömning av bidragsgivningen i landsting och kommuner.

Enligt vår mening är det önskvärt att landsting och kommuner vid sin bidragsgivning utgår från samma invandrar- och minoritetsbegrepp som staten gör på riksplanet. På lokalplanet är det särskilt angeläget att föreningslivet har tillgång till lokaler och stöd för lokalhyran så att lokalkostnaderna inte så ojämnt belastar föreningarnas ekonomi som nu sker.

Ett problem vi vill beröra är när en förening har medlemmar i flera kommuner. Frågan är t ex aktuell i Storstockholmsregionen, där föreningens

säte många gånger ligger i en kommun, medan många medlemmar kommer från grannkommunerna. I sådana fall kan bidrag utebli för den som bor i en grannkommun. Det är angeläget att sådan samverkan när det gäller att ge bidrag kan etableras, att en verksamhet fungerande över kommungränserna underlättas.

Sammanfattningsvis anser vi att det också i fortsättningen är önskvärt att föreningarna kan få ett för invandrar- och minoritetsföreningar specialdestinerat verksamhetsstöd från kommuner och landsting, samtidigt som det är naturligt att de i likhet med det övriga föreningslivet kan konkurrera om de övriga stöd som finns.

Vi vill särskilt framhålla att det stöd för verksamhet för barn och ungdom som utgår i kommunerna borde bedömas med hänsyn till verksamhetens syfte och innehåll och inte enbart utgå till de föreningar som är berättigade till ungdomsstöd från statens ungdomsråd. För andra föreningar försvåras barn- och ungdomsverksamheten genom att stöd inte utgår. Barn- och ungdomsverksamhet måste enligt vår mening stödjas också i de grupper som nu inte får ungdomsstöd från statens ungdomsråd.

15 Stöd till invandrarnas trossamfund

15.1 Inledning

En prioriterad del av vårt uppdrag är enligt tilläggsdirektiven att se över stödet till invandrarnas profana organisationer. Stödet till de religiösa samfunden nämns däremot inte. Vi är emellertid oförhindrade att ta upp bl a frågor på det religiösa området, i den mån frågorna inte utreds i annan ordning.

Genom invandringen har även det religiösa livet i Sverige förändrats. Många världsreligioner och nationella trossamfund har etablerat sig här. Livsmönstret har ofta en djup förankring i en trosuppfattning. För många invandrarfamiljer är det därför av största vikt att bevara och utveckla den religiösa traditionen inom sitt eget samfund för att få trygghet i tillvaron. Det religiösa och profana livet är ofta starkt sammanbundet i många invandrarkulturer. Vid sidan av den rent religiösa verksamheten bedriver många invandrarsamfund ett värdefullt socialt, kulturellt och informativt arbete.

Invandrarsamfunden har liknande praktiska problem som profana invandrarorganisationer, med ledare och aktiva lekmän som ofta själva är invandrare och som kan ha samma problem som många andra invandrare att lära sig svenska språket och hur det svenska samhället fungerar. De lever också i likhet med de profana organisationerna i regel under mycket knappa ekonomiska omständigheter. De får för närvarande statsbidrag från två anslag under civildepartementets huvudtitel, nämligen Bidrag till trossamfund och Bidrag till anskaffande av lokaler för trossamfund.

De invandrarpolitiska målen jämlikhet, valfrihet och samverkan gäller också för det religiösa livet och vi tar därför också upp de religiösa samfundens situation i vårt betänkande. Det kan emellertid på grund av frågornas komplexa natur och den tidsram som gäller bara ske i en mera förstudieliknande form, som utmynnar i förslag till fortsatta överväganden.

15.2 Hittillsvarande utveckling

15.2.1 Bidragssystemet m m

Invandrarutredningen redovisade i sitt slutbetänkande trossamfunden i ett avsnitt under rubrikerna invandrarnas religionstillhörighet, Svenska kyrkan

och de lutherska invandrarna, romerska katoliker, grekisk-ortodoxa, judar, muslimer samt det gällande bidragssystemet. Vi hänvisar beträffande utvecklingen före år 1974 till den redovisningen.

När 1968 års beredning om stat och kyrka lade fram sitt slutbetänkande (SOU 1972:36) Samhälle och trossamfund förutsågs en förändring av förhållandet mellan stat och kyrka som skulle beröra alla trossamfund och utjämna deras villkor. Sedan regeringen beslutat att inte genomföra förslaget, ingav Sveriges frikyrkoråd en framställning till regeringen om stöd till vissa trossamfund. Förslaget innebar att romersk-katolska kyrkan, estniska kyrkan och de judiska församlingarna i Sverige skulle knytas till Sveriges frikyrkoråds samarbetsnämnd och bli delaktiga av det statliga stödet till frikyrkorna. Genom budgetpropositionen år 1974 genomfördes förslaget.

Det statliga stödet till frikyrkorna hade i sin tur beslutats av 1971 års riksdag efter motioner. I sitt av riksdagen godkända betänkande i ämnet (KrU 1971:15, rskr 1971:207) hade kulturutskottet bl a framhållit att syftet med bidraget var att öka förutsättningarna för ekonomiskt svaga församlingar att hålla lokaler och erbjuda religiös service i form av gudstjänst, själavård och liknande. Som skäl för stödet borde inte anföras skattemässiga förhållanden hade utskottet vidare uttalat. Bidraget skulle ses som ett provisorium i avvaktan på resultatet av stat-kyrka beredningens arbete.

Bidrag utgår enligt bestämmelser i förordningen (1976:404) om statsbidrag till vissa trossamfund (ändrad 1976:255 och 1977:106) till samfundens lokala verksamhet (fr o m budgetåret 1984/85 får medlen enligt 1984 års budgetproposition även användas för administration och bidrag till centrala stödinsatser för trossamfunden) samt för anskaffning av lokaler. Vi behandlar i det följande bara verksamhetsbidraget.

Bidragen fördelas mellan de svenska fria kristna samfunden och invandrarsamfunden av en av regeringen tillsatt samarbetsnämnd för statsbidrag till trossamfund (SST). När det gäller det belopp som fördelas till invandrarsamfunden, inhämtas yttrande av en särskild delegation för dessa trossamfund (SST; del). Ledamöter i delegationen tillsätts av regeringen med representanter för alla bidragsberättigade invandrarsamfund. Dessutom sätter samarbetsnämnden in två ledamöter.

För ortodoxa och österländska kyrkor finns dessutom ett särskilt råd, Ortodoxa och Österländska kyrkors Ekumeniska Råd (OÖKER).

För att verksamhetsbidrag skall utgå krävs i princip bl a att församlingen tillhör samfund eller ingår i sådan grupp av församlingar som betjänar minst 3 000 personer i Sverige. För att invandrarsamfund som inte är medlem i frikyrkorådet eller på annat sätt samverkar med rådet skall få stöd krävs att regeringen beslutar att det trossamfund församlingen tillhör kan komma i fråga för statsbidrag.

Verksamhetsbidraget i sin helhet utgör för budgetåret 1983/84 32,8 milj kr och för budgetåret 1984/85 33,8 milj kr. För budgetåret 1983/84 har 21 % av verksamhetsbidraget – efter avdrag för administrationskostnader m m – avsatts för fördelning bland invandrarsamfunden enligt vad som framgår av tabell 15.1.

Antalet hos samfunden *registrerade* medlemmar var vid det senaste fördelningstillfället för de svenska fria samfunden ca 300 000 och för

Tabell 15.1 Statliga bidrag till invandrarsamfund budgetåret 1983/84

Samfund	Belopp (tkr)	Antal förs. (motsv.)	Medlemstal
Lettiska Evang. luth. kyrkan	117	11	2 248
Katolska kyrkan	2 140	33	107 533
Estniska Evang. luth. kyrkan	470	12	17 315
Ungerska Protestantiska Kyrkorådet	232	1	4 432
Nederländska –"– Församlingen	11	1	600
Franska Reformerta Församlingen	4	1	198
Ortodoxa och Österländska Kyrkors Ekumeniska Råd (OÖKER)	2 030	172[a]	61 000
Anglikanska kyrkan	280	2	7 000
Judiska församlingarna	320	5	9 186
Förenade Islamiska församl. i Sverige	436	16	15 400
Sv. ortodoxa kyrkan	150	4	3 922
Totalt	6 190	258	224 912

[a] Inkl större grupper som får regelbundna predikobesök.

invandrarsamfunden ca 225 000. I den förra gruppen räknas endast personer som själva inträtt som medlemmar – i regel bara vuxna personer – medan grunden för antalet i invandrarsamfunden varierar. I detta antal ingår i princip också barn, men medlemsregistreringen är ännu ofullständig.

Att bidrag utgår med proportionerna 21 % till invandrarsamfunden och 79 % till de fria samfunden beror på att det till antalet ca 300 000 medlemmar lagts drygt lika många barn och vuxna icke-medlemmar som deltar i verksamheter inom samfunden utan att vara registrerade som medlemmar, medan döpta barn i princip inräknas i de 225 000 registrerade medlemmarna hos invandrarsamfunden. Judar och muslimska samfund har inte dop men motsvarande rituell intagning av barn. Procentandelen för invandrarsamfunden har under perioden 1974–1984 successivt räknats upp.

För de fria samfunden är det självklart att medlemskapet är knutet till en lokal församling. De flesta av invandrarnas trosgemenskaper har helt andra organisatoriska traditioner. För att tillhöra katolska eller ortodoxa kyrkan är medlemskap i en församling ingen absolut nödvändighet. Katolska och ortodoxa kyrkor har dock av tradition i respektive hemländer en mycket noggrann kyrkobokföring. I islamisk tradition har "lokal församling" knappast någon innebörd. Flera grupper som ökat till antalet genom det senaste årtiondets invandring har en "folkkyrkostruktur" ungefär som Svenskakyrkan, dvs samfundets tjänster står öppna för dem som genom dop som barn eller genom härkomst tillhör samfundet.

I kapitel 11 om presstöd har vi förordat att invandrarnas riksorganisationers medlemstidningar skall få stöd inom ramen för den stödform som gäller för organisationstidskrifter på svenska. Det innebär som vi där konstaterat att tidskrifter på andra språk än svenska som ges ut av t ex religiösa samfund och som inte är enbart lokalt eller regionalt spridda inbegrips.

När det gäller ungdomsstödet har vi i kapitel 14 lagt fram förslag som innebär en lägre antalsmässig gräns för invandrarorganisationer samt ökade

dispensmöjligheter när det gäller geografisk spridning. Det bör kunna innebära att också de religiösa invandrarsamfundens ungdomsverksamhet kan få ökade möjligheter till stöd.

15.2.2 Några uppgifter om utvecklingen

I början av 1970-talet, när den utomnordiska arbetskraftsinvandringen minskade mycket kraftigt, fanns det en allmänt spridd uppfattning att den stora utomnordiska invandringen var över. Vid denna tid utgjorde nordborna i det närmaste två tredjedelar av invandrarna. Detta visade sig emellertid vara en felbedömning. Med början år 1973 har en ström av flyktingar kommit från Latinamerika, en annan ström har kommit från Främre Orienten och en tredje på 1980-talet från Polen. Denna utveckling har helt förändrat situationen för i första hand den katolska kyrkan, de österländska kyrkorna och muslimerna. Invandrarutredningen beräknade år 1974 på basis av härkomstländer etc antalet döpta katoliker i Sverige till knappt 100 000, antalet ortodoxa till 45 000 (de första syrianerna hade just kommit) och muslimerna till högst 10 000. Som en jämförelse kan nämnas att man inom religionssociologiska institutet i Stockholm uppskattar antalet döpta katoliker i dag till ca 140 000, varav 20 000 – 25 000 svenskfödda, de ortodoxa och östkyrkliga till ca 80 000 och muslimerna till 30 000 – 35 000. Antalet i de olika samfunden registrerade är emellertid av skäl som framgått i avsnitt 15.2.1 betydligt lägre.

Sedan förslaget från stat-kyrka beredningen fallit år 1973, gjordes ännu ett försök att göra Svenska kyrkan friare från staten. Ett förslag i denna riktning från en arbetsgrupp, i början av år 1978, mötte motstånd i kyrkomötet, och någon principiell ändring av förhållandet stat-kyrka har inte skett.

Ett inslag i de reformförslag som diskuterats har varit att man skulle förändra det för Sverige unika folkbokföringssystemet, där ett trossamfund, Svenska kyrkan, tar hand om den civila folkbokföringen och därvid antecknar medlemskap i det egna samfundet men inte annan samfundstillhörighet. Att folkbokföringen skulle föras över till civil huvudman föreslog 1979 års folkbokföringskommitté i betänkandet (SOU 1981:101) Folkbokföringens framtida organisation. Den hjälp som Svenska kyrkan i ett antaget, i förhållande till staten mera fritt läge skulle behöva för att bygga upp sin egen kyrkobokföring, skulle enligt de olika förslagen (utförligast i SOU 1972:36) också erbjudas andra samfund.

Förslaget om ny huvudman för folkbokföringen har inte föranlett något ställningstagande av regeringen. En utredning om förbättrad folkbokföring har tillsatts år 1983 med huvuduppgift att lägga fram förslag som enligt direktiven skall främst syfta till att förhindra den enskilde medborgaren att kringgå folkbokföringsbestämmelserna, genom att få kyrkobokföringen ordnad på det sätt som är mest förmånligt från beskattnings-, avgifts- och bidragssynpunkt. I direktiven anges att frågan om hur folkbokföringen organiseras har betydelse för de materiella folkbokföringsreglerna, särskilt för utformningen av system och rutiner för en korrekt flyttningskontroll. Detta bör enligt direktiven dock inte hindra att den aktuella översynen av folkbokföringsreglerna görs i avvaktan på ett slutligt ställningstagande till folkbokföringskommitténs förslag om huvudmannaskapet.

Stat-kyrka beredningen utgick från att statliga bidrag skulle utgå till trossamfunden, med 100–110 milj kr (i 1972 års penningvärde) och att medlen skulle fördelas av ett särskilt trossamfundens samarbetsråd. Beredningen tilltrodde samfunden, där alltså Svenska kyrkan skulle utgöra ett, att i ekumenisk anda kunna enas om en fördelning av bidragen. "Det förefaller oss uppenbart att man på ekumenisk bas kan komma fram till en fördelning som med hänsyn till olika kyrkors och samfunds kyrkosyn, omfattning och serviceförpliktelser upplevs som rättvist", uttalade beredningen. I de flesta sammanhang där ekumeniskt arbete sker, t ex vid fördelning av representanter till de kristna riksmötena, brukar Svenska kyrkan få ungefär hälften av antalet platser. Den synpunkten finns att det skulle kunna utgöra en indikation på hur medlen skulle ha fördelats. I dagens penningvärde skulle beloppet att årligen fördela ha varit ungefär det tredubbla, alltså ca 300 milj kr.

I Norge infördes med lagen om trossamfund år 1969 en långtgående rättvisa mellan statskyrkan och andra erkända trossamfund. Den norska kyrkan finansieras över stats- och kommunalbudgeten och ett lika stort per capita-bidrag som det som går till norska kyrkan tillkommer erkända trossamfund, vars medlemmar då givetvis inte samtidigt kan vara medlemmar av den norska kyrkan.

I Finland finns de erkända trossamfundens medlemmar i det s k civilregistret, varur årligen den officiella statistiken ger noggranna uppgifter om dop, vigslar, skilsmässor, in- och utträdda och döda för varje samfund.

15.3 Sammandrag av en enkätundersökning

15.3.1 Inledning

För att skaffa sig ett bättre beslutsunderlag uppdrog Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund år 1982 åt Religionssociologiska institutet i Stockholm att genom en enkätundersökning kartlägga invandrarförsamlingarnas ställning och behov. Av praktiska skäl kom undersökningen att begränsas till katolska, ortodoxa och östkyrkliga församlingar. Genom ett intensivt fältarbete, där enkäten presenterades för så gott som alla som skulle besvara den, blev svarsfrekvensen synnerligen hög. Bara några få avböjde eller var förhindrade att svara.

Denna undersökning, som publiceras i juni 1984 i en forskningsrapport från Religionssociologiska institutet, belyser inte endast de medlemskaps- och registreringsfrågor som var den primära orsaken till undersökningen, utan även attityder och värderingar som är centrala för att förstå hur dessa församlingar uppfattar sin ställning i det svenska samhället. Den redovisning vi gör i det följande är en sammanfattning gjord inom institutet.

15.3.2 Medlemskap och registrering

På detta område finns två närbesläktade problem, nämligen just medlemskap och registrering. Hur kommer man i kontakt med presumtiva

medlemmar? Hur behåller man kontakten med registrerade medlemmar? De ortodoxa eller österländska kyrkorna är i allmänhet nationalkyrkor och har därför ofta lätt att identifiera presumtiva medlemmar genom namnet. Från många församlingar rapporteras också hur man, så långt resurserna räckt, försökt spåra medlemmar bl a i telefonkataloger och trappuppgångar. Katolska kyrkan har visserligen en mer utbyggd organisation, men varje församling innehåller uppemot ett tjugotal medborgarskapsgrupper, vilket försvårar letandet.

Samma problem återkommer när det gäller att upprätthålla en etablerad kontakt. Rörligheten in och ut ur landet liksom inom landet är mycket större för invandrargrupperna än för svenskar i allmänhet, och uppgifter om flyttning lämnas i mera begränsad utsträckning vid utflyttning ur landet. En viktig hjälp när det gäller att informera och hålla kontakt är särskilt för de katolska församlingarna församlingsblad eller -brev, som nästan alla utges med en sammanlagd upplaga av mellan 20 000 och 25 000 exemplar. Åtskilliga procent av varje utskick kan komma tillbaka med okänd adress, varvid också frågan uppstår hur mycket tid som skall anslås för att spåra dessa hos pastorsexpeditioner eller andra organ, för att kanske förmedla ny adress till en annan församling. Bidrag baserade på medlemstal blir givetvis problematiska, när uppletandet av presumtiva medlemmar konkurrerar med den verksamhet bidraget egentligen är avsett att stödja. "Varför frågar man oss alltid om saker vi själva gärna skulle vilja veta?" kommenterade en kyrkoherde enkätens frågor om medlemmar.

Från invandrarförsamlingarnas sida påtalar man den orättvisa som ligger i Svenska kyrkans automatiska tillgång till befolkningsregistret och möjlighet att dels ansluta barn när en förälder är medlem av Svenska kyrkan, dels ansluta lutherska invandrare efter en enkel förfrågan, dels ansluta lutheraner som förvärvar svenskt medborgarskap.

15.3.3 Finansieringsfrågor

De församlingar som har svarat klagar över svårigheterna att få medlemmar att betala församlingsavgift, om de försökt införa en sådan. För den som utgår från frikyrkornas situation kan självfinansieringsgraden i invandrarförsamlingarna synas besvärande låg. Men flera olika traditioner och attityder bidrar till förhållandet. Hos många österländska kyrkor är det vanligt att man betalar för de kyrkliga förrättningarna.

Många församlingar rapporterar om svårigheter att övertyga församlingsmedlemmarna om att de inte betalar kyrkoskatt till sin egen kyrka, eller om att denna inte får statsbidrag motsvarande vad de betalar till Svenska kyrkan i de fall de fortfarande är medlemmar. Svårigheterna att finansiera verksamheten med frivilliga medel är större än för Svenska kyrkan, på grund av att uppgifter om medlemskap saknas, att det gäller många olika nationer och stor omflyttning, många som ser vistelsen i landet som tillfällig etc. Det händer också att församlingsbor som låter sig övertygas om att ingen kyrkoskatt går till den egna kyrkan, kritiserar sin kyrkoledning för att inte ha varit i stånd till att lösa en så elementär rättvisefråga.

15.3.4 Invandrarförsamlingarna och invandrarorganisationerna

Trots att förhållandet till de profana invandrarorganisationerna inte särskilt uppmärksammades vid enkätformulärets konstruktion, gav svaren intressanta upplysningar. Allmänt ansåg man att de profana organisationerna favoriserades, främst genom kommunala bidrag, som överhuvudtaget inte utgår till församlingarna. Det som frikostigt uppfattade stödet till invandrarorganisationerna får många att uppfatta saken som att "det svenska samhället och dess institutioner förmedlar ett intryck av att religionen och kyrkan har ingen eller liten betydelse".

Många upplevde också ett konkurrensförhållande från "invandrarorganisationer och föreningar som har en annan målsättning än vad kyrkan och församlingen har".

Förhållandena varierar mellan kyrkorna från att man kan engagera sig på livets alla områden till att församlingen bara kan syssla med gudstjänster och förrättningar – allt annat är politik och är därmed förbehållet den profana organisationen.

Likaså framkom spontant i flera svar att man uppfattar invandrarprogrammen i radio som dominerade av icke-religiösa eller antireligiösa grupper, och att man där ingenting har att hämta vad gäller möjligheter till information etc. Något stöd för tanken att också de invandrare som söker sig till kyrkorna skulle anse sig "representerade" av invandrarorganisationerna fanns inte i enkätsvaren.

Svaren från en kyrka, den syrisk-ortodoxa, avviker i viktiga hänseenden från övriga. Endast någon av dess församlingar har svårigheter med att få och hålla kontakt med medlemmar, uppslutningen vid gudstjänster och förrättningar är relativt mycket större än i andra kyrkor, man uppfattar inte att svenska myndigheter negligerar religionen och man har fått betydligt mer stöd från myndigheter och hjälporganisationer än andra. Här avspeglas inte endast syrianernas sammanhållning från tidigare bosättningar utan också förhållandet att de också i Sverige behandlats som en grupp, vars främsta identifikation är den gemensamma kyrkan. De har alltså upplevt att det svenska samhället kan ta religiös tillhörighet på allvar.

15.4 Kommitténs slutsatser

15.4.1 Några probleminriktade synpunkter

Med den ordning som nu råder, är det naturligt att jämföra invandrarsamfundens ekonomiska villkor med de fria samfundens, eftersom de är med i samma statsbidragssystem. Men med tanke på att de ofta har "folkkyrkostruktur', dvs att de står till tjänst för människor som hör till samfundet genom barndop eller härstamning, är det rimligare att jämföra deras villkor med den som gäller för Svenska kyrkan, som har liknande struktur. Svenska kyrkan har dock fördelen att genom folkbokföringen ha en aktuell överblick över sina medlemmar och automatiskt kunna ansluta barn till föräldrar som är medlemmar och ansluta lutherska invandrare genom en enkel anmälan och de lutheraner som förvärvar svenskt medborgarskap utan att det krävs

någon åtgärd alls från deras sida. Det är denna fullständiga registrering som i praktiken gör det möjligt att genom statens försorg uppbära skatt från medlemmarna, vilket ger Svenska kyrkan flera miljarder i skatteinkomster varje år.

Lika illa står sig religionsgemenskaperna vid en jämförelse med de "profana" invandrarorganisationerna. Förutom att dessa får verksamhetsbidrag från SIV för den centrala administrationen får deras lokala föreningar större kommunala bidrag än invandrarsamfunden. Invandrarsamfundens bidrag har hittills helt gått till församlingarna. Några kommunala bidrag utgår inte till dessa.

De två överskuggande problemen på församlingsnivå är ekonomin och möjligheten att på ett effektivt sätt få kontakt med potentiella medlemmar. Dessa är givetvis nära förbundna, och de möjligheter som tycktes öppna sig i de olika förslagen om stat-kyrka-reformer handlade om andra finansieringsmöjligheter än direkta allmänna bidrag.

15.4.2 Överväganden och förslag

Religionsfrågor och religionsgemenskaper har hamnat i utkanten av den svenska invandrarpolitiken. Detta område, som i andra länder varit centralt i migrations- och minoritetsforskning (och i Sverige vad gäller utvandringen till Nordamerika), har nästan helt förbigåtts. Den enkätundersökning vi redovisat synes ge vid handen att invandrarsamfunden uppfattar sig som negativt särbehandlade både i förhållande till Svenska kyrkan och till de profana invandrarorganisationerna. Något samarbete med kommunerna synes knappast alls förekomma.

Från samfundens sida uppfattas Sveriges frikyrkoråd och samarbetsnämnden som de enda organ som haft något stöd att erbjuda. De mindre och nytillkomna samfunden har fått värdefull hjälp att etablera sig i Sverige. Likväl står många frågande inför principerna för fördelning av statsbidraget.

Samarbetsnämnden har i sin senaste anslagsframställning till regeringen förklarat sig villig att ytterligare öka andelen till invandrarsamfunden, dock inte så att det leder till minskning av bidragen till de inhemska fria samfunden. Möjligheterna att föreslå en höjning inom ramen för nu utgående bidrag synes sammanfattningsvis begränsade i dagens läge. Också andra alternativ bör därför sökas, om invandrar- och minoritetspolitikens mål skall bli mera verklighet på religionens område än för närvarande.

Den enda möjligheten för den svenska staten att på det här området leva upp till jämlikhetssmålet är uppenbarligen att ge ett kraftigt förbättrat stöd till invandrarsamfunden. Vi föreslår att en förutsättningslös utredning görs av vilka möjligheter till ett sådant bättre stöd som finns. Ett bland flera alternativ att överväga är därvid att ge de samfund som så önskar hjälp med registrering av medlemmar – på helt frivillig basis – och uppbörd av församlingsavgifter på motsvarande sätt som Svenska kyrkan har genom systemet med kyrkoskatt. Också frågan om lokalförsörjning bör beaktas i utredningsarbetet.

Lösningar som kan anpassas till olika samfundsstrukturer bör sökas. Utredningsarbetet bör bedrivas i kontinuerligt samråd med en så bred

representation som möjligt av invandrarsamfunden.

Inte bara i samband med det föreslagna utredningsarbetet eller i frågor som eljest direkt berör samfunden är det angeläget att man från samhällets sida får in synpunkter från samfunden när viktigare invandrar- och minoritetsfrågor behandlas. Detta bör beaktas bl a när det gäller representationen i olika referensgrupper och andra rådgivande organ. Med den ekumeniska inställning som nu existerar bör det vara möjligt att genom ett fåtal representanter täcka in en mycket stor del av samfunden.

Slutligen bör framhållas att information om olika kyrkor och samfund bör finnas som ett reguljärt inslag i t ex SIV:s och kommunernas allmänna information till invandrare om vilken service som står till buds.

16 Kommunernas och landstingens ansvar

16.1 Kommunerna

16.1.1 Inledning

Det är i betydande utsträckning kommunerna och landstingen som kan förverkliga den invandrar- och minoritetspolitik som lagts fast av statsmakterna. Vi har i kapitlen t ex om sociala frågor, utbildning, kulturstöd och stöd till organisationerna berört kommunernas insatser för invandrare och minoriteter och framfört vissa synpunkter i anslutning till sakfrågorna. I detta kapitel redovisar vi i stort hur kommunerna har organiserat sin särskilda verksamhet för invandrare och hur frågorna politiskt förankras i kommunerna. Vi berör också den rådgivande information som Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet har lämnat till respektive kommuner och landsting.

I avsnittet om invandrarbyråer i informationskapitlet (kapitel 10) har vi behandlat invandrarbyråernas funktion när det gäller att informera invandrare. I ett avsnitt i det följande beskriver vi verksamheten mera allmänt. I kapitel 7 om sociala frågor har vi bl a tagit upp de kommunala programmen för äldreomsorgen. I kapitlet om stöd till föreningslivet (kapitel 14) har vi lämnat vissa synpunkter på kommunernas och landstingens stöd till föreningarna, liksom i kapitlet om kulturstöd (kapitel 9) våra synpunkter på den kulturstödjande verksamheten i kommuner och landsting. Vi lämnar några kompletterande synpunkter också på dessa frågor i det följande.

16.1.2 Principiella utgångspunkter

Enligt kommunallagen har varje kommun stor frihet att själv bestämma om sin verksamhet. Den kommunala självstyrelsen är en viktig grundprincip i svensk demokrati, och en allt större del av den offentliga verksamheten sköts av kommunerna. I kommunallagen har denna princip formulerats så att "kommun och landstingskommun får själv vårda sina angelägenheter". Kommunallagen ger dock inte kommunen fullständig handlingsfrihet. Staten påverkar kommunens handlingsfrihet genom speciallagstiftning, varigenom kommun åläggs skyldighet att svara för vissa samhällsuppgifter. Exempel på sådana speciallagar är skollagen och socialtjänstlagen.

I invandrarpropositionen år 1975 behandlas statens ansvar för invandrar- och minoritetspolitiken, medan ansvarsfrågan för kommunerna berörs

mycket litet. Någon motsvarighet till förordningen (1976:310) om åtgärder för invandrare m fl, som gäller statliga myndigheters speciella ansvar, finns inte för den kommunala verksamheten.

Svenska kommunförbundet konstaterar i promemorian Kommunerna och invandrarna från år 1981, att det faller på primärkommunerna att medverka till att målen för invandrarpolitiken förverkligas. Promemorian skall vara till hjälp för kommunerna i arbetet med invandrarfrågorna. Med invandrarfrågor avses i det sammanhanget de kommunala insatser som uteslutande berör invandrare och inte den verksamhet som riktar sig till alla invånare i kommunen. Det är vad vi i detta betänkande har kallat säråtgärder för invandrare.

Den principiella utgångspunkten för kommunens insatser för invandrare är att kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för invandrarfrågorna, på samma sätt som för övrig kommunal verksamhet. Varje facknämnd och förvaltning ansvarar för frågor som rör invandrare inom det egna verksamhetsområdet.

Kommunerna kommer att få delvis nya åtaganden i samband med att formerna för flyktingmottagandet ändras (prop 1983/84:124, SfU 1983/84:27, rskr 295) och om den förändring av undervisning i svenska för vuxna invandrare som föreslås i prop 1983/84:199 genomförs. Vi har tidigare i kapitel 5 och 8 redovisat frågor med anknytning till dessa två propositioner.

16.1.3 Kommunernas service till invandrare

Den ovan redovisade principiella utgångspunkten innebär att några särskilda enheter/organ inom olika nämnder och/eller förvaltningar inte skulle behövas. I praktiken kan vi dock konstatera att 114 av landets 284 kommuner funnit skäl att inrätta särskilda invandrarbyråer eller invandrarfunktioner. Med invandrarfunktion avses i detta sammanhang en kommunal service till invandrare, som har en begränsad del av den service och verksamhet som normalt finns på en invandrarbyrå.

Skälen för att särskilda byråer eller funktioner byggts upp kan variera. Bl a torde hög andel invandrare i kommunen, behov av att bygga upp kompetens i invandrarfrågor och en önskan att fästa politisk uppmärksamhet på invandrarfrågorna samt en fortsatt nyinvandring till kommunen ha påverkat besluten. Det finns också en del specifika uppgifter som inte omedelbart går att hänföra till en speciell facknämnds verksamhetsområde, som t ex tolk- och översättarservice. Det är heller inte rimligt att begära att den ofta så viktiga kunskapen om invandrares olika kulturer skall finnas hos alla tjänstemän och politiker.

I invandrarutredningens (IU) betänkande (SOU 1974:69) fördes ett resonemang kring invandrarbyråernas verksamhet och dess innehåll. IU framhöll bl a att "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".

Utvecklingen under de tio år som förflutit sedan invandrarutredningen kom med sina förslag har dock visat att t ex invandrarbyråernas verksamhet

utvecklats mycket olika. Det avgörande för utvecklingen har varit invandringens omfattning och sammansättning i den enskilda kommunen. I kommuner med t ex stor flyktinginvandring har invandrarbyråernas verksamhet påverkats av detta och den har utformats utifrån den rådande situationen.

Det är bl a mot denna bakgrund som Kommunförbundet i sin promemoria konstaterar följande:

Vilken organisatorisk form man väljer avgörs bäst i varje kommun med hänsyn till lokala förutsättningar och behov. Värt att notera är här ändå att flera kommuner med många invandrare och lång erfarenhet av invandring valt att inrätta invandrarbyråer och att några av dem inrättat särskilda politiska organ för bevakning av invandrarfrågorna. De flesta av dessa kommuner är samtidigt relativt stora. En liten kommun har sannolikt inte samma behov av särlösningar och formaliserat samarbete inom kommunen.

Kvaliteten på en kommuns insatser för invandrare kan inte mätas i hur många anställda som finns på invandrarbyrån eller om det finns invandrarnämnd eller inte. Avgörande är i stället vad som görs inom facknämndernas verksamhetsområden, dvs där ansvaret ligger och resurserna finns. Samordning och samarbete mellan de olika facknämnderna och fackförvaltningarna är nödvändigt. En viktig uppgift för de särskilda organen för invandrarfrågor blir därför att bidra till att kommunstyrelse, facknämnder och förvaltningar anpassar sin verksamhet till invandrarnas behov och förutsättningar. Här ligger samtidigt den svåra balansgången mellan att arbeta för att invandrarfrågorna beaktas och ändå inte ta över ansvaret från andra.

De kommuner som väljer att inrätta särskilda funktioner för invandrarfrågor bör enligt Kommunförbundet också ge denna funktion en klar och avgränsad plats i den kommunala organisationen. I annat fall riskerar man att verksamheten kommer i kläm mellan de mer etablerade enheterna i kommunen.

Invandrarbyråer

Antalet invandrarbyråer har under de senaste tio åren ökat snabbt. År 1974 fanns totalt 44 invandrarbyråer/invandrarfunktioner medan det i dag som vi nämnt finns invandrarbyråer eller någon form av invandrarfunktion i 114 kommuner.

Flertalet invandrarbyråer är små med högst en anställd. Riksförbundet för invandrarbyråpersonal (RIB) gjorde år 1980 en beräkning av invandrarbyråernas personaltäthet i förhållande till antalet utländska medborgare i 25 kommuner. Den undersökningen visade en genomsnittlig personaltäthet i de 25 kommunerna på 0,88 tjänster per 1 000 utländska medborgare. I en förstudie till ett forskningsprojekt som gjordes vid Centrum för invandringsforskning vid universitetet i Stockholm år 1983, framkom att personaltätheten vid invandrarbyråerna i sex undersökta kommuner låg mellan 0,55 och 0,94 per 1 000 utländska medborgare.

En utgångspunkt för invandrarbyråns arbete är enligt Kommunförbundets syn att invandrarbyrån inte skall utföra uppgifter som tillhör annan fackförvaltnings verksamhetsområde. Invandrarbyrån skall vara ett komple-

ment till andra fackförvaltningar och tillika kommunens expertorgan i invandrarfrågor. Invandrarbyråns arbetsuppgifter kan grovt indelas i individinriktat och utåtriktat arbete samt tolkservice.

Med *individinriktat arbete* menas den verksamhet som syftar till att ge enskilda invandrare råd och hjälp i samhällsfrågor som normalt inte ingår i annan fackförvaltnings arbetsuppgifter, t ex information om hur det svenska samhället fungerar. I arbetet ingår också att förmedla kontakt med ordinarie fackmyndighet och se till att ansvarig myndighet tar över ärendet när det erfordras. Till det individinriktade arbetet räknas också de insatser som består av öppethållande och telefontider så att framför allt nyanlända invandrare skall finna en kontaktpunkt i samhället, dit man kan vända sig trots bristande kunskaper i svenska och där man möter personal väl införstådd med de problem och svårigheter som nyanlända invandrare kan ha.

Med *utåtriktat arbete* menas företrädesvis den information som ges om t ex invandringens bakgrund, olika invandrargruppers kulturer, språk och religioner, till såväl myndigheter som allmänhet. Informationen kan också riktas till speciella målgrupper som t ex förvaltnings- och skolpersonal. Personer som i sitt dagliga arbete kommer i kontakt med invandrare behöver en djupare kunskap om och förståelse för de problem och svårigheter invandrare kan möta i sina samhällskontakter. För att uppfylla dessa behov har därför flera invandrarbyråer i samarbete med kommunens fortbildningsenheter startat internutbildning kring dessa frågor. En annan viktig uppgift är kontakten med invandrarföreningarna i kommunen. Denna kontakt kan ske på olika sätt, bl a är regelbundna träffar i en samrådsgrupp, bestående av representanter för invandrarföreningar och andra berörda intressenter i kommunen, ett sätt för invandrarbyrån att hålla sig regelbundet informerad om invandrarnas syn på aktuella frågor. Genom dessa samrådsgrupper kan också de kommunala organen nå ut med information till invandrargrupperna.

Tolkservicen är en central uppgift för invandrarbyråerna.

I 9 § förvaltningslagen stadgas följande. "När myndighet har att göra med någon som ej behärskar svenska språket eller är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk." Ansvaret för att tillkalla tolk är myndighetens – inte invandrarens. Enligt 53 § socialtjänstlagen skall 9 § förvaltningslagen vara tillämplig i alla ärenden hos socialnämnden, som rör myndighetsutövning mot enskild.

Organisationen av tolkservicen varierar kraftigt mellan kommunerna. I kommuner med få invandrare finns det ofta bara en förteckning över personer som åtar sig tolkuppdrag, antingen gemensamt för hela den kommunala förvaltningen eller för varje förvaltning för sig. I större kommuner har man ofta samordnat tolkservicen för hela den kommunala förvaltningen och ibland har man en tolkservice som är samordnad för flera kommuner, landsting och även statliga myndigheter på lokal eller regional nivå. Endast i några kommuner finns heltidsanställda tolkar. I kommuner utan invandrarfunktion är det likväl viktigt att tolkförmedlingen samordnas hos en person, oavsett hos vilken förvaltning denna person är placerad.

Genom samordning av tolkservicen kan kommunen få tillgång till en fast kärna av tolkar, vars kompetens är känd och som kan utnyttjas rationellt.

Samordningen ger även bättre underlag för tolkar i mindre frekventa språk. Konkurrens mellan myndigheterna om samma tolkar kan också undvikas.

Några kommuner, bl a Stockholm och Västerås, har inrättat en tolkberedskap med jourtolkar som finns tillgängliga nätter och helger. Denna tolkberedskap gäller normalt endast de mest frekventa språken. För övriga språk används i många kommuner en ordning som innebär att en lista över tolkar på de olika språken finns tillgänglig hos myndigheterna.

Övriga kommunala insatser

I socialtjänstlagen sägs att barn som av fysiska, psykiska eller andra skäl behöver särskilt stöd i sin utveckling, skall anvisas plats i förskolan också före sex års ålder, eller med förtur anvisas plats i fritidshem om inte barnets behov av sådant stöd tillgodoses på annat sätt. Socialnämnden skall genom uppsökande verksamhet ta reda på vilka barn som behöver anvisas plats i förskola eller fritidshem därför att barnet behöver särskilt stöd.

Allt fler kommuner har inrättat t ex enspråkiga barngrupper och öppna förskolor för invandrarbarn. Syftet är att på detta sätt ge barnen möjlighet att utveckla sitt hemspråk, men också t ex genom förläggningen av enspråkiga avdelningar till daghem med flera avdelningar, ge invandrarbarn och svenska barn möjlighet att vara tillsammans.

En speciell form av kommunal insats inom det sociala området är familjepedagogisk verksamhet bland flyktingar och zigenare. Den familjepedagogiska verksamheten syftar till att underlätta mötet med det svenska samhället för invandrare som kommer från kulturer som skiljer sig starkt från den svenska. Verksamheten är en form av förebyggande socialt arbete som inte har någon entydig utformning i kommunerna. Tyngdpunkten i verksamheten har varierat både mellan kommuner och grupper. De vanligaste arbetsuppgifterna för familjepedagoger är information och praktisk hjälp under den första tiden i Sverige. För den familjepedagogiska verksamheten utgår statlig ersättning efter förhandsbesked från socialstyrelsen innan verksamheten startas.

Den nuvarande formen av statlig ersättning för familjepedagogisk verksamhet för flyktingar upphör fr o m år 1985. Därefter kommer verksamhetens innehåll att ingå i det lokala flyktingmottagandet som kommunerna skall svara för.

Enligt socialtjänstlagen har kommunerna ett speciellt ansvar att informera om socialtjänsten i kommunen. En av de målgrupper socialtjänsten har ett speciellt informationsansvar för är invandrare och språkliga minoriteter.

Statsbidrag utgår till hemspråksträning för 5- och 6-åringar i förskola. Kommunen är skyldig att anordna hemspråksundervisning i skolan för de elever som har annat hemspråk än svenska. Men kommunen är också skyldig att aktivt erbjuda föräldrar och barn sådan träning/undervisning genom information och uppsökande verksamhet.

Den allmänna främjanderegeln i regeringsformen (1 kap 2 §), där det stadgas att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas, gäller självfallet också verksamhet i kommunerna. Ett viktigt inslag är därför att på olika sätt stödja invandrarnas hemlandskultur. Detta sker t ex genom att

man stimulerar till insatser genom redan existerande bidragsformer och kulturinstitutioner. Samtidigt förekommer särinsatser, t ex i form av projektbidrag för att stödja och bevara kulturverksamhet inom de lokala invandrarföreningarna.

Bibliotekens roll för invandrares möjlighet att bevara och utveckla den egna kulturen är av central betydelse. Genom inköp av litteratur, tidskrifter, tidningar m m ges invandrarna möjlighet att bibehålla en kontakt med det forna hemlandet. Statsbidrag till inköp av litteratur har utgått sedan år 1974, under vissa förutsättningar. De av många bibliotek anordnade sagostunderna för barn – ofta i samarbete med invandrarföreningar – har en viktig kulturbevarande roll.

De särskilda kommunbidragen till invandrarföreningarnas verksamhet utgör exempel på insatser som syftar till att stärka invandrargruppens sociala och kulturella gemenskap. Vi har kort redovisat bidragsfrågorna i kapitel 14.

16.1.4 Invandrarfrågornas politiska förankring

Kommunstyrelsen har det övergripande ansvaret för invandrarfrågorna på samma sätt som för övrig kommunal verksamhet. Varje facknämnd svarar för frågor som rör invandrare inom det egna verksamhetsområdet.

I flertalet av de kommuner där särskild invandrarfunktion finns har kommunstyrelsen samordningsansvaret för invandrarfrågorna. I 13 kommuner har samordningsansvaret lagts på en särskild invandrarnämnd. Sådana nämnder finns i Stockholm, Göteborg, Malmö, Uppsala, Södertälje, Västerås, Eskilstuna, Örebro, Botkyrka, Umeå, Katrineholm, Haninge och Hallstahammar.

Med utgångspunkt i de reglementen som reglerar invandrarnämndernas verksamhet kan man konstatera att nämndernas viktigaste uppgifter är:

- att följa utvecklingen av invandringen till kommunen,
- att fästa uppmärksamhet på de särskilda insatser som kan behövas med anledning av invandringen och de åtgärder som kan behövas för att underlätta invandrarnas situation i kommunen,
- att initiera samverkan mellan kommunen och invandrarorganisationerna,
- att initiera och uppmärksamma behov av samverkan kring invandrar- och flyktingfrågor inom kommunen och mellan kommunen och andra myndigheter,
- att vara rådgivande organ till andra nämnder i invandrar- och flyktingfrågor inom kommunen, och
- att vara huvudman för invandrarbyrån.

Vid olika konferenser där invandrarnämndernas verksamhet diskuterats, har politiker och tjänstemän redovisat sina erfarenheter. Några positiva erfarenheter som nämnts är bl a

- att fler förtroendemän engageras i invandrarfrågor,
- att invandrarfrågorna fått en ökad politisk tyngd och uppmärksamhet, och
- att kontakten mellan politiker och invandrare förbättrats.

Negativa erfarenheter som redovisats är bl a ökande kostnader för administration, arvoden m m, en ökad byråkrati, risk för stagnation såtillvida att det mest har handlat om att förvalta invandrarbyråns verksamhet.

I flera kommuner har samordningsfunktionen för invandrarfrågorna politiskt kopplats till befintliga facknämnder, vanligen till socialnämnden eller en informationsnämnd. I något enstaka fall har kultur- eller fritidsnämnd ålagts att ha en sådan samordningsfunktion. Valet av facknämnd har ofta varit betingat av lokala förhållanden, t ex att invandrarfunktionen startats av socialbyrån eller att en viss tjänsteman på informationsenheten svarat för viss service till invandrare. Även kombinationen konsumentnämnd/invandrarnämnd förekommer. Oberoende av vilken nämnd det är som svarar för huvudmannaskapet åligger det nämnden att bevaka och samordna invandrarfrågorna i sin helhet.

16.1.5 Samrådsorgan

I många kommuner har man inrättat särskilda samrådsorgan – referensgrupper, invandrarråd och dylikt – för att få till stånd samråd mellan kommunerna och invandrarföreningarna.

Samrådsorganen har en mycket skiftande sammansättning. Det vanligaste torde vara att ansvarig politisk nämnd samt invandrarföreningarna i kommunen bildar samrådsorgan. Men även andra sammansättningar finns. Ofta finns andra fackförvaltningar, fackföreningar, bildningsförbund och företag representerade i samrådsorganen.

Samrådsorganen får ses som en kanal för ömsesidigt erfarenhetsutbyte och information. De bör enligt Kommunförbundets tidigare nämnda promemoria verka för att invandrarfrågorna beaktas i kommunens verksamhet. Det är också angeläget att ta tillvara samrådsorganets sakkunskap vid beredning av viktiga invandrarfrågor inför beslut i de ansvariga politiska organen.

16.1.6 Kommitténs synpunkter

Betraktar man invandrarpolitiken från ett kommunalt perspektiv och med utgångspunkt i de övergripande invandrarpolitiska målen, kan man snabbt konstatera att samordning och samarbete är av central betydelse för ett ekonomiskt utnyttjande av tillgängliga resurser och en förutsättning för att man skall kunna närma sig målen. De kommunala förvaltningarna och organen bör i all sin verksamhet beakta de behov som finns och de åtgärder – även säråtgärder – som kan bli nödvändiga för att invandrarna skall få med övriga kommuninvånare likvärdig service. Därför är det viktigt att kommunen har en samlad och medveten invandrarpolitik som innebär att de olika facknämnderna arbetar efter gemensamma riktlinjer och strävar mot gemensamma mål samt att tidpunkten för insatserna bestäms i samarbete mellan berörda nämnder.

Ett sätt att uppnå en enhetlig kommunal invandrarpolitik är att kommunfullmäktige fastställer ett *invandrarpolitiskt program*. Programmet kan ange målen för invandrarpolitiken. Sedan får varje nämnd ange takten och de mer konkreta vägarna för att nå målen. I kommunens program för äldreomsorg bör t ex alltid tas upp invandrarnas speciella situation och behov, något som

vi berört i kapitlet om sociala frågor. Motsvarande bör gälla på övriga samhällsområden.

Vi vill peka på betydelsen av att berörda förvaltningar har ett mycket nära samarbete om personalplanering och fortbildningsinsatser för personal bl a i invandrarkunskap. Vidare vill vi peka på vuxna invandrares behov av undervisning inom den kommunala vuxenutbildningen. Speciellt viktigt är det att man uppmärksammar behovet av grundutbildning för vuxna.

I flera kommuner diskuteras frågan om de kommunala bidragen till invandrarföreningar. En särskild fråga i dessa diskussioner gäller bidrag till invandrarföreningar, vars medlemmar i mycket hög grad redan är etablerade i det svenska samhället, och där rekryteringen av nya medlemmar är nästan obefintlig. Vi kan konstatera att de flesta kommunerna valt att stödja invandrarnas behov av kontakt och umgänge under en tid då många invandrare håller på att etablera sig i samhället och språksvårigheter fortfarande finns inom gruppen, bl a därför att det finns en ständig tillströmning av personer som flyttar till Sverige.

Även i en kommunal realpolitisk verklighet skall självfallet de av riksdagen fastställda målen för invandrar- och minoritetspolitiken gälla. Kommuner kan emellertid på grund av det ekonomiska läget behöva göra prioriteringar. Om en kommun väljer att i en sådan situation i första hand stödja invandrarföreningar som har en kontinuerlig nyrekrytering av medlemmar, bör detta inte få innebära att ekonomiskt stöd till andra invandrar- och minoritetsföreningar i princip upphör. Att generellt fastställa en gräns för när bidrag kan utgå efter antal vistelseår i Sverige anser vi inte ligga i linje med den invandrar- och minoritetspolitik som bör gälla.

Som vi konstaterade i inledningen till detta kapitel är det i betydande utsträckning i kommuners och landstings verksamhet de invandrarpolitiska målen har praktisk aktualitet. De synpunkter vi framfört i andra kapitel handlar därför till stor del om frågor och problem som ligger inom deras verksamhetsområden.

Vi anser det vara angeläget att Kommunförbundet också i fortsättningen ger den vägledande information till kommunerna som kan utgöra en värdefull stimulans för utvecklingen i riktning mot förverkligande av de invandrarpolitiska målen. Vi förutsätter att förbundet därvid uppmärksammar vad vi anfört bl a om

- att göra kartläggningar av behovet av tvåspråkig personal,
- att på ett systematiskt sätt öka personalens kunskaper om och insikter i olika kulturer,
- att underlätta icke svenskkunniga invandrares möjligheter att få samhällsservice på sitt eget språk,
- att i planering för äldreomsorg uppmärksamma och ta hänsyn till äldre invandrares särskilda behov,
- att medge förtur till barnomsorgen för barn till invandrarkvinnor som deltar i grundvux eller sfi,
- att vid behandling av frågor om omhändertagande av barn säkerställa att tillräcklig insikt finns om familjens kulturbakgrund,
- att i planering och genomförande av hemspråksstöd i förskolan och hemspråksundervisning i skolan utgå från en helhetssyn, och

- att motverka de problem som kommungränser kan medföra för stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer.

16.2 Landstingen

16.2.1 Inledning

I en promemoria (1983 11 14) Landstingen och invandrarfrågorna, som Landstingsförbundet tagit fram som underlag för förbundets fortsatta arbete med invandrarfrågorna, ges en samlad information om olika inom landstingen aktuella invandrarfrågor. Promemorian översändes i mars 1984 till landstingen samt till Göteborgs, Malmö och Gotlands kommuner som en bilaga till förbundets skrivelse RS 84:69. I förordet framhålls att det för landstingens vidkommande främst är fråga om att komplettera med särskilda insatser för att invandrarna skall få hälso- och sjukvård på samma villkor som övriga invånare inom landstingsområdet. Med den nya hälso- och sjukvårdslagen följer t ex att större krav än hittills kan komma att ställas på landstingen när det gäller att förmedla information på ett språk som patienten kan uppfatta. Givetvis har landstingen också att ta hänsyn till invandrarnas behov inom sina övriga ansvarsområden, konstaterar Landstingsförbundet. Vidare slås fast att antalet invandrare varierar starkt både mellan landstingen och landstingsområdena och att landstingen därför arbetar med invandrarfrågorna från olika utgångspunkter. Promemorian syftar främst till att lyfta fram sådana gemensamma områden där landstingen kan ha behov av en gemensam grundsyn.

I det följande refererar vi några enligt vår mening viktiga punkter i promemorian. Vi bortser från allmänna beskrivningar om invandringen och om åtgärder som genom andra än landstingen vidtagits för invandrare. En ledtråd i framställningen är att möten mellan kulturer i många fall kan innebära större problem än de problem som ligger i bristande språkförståelse.

16.2.2 Planeringsunderlag, statistik

Landstingsförbundet konstaterar att landstingen, för att kunna engagera sig i invandrarfrågor, behöver goda kunskaper om länets invandrare. Förbundet har i olika remissvar påpekat att språkstatistik behövs till grund för dimensionering av bl a utbildning, äldreomsorg, mödra- och barnhälsovård och psykiatrisk vård, vilket är områden där det mer än eljest kan vara aktuellt att komplettera med särskilda insatser för invandrare. Enligt Landstingsförbundet är det mot bakgrund av att staten svarar för invandrings- och flyktingpolitiken rimligt att staten förser landstingen med sådan statistik. För finska medborgares del rekommenderar förbundet språkuppgift i det internordiska flyttningsbetyget.

Även om Landstingsförbundet utgår från att den som vill bo och arbeta i Sverige bör ha både rätt och skyldighet att lära sig tala svenska – ett gemensamt språk anger man vara en förutsättning för att invandrare och befolkningen i övrigt skall kunna mötas och berika varandra – erinrar

förbundet om att det ändå alltid kommer att finnas människor som saknar förutsättningar att lära sig språket. De mycket gamla och analfabeterna anges exempelvis kunna uppleva språket som en oöverstiglig mur. Vid sidan av svenskundervisning, säger man, måste stödformer genom tolk och flerspråkig personal finnas.

16.2.3 Utbildningsfrågor

Landstingsförbundet tar särskilt upp utbildningsfrågorna och yrkesutbildningen inom landstingens ansvarsområden och anför under rubriken Yrkesutbildning på svenska:

Landstingsförbundet har inom ramen för sitt arbete med utbildningsfrågorna hävdat att yrkesutbildning inom landstingens ansvarsområden bör ske på svenska. Det övergripande motivet för detta är att man skall arbeta på den svenska arbetsmarknaden. Ett för sjukvården centralt skäl är att en av förutsättningarna för att man skall kunna ingå i ett vårdlag är att man har ett gemensamt språk att utbyta erfarenheter på. Invandrareleven med otillräckliga kunskaper i svenska bör få stödundervisning och/eller en introduktionskurs på svenska för att kunna tillgodogöra sig undervisningen.

16.2.4 Tolkfrågor

Rätten till tolk, tolkutbildning och tolkanvändning m fl tolkfrågor behandlas utförligt. Bl a framgår följande:

Den nya hälso- och sjukvårdslagen bygger på att varje människa själv skall kunna avgöra om hon vill ha vård. Hon skall också ha tillfälle att resonera om den vård som erbjuds. Sjukvårdspersonal är därför skyldig att använda tolk då det behövs.

I 9 § förvaltningslagen stadgas: 'När myndighet har att göra med någon som ej behärskar svenska språket eller är allvarligt hörsel- eller talskadad, bör myndigheten vid behov anlita tolk'.

Denna paragraf gäller såväl muntlig tolkning som översättning av skrivelser som kommer till en myndighet. Ansvaret för att tillkalla tolk är myndighetens – inte invandrarens. Tolkar har tystnadsplikt.

Det är inte lämpligt att låta barn eller släktingar tolka. Det kan ge upphov till missförstånd och feltolkningar som i sin tur kan leda till att den som sökt hjälp inte får den rätta vården. De är inte heller på samma sätt som auktoriserade tolkar medvetna om tystnadsplikten.

I avsnittet om tolkutbildning konstateras att det i februari 1983 fanns endast 23 godkända tolkar i hela landet som hade speciell kompetens med inriktning på sjukvård. Det totalta antalet godkända tolkar var omkring 600. (Enligt uppgift från kommerskollegium i mars 1984 fanns då 31 sjukvårdstolkar och totalt ca 640 godkända tolkar).

I promemorian konstateras att ett fåtal sjukhus har anställda tolkar och att många landsting tecknat samarbetsavtal med kommunerna om tolkservice. Tolkservice är den invandrarfråga som landstingen först kom att engagera sig i. Senast har frågan behandlats i ett gemensamt cirkulär från Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet (RS-skrivelse nr 334/80) år 1980. I cirkulärskrivelsen framhålls fördelarna med samordnad tolkservice.

Landstingsförbundet erinrar om att man bör vara medveten om att det tar längre tid att arbeta genom tolk och att besöken behöver planeras och förberedas mer än besök av patienter som man kan kommunicera direkt med.

16.2.5 Behov av kunskap om olika kulturer

Kunskap om kulturer beskrivs på följande sätt i promemorian:

Vi känner oss ofta främmande inför invandrarnas åsikter och beteenden på samma sätt som invandrarna känner sig främmande inför oss. Samma känsla av främlingskap upplever säkert också många andra i vården, exempelvis den mycket gamla svenska kvinna som vårdas av en yngling med långt hår eller afrofrisyr, eller den som kommer från glesbygd och plötsligt befinner sig i någon av storsjukhusets oändliga korridorer. Kulturklyftorna kan vara lika påtagliga som språkproblemen men mycket mer sammansatta och svårlösta.

Det här är problem som tas upp inom all vårdutbildning numera. Utbildningen syftar till att alla skall lära sig förstå hur värderingar, människosyn och etiska normer påverkar såväl förhållandet vårdare/vårdtagare som hälso- och sjukvårdens utformning. Genom kunskaper om sin egen och andras kulturer ökar förutsättningarna för att förstå människor med annorlunda beteenden och annan syn på religion, sjukdom, föda m m. Den ökade medvetenheten gör det lättare att ställa frågor som kan leda fram till att invandraren får en vård som bättre tar hänsyn till hans/hennes uppfattning om 'sina' sjukdomar och behov av vård, seder kring födande och död, kost och diet m m.

Många som slutat sin utbildning innan invandrarkunskap kom in i utbildningen har själva skaffat sig ett kunnande inom området. Men problem och frågetecken dyker upp i så många olika situationer att ämnet kan behöva diskuteras vid fler tillfällen i fort- och vidareutbildning av landstingets personal. Så görs också i t ex Stockholms läns landsting som årligen samlar sin personal till särskilda invandrardagar.

Inom Landstingsförbundet har just tagits fram ett videogram 'Mötet mellan kulturer', som vänder sig till alla som skall besöka mödravårdscentraler. Den utgår från en turkisk kvinnas möte med personalen på en mödravårdscentral och skildrar sedan hur man på olika platser i Sverige försöker lösa problem som uppstår vid möten mellan kulturer. Vad kan vi lära ut och vad kan vi själva lära oss av mötet är en fråga som återkommer i programmet. Avsikten är att filmen skall fungera som en kontaktlänk mellan vårdpersonal och blivande mödrar och ge dem en möjlighet att byta erfarenheter med varandra.

I en turkisk familj är det t ex farmor som bestämmer allt om barnen, hur de skall lindas, hur länge de skall ammas osv. Vill man ge den blivande mamman råd så måste man påverka farmodern, om råden någonsin skall följas. Och för att lyckas med det behöver man hjälp att komma till tals. Filmen skall kunna vara ett sådant hjälpmedel. Den innehåller också en del samhällsinformation t ex om rätten till tolk.

Hur man skall sprida invandrarkunskap och kulturkännedom – det är frågor som hör hemma inom fortbildning av bl a landstingspersonal.

16.2.6 Stöd till föreningar

För stöd till invandrarföreningarnas verksamhet finns inga särskilda rekommendationer. En allmän rekommendation (AC 83:5) som Landstingsförbundets styrelse antog i januari 1983, gäller också för invandrarorganisationer. Landstingen beslutar om sådant stöd i varje enskilt fall. Bidragsrekommendationerna ger, som vi nämnt i kapitel 14, utrymme för kulturstöd till

invandrarorganisationerna. Denna möjlighet betonas särskilt i promemorian.

16.2.7 Hälso- och sjukvård inför 1990-talet

I promemorian betonas att invandrare inte utgör någon enhetlig grupp. De är individer med olika bakgrund, utbildning, mål och krav på livet. Praktiskt taget alla kommer någon gång i kontakt med hälso- och sjukvården.

Inom projektet Hälso- och sjukvård inför 1990-talet, HS 90, arbetar man för närvarande med invandrarfrågorna uppges det i promemorian. Bl a skall en kunskapsöversikt produceras som skall utgöra underlag för socialstyrelsens och landstingens fortsatta arbete med att bättre anpassa hälso- och sjukvården för invandrarnas behov. (Vi har erfarit att detta arbete nu är slutfört. Den särskilda studien om invandrarfrågor utges i SOU-serien under sommaren 1984 tillsammans med överväganden inom HS 90.)

16.2.8 Inventeringar av flerspråkig personal

Flerspråkig personal och kulturkompetens hos personalen behandlas också. Vi återger i det följande uppgifter om de inventeringar som gjorts.

Uppskattningsvis finns det i dag bland landstingens personal ett femtiotal personer som rekryterats som tvåspråkig personal. Några arbetar inom barnavård men de flesta ingår i de psykiatriska öppenvårdsteam som finns i Stockholm, Göteborg och Gävle. Dessutom finns det ett stort antal språkkunniga personer som arbetar i vården utan att ha tvåspråkiga tjänster.

I *Stockholms läns landsting* är 18 % av personalen invandrare. Ungefär hälften av städpersonalen och ekonomibiträdena är invandrare och 11 % av läkarna och sjuksköterskorna. Uppgifter om i vilken grad invandrarna är tvåspråkiga och om de fungerar som tvåspråkig personal saknas. Landstinget beslöt i februari 1982 om att språkkunskaper, tvåspråkighet, kulturkunskap m m i vissa fall kan räknas som merit.

Uppsala läns landsting beslöt i juni 1983 att kunskaper i invandrarspråk skall vara meriterande för den som söker arbete inom den psykiatriska öppenvården.

I *Södermanlands läns landsting* har man utrett förutsättningarna för att anställa tvåspråkig personal. Utredningen föreslår att landstinget i större utsträckning än hittills beaktar behovet av tvåspråkig samhällsservice. Den tvåspråkiga personalen som finns bör ges stöd och uppmuntran att använda sina språkkunskaper i arbetet. Vid tjänstetillsättningar skall, om verksamheten kräver det, tvåspråkighet ges meritvärde. Landstingsmötet i november 1983 beslöt i enlighet med förslaget.

I *Östergötlands läns landsting* kartlade man år 1980 i samarbete med SIV förekomsten av flerspråkig personal inom östra sjukvårdsdistriktet. Svar kom från 34 personer, som alla var finsk- och svensktalande. Man har beslutat inrätta en referensgrupp för invandrarfrågor.

Inom ramen för arbetet med länsplanering 1980 har länsstyrelsen i *Jönköpings län* i en rapport belyst invandrarnas situation i länet. Man har bl a kartlagt förekomsten av tvåspråkig personal bland landstingets personal.

Svar kom från 115 personer. Ca en tredjedel hade finska som modersmål. En informell arbetsgrupp har under år 1983 börjat arbeta med invandrarfrågorna.

Landstingsförbundet har i samarbete med SIV informerat sig om efterfrågan och framtida behov av tvåspråkig personal vid Göteborgs sjukvårdsförvaltning och inom Örebro och Gävleborgs läns landsting. Svenska kommunförbundet gjorde samtidigt motsvarande inventering i åtta kommuner. Av informationen framgick följande:

I *Gävleborgs läns landsting* hade man år 1982 fem tvåspråkiga tjänster och ansåg sig dessutom behöva totalt ytterligare 25–30 tvåspråkiga tjänster under den kommande femårsperioden.

I *Örebro läns landsting* finns inga speciella tjänster med krav på tvåspråkighet inrättade. På regionsjukhuset finns dock en finsktalande kurator. Blockchefen ansåg "det här med invandrare vara ett försummat kapitel". Frågan hade uppmärksammats i landstinget. En motion där hade lett till att en arbetsgrupp fått i uppdrag att utarbeta riktlinjer för landstingets vidare arbete med invandrarfrågorna.

Inom Göteborgs sjukvårdsförvaltning finns 16 tvåspråkiga tjänster och man räknar med att behöva ungefär lika många till under den kommande femårsperioden.

I promemorian framhålls att Landstingsförbundet inte driver frågan om rekrytering av tvåspråkig personal inom landstingens verksamhetsområden. Enligt förbundets uppfattning är det landstingen som avgör om – och i så fall var – tvåspråkig personal skall finnas. Ställer verksamheten krav på språkkunskaper av visst slag, är det självklart en merit, säger förbundet.

I promemorian diskuteras särskilt behovet av tvåspråkig personal i vården av äldre invandrare.

16.2.9 Handlingsprogram

Promemorian redovisar till slut invandrarpolitiska handlingsprogram som utarbetats av Stockholms läns landsting, Göteborgs kommun och Malmöhus läns landsting. Vi återger redovisningen i det följande.

Stockholms läns landsting fattade år 1975 beslut om ett invandrarpolitiskt handlingsprogram som betonar att landstinget har ett dubbelt ansvar dels som serviceorgan för invandrare bosatta i länet, dels som arbetsgivare för anställda invandrare. En referensgrupp med representanter från facknämnder och fackliga organisationer bevakar invandrarnas intressen.

Inom personalförvaltningen drivs ett speciellt invandrarprojekt med syfte att förbättra de anställda invandrarnas situation. Projektet har fem huvudområden:

- statistik om anställda invandrare,
- introduktion och inskolning för invandrare,
- översättning av informationsmaterial,
- lagstadgad svenskundervisning för invandrare,
- information till och fortbildning av landstingets anställda i invandrarkunskap.

Inom den öppna psykiatriska vården håller landstinget på att bygga upp s k invandrarteam för de största språkgrupperna i länet. Det första teamet är finskt och startade hösten 1982. Ytterligare några team kommer att byggas upp för invandrare som talar spanska, turkiska, grekiska och serbokroatiska.

I *Göteborgs kommun* har man ett invandrarpolitiskt handlingsprogram som bl a säger att

- tvåspråkighet samt personal med insikt i invandrarkunskap prioriteras vid tillsättning av kommunala tjänster som har direktkontakt med invandrare,
- förvaltningar med frekvent behov av tolkhjälp skall anställa tolkar.

För sjukvårdens del tilläggs bl a att

- språk- och invandrarkunskap skall vara meriterande vid tjänstetillsättningar i vårdande funktioner, intagning av elever etc,
- tvåspråkig personal skall anställas särskilt i sådana funktioner där psykologiska aspekter är av avgörande betydelse.

Inom *Malmöhus läns landsting* har man tagit fram en idéskiss till ett invandrarpolitiskt handlingsprogram.

I programmet föreslås att

- en referensgrupp av engagerade och sakkunniga människor, som bevakar invandrarfrågorna, bildas,
- landstinget genomför en kartläggning av tvåspråkig personal och börjar en medveten rekrytering av sådan till nyckeljobb med många invandrare,
- landstinget utökar informationen till personalen om tolkavtalens innebörd,
- informationstjänsten satsar målmedvetet på översättning av tryckt patientinformation.

16.2.10 Kommitténs synpunkter

I Landstingsförbundets informationspromemoria ges en samlad information till landstingen om olika aktuella invandrarfrågor. Landstingsförbundet har också efterlyst kontaktpersoner i landstingen och medlemskommunerna för det fortsatta arbetet med invandrarfrågorna i syfte att kontinuerligt kunna följa det arbete som sker.

Vi anser att information av detta slag har stor betydelse, bl a därför att den riktar uppmärksamhet på de särskilda insatser som kan behövas och ger impulser till de landstingsanställda att skaffa sig fördjupad insikt om invandrares kulturella bakgrund. Vissa frågor inom detta område har vi behandlat i kapitel 7 om den sociala sektorn, bl a äldreomsorgen. Behovet av språk- och kulturkompetens betonas i promemorian, liksom skyldigheten att vid behov tillkalla tolk. Allt detta stämmer väl med den syn vi företräder.

Vi anser det angeläget att sådant kunskapsunderlag som tas fram t ex inom ramen för HS 90 om invandrare och hälso- och sjukvården sprids och utnyttjas i fortbildningen av personal och

- att Landstingsförbundet också i fortsättningen informerar landstingen om aktuella frågor som rör invandrare,
- att förbundet även informerar om fördelarna med tvåspråkig utbildning för personal som skall arbeta på två språk och uppmärksammar att kompetens och kunskap i två kulturer normalt följer med tvåspråkig utbildning, och
- att förbundet också i fortsättningen informerar landstingen och medlemskommunerna om invandrarorganisationernas behov av ekonomiskt stöd till regional verksamhet.

17 Internationella frågor

17.1 Inledning

Frågor om migration och om invandrares och etniska minoriteters villkor är till sin karaktär internationella. De förutsätter i stor utsträckning internationellt samarbete för att kunna lösas på bästa sätt. Kommittén har enligt direktiven bl a att bedöma Sveriges hittillsvarande internationella samarbete i migrations- och minoritetspolitiska frågor och föreslå riktlinjer för dess utveckling.

Mot bakgrund härav har kommittén låtit utarbeta en promemoria (Ds A 1984:10) om internationella normer och internationellt samarbete på migrationsområdet. Vi har valt att i betänkandet redovisa endast ett urval av upplysningar och frågeställningar i promemorian, och vi redovisar våra överväganden och förslag i en fortlöpande direkt anslutning till beskrivningen. Vi tar också upp återvandringsfrågor.

17.2 Internationella normer

17.2.1 Allmänt

Det internationella normsystemet på migrations- (invandrar- och flykting-) området är synnerligen omfattande. De internationella normerna kan, sedda utifrån de svenska invandrar- och minoritetspolitiska målen, sägas vara koncentrerade på jämlikhetsmålet, uttryckt i termer som icke-diskriminering och likabehandling, ibland även positiv särbehandling. Valfrihetsmålet kommer mer sällan till uttryck i bindande internationella normer, och samverkansmålet skymtar i stort sett endast i några icke bindande rekommendationer. I den mån nationella eller etniska minoriteter nämns i de internationella normerna avses i regel inte "invandrade minoriteter".

Sverige har i stor utsträckning kunnat ansluta sig till det internationella normsystemet, inte bara genom att rösta för antagandet av konventioner, rekommendationer och resolutioner och andra normativa uttalanden av internationella församlingar, utan också genom att ratificera många konventioner på området. Den internationella granskningen av Sveriges tillämpning av ratificerade konventioner ger vid handen att Sverige relativt väl fyller sina åtaganden.

Sedan riksdagen år 1975 antog riktlinjer för invandrar- och minoritetspo-

litiken har vissa av Sverige tidigare ratificerade konventioner trätt i kraft. Till följd därav är Sverige numera formellt bundet av åtagandena enligt bl a FN:s konventioner om mänskliga rättigheter. Under 1970-talet antogs flera internationella instrument med särskild inriktning på invandrares rättigheter. Bland dem har Sverige utan förbehåll ratificerat Europarådets konvention om migrerande arbetstagares rättsställning men endast delvis ILO-konventionen nr 143 (se vidare avsnitt 17.2.2).

Från allmänna utgångspunkter är det viktigt att Sverige vid utformningen av sin politik på invandrarområdet, liksom på andra områden, låter sig vägledas av existerande internationella normer samt respekterar internationella åtaganden enligt ratificerade konventioner. Vidare är det viktigt att beakta inte bara de i konventionerna inskrivna bestämmelserna utan också de kommentarer och den eventuella kritik som framförs i de internationella granskningsorganen.

Som nämnts i det föregående har Sverige i stor utsträckning kunnat ansluta sig till det internationella normsystemet. I vissa fall har anslutningen skett med förbehåll från svensk sida. Kommittén finner det önskvärt att behovet av sådana förbehåll från tid till annan prövas. I det sammanhanget vill vi föreslå att regeringen prövar förutsättningarna att återkalla någon eller några av reservationerna mot 1951 års FN-konvention om flyktingars rättsliga ställning, i första hand såvitt avser förbehållen mot art 17:2 om befrielse från skyldigheten att ha arbetstillstånd och mot art 24:1 b såvitt avser möjlighet att erhålla folkpension enligt lagen om allmän försäkring. Förbehållet mot art 24:3 om socialförsäkringsförmåner bör prövas i förhållande till den nyligen ratificerade ILO-konventionen (nr 157) om upprättande av ett internationellt system för bevarande av rättigheter inom den sociala tryggheten. Mot samma bakgrund bör regeringen pröva frågan om att utsträcka ratifikationen av Europarådets sociala stadga till att omfatta art 12:4 om slutande av överenskommelser angående social trygghet.

Vad beträffar den av den oberoende expertkommittén uttalade kritiken mot Sveriges tillämpning av Europarådets sociala stadga finns det anledning att räkna med att vissa förslag, som nyligen förelagts riksdagen, kommer att leda till "fullständig tillämpning" av stadgans bestämmelser. Dessa avser dels tillståndsgivningen, dels svenskundervisningen för vuxna invandrare och finansieringen av denna.

Såvitt avser tillämpningen av Europarådets konvention om migrerande arbetstagares rättsställning har kommittén särskilt uppmärksammat bestämmelsen i art 22 om transport till ursprungsstaten av stoftet av migrerande arbetstagare som avlidit till följd av olycksfall i arbetet. Bestämmelsen är för närvarande tillämplig på medborgare i Frankrike, Nederländerna, Portugal, Spanien eller Turkiet som "bemyndigats att vistas i Sverige för att här inneha avlönat arbete". Vi har berört frågan i avsnitt 7.6.

Systemet av nordiska överenskommelser som rör invandrares och flyttandes rättigheter är välutvecklat men kräver, liksom hittills, kontinuerlig uppföljning. Detsamma gäller det svensk-finska avtalet mellan arbetsmarknadsmyndigheterna och arbetsmarknadens parter i de två länderna inom ramen för 1982 års nordiska arbetsmarknadsöverenskommelse.

Utöver det nämnda s k kanaliseringsavtalet mellan Sverige och Finland är endast en bilateral arbetskraftsöverenskommelse i kraft, nämligen den med

Jugoslavien. Dess betydelse är i stort sett reducerad till att utgöra den formella grundvalen för en blandad kommission för migrationsfrågor. Något behov av att ingå nya bilaterala arbetskraftsöverenskommelser föreligger inte.

17.2.2 ILO-konventioner

Allmänt kan konstateras att ILO:s omfattande normsystem på arbetsmarknads- och socialpolitikens område är så utformat att de i instrumenten inskrivna bestämmelserna inte gör någon åtskillnad mellan medborgare och icke-medborgare. Så förhåller det sig med de grundläggande konventionerna och rekommendationerna om föreningsfrihet och organisationsrätt, förbud mot tvångsarbete och främjande av en god arbetsmiljö och skäliga anställningsvillkor etc. I tillägg till dessa allmänt tillämpliga normer har ILO utarbetat och antagit särskilda instrument avsedda att reglera migrerande arbetares (och deras familjers) rättigheter, dels allmänt, dels på socialförsäkringsområdet. I vårt uppdrag har enligt direktiven särskilt ingått att studera återstående hinder mot Sveriges tillträde till konventionen nr 143 utan förbehåll. För en redovisning av konventionens innehåll hänvisas till promemorian (Ds A 1984:10).

Nationell behandling av konventionen nr 143

Konventionen nr 143 och åtgärder med anledning av den har vid tre tillfällen redovisats för riksdagen.

Nyantagna ILO-instrument skall enligt ILO:s stadga inom ett år (undantagsvis arton månader) föreläggas riksdagen för lagstiftning eller andra åtgärder. Så skedde genom den s k ILO-propositionen 1975/76:126, men föredragande statsrådet var inte beredd att då ta ställning i ratifikationsfrågan utan anhöll om att få återkomma i ärendet inom den undantagsvis medgivna fristen. Remissbehandlingen hade nämligen givit vid handen flera hinder mot svensk anslutning till konventionen, såväl dess del I som del II. Även förslag till konkreta åtgärder för att avlägsna hindren hade framkommit.

I ILO-propositionen 1976/77:60 redovisade chefen för arbetsmarknadsdepartementet dels vilka åtgärder som dittills vidtagits för att undanröja ratifikationshinder, dels vilka hinder som ansågs bestå och vilka åtgärder som vidtagits för att eventuellt avlägsna dem.

Som kvarstående ratifikationshinder anmäldes 67 § utlänningslagen (1954:193) i förhållande till art 9:3 samt de svenska bestämmelserna om social trygghet i förhållande till likställdhetskravet enligt art 10. I dessa båda fall hade chefen för arbetsmarknadsdepartementet beslutat att till pågående utredningar överlämna konventionstexten m m för fortsatta överväganden, nämligen till utlänningslagkommittén (A 1975:04) respektive pensionskommittén (S 1970:40). Mot bakgrund därav kunde föredraganden ännu inte förorda att konventionen nr 143 skulle ratificeras.

Utlänningslagkommittén, som fått i uppdrag att överväga utlänningslagens bestämmelser (numera 99 §) om skyldighet för en avvisad eller utvisad utlänning att bekosta hemresan i förhållande till konventionens art 9:3,

kunde i sitt slutbetänkande redovisa den tolkning av konventionsbestämmelsen som gjorts av ILO:s expertkommitté för granskning av konventions- och rekommendationstillämpning. Enligt denna tolkning får en stat inte återkräva sådana kostnader som den ådrar sig för att säkerställa att vederbörande lämnar landet, t ex kostnaderna för det administrativa eller legala utvisningsförfarandet, eller för verkställigheten av beslutet, t ex för att följa en utvisad till gränsen. En stat som låter den utvisade, illegalt invandrade arbetstagaren själv betala enbart sina resekostnader bryter däremot inte mot konventionen. Mot denna bakgrund föreslog utlänningslagkommittén en sådan ändring i 99 § utlänningslagen att det klart framgår, att utlänningen skall betala sin egen resa hem men inte eventuellt medföljande bevakningspersonals rese- och traktamentskostnader.

Genom den föreslagna lagändringen kunde det sista hindret mot ratifikation av konventionens del I undanröjas. I prop 1981/82:146 om ändring i utlänningslagen (1980:376), m m som antagits av riksdagen, föreslog föredragande statsrådet godkännande av konventionen nr 143 med förbehåll för del II.

Internationell behandling av konventionen nr 143

År 1980 presenterade ILO:s expertkommitté en allmän översikt över tillämpningen av konventionerna nr 97 och 143 med tillhörande rekommendationer nr 86 och 151. Expertkommitténs rapport, som förelades internationella arbetskonferensen och behandlades av dennas trepartsutskott för frågor om konventions- och rekommendationstillämpning, innehåller bl a vissa tolkningar av konventionsbestämmelserna som kan vara till vägledning för medlemsstaterna när de bedömer möjligheterna att tillträda en konvention. En sådan tolkning har citerats i föregående avsnitt.

Av särskilt intresse för Sveriges del är expertkommitténs resonemang i stort om kravet på likabehandling i fråga om social trygghet enligt art 10 i konventionen nr 143. Kommittén konstaterar att omnämnandet av social trygghet i art 10 var avsett att bekräfta en grundläggande princip utan att gå in på de tekniska aspekterna av problemet. För att få dessa aspekter belysta måste man söka sig antingen till art 6:1 (b) i konventionen nr 97 eller till bestämmelserna i konventionen nr 118. Den senare konventionen skiljer sig visserligen på en viktig punkt från konventionerna nr 97 och 143, i det att den bygger på reciprocitet, medan de båda andra är tillämpliga på migrerande arbetare och deras familjer oavsett om det land, varifrån de kommer, har ratificerat konventionen i fråga. Expertkommittén konkluderar dock att art 10 i konventionen nr 143 inte var avsedd att ifrågasätta de regler för likabehandling om social trygghet som finns inskrivna i andra instrument, däribland konventionen nr 118. Härav tycks följa att tillämpning i stort av bestämmelserna i konventionen nr 118 är *ett sätt* att tillfredsställa likabehandlingskravet enligt art 10 i konventionen nr 143.

Ett annat uttalande av expertkommittén, vilket förefaller vara av särskilt intresse, rör frågan om art 10 i konventionen nr 143 också täcker utbetalning av socialförsäkringsförmåner i utlandet. Här sägs att den nämnda konventionens del II är tillämplig endast på migrerande arbetstagare och familjemedlemmar som lagligen vistas i sysselsättningslandet. Art 10 handlar därför inte om utbetalning av förmåner till förmånstagare bosatta utomlands.

Kommitténs synpunkter

De ursprungligen konstaterade eller befarade hindren mot ratifikation av konventionen nr 143 har successivt eliminerats. Det enda återstående förmodade hindret synes vara kravet på likabehandling i fråga om social trygghet enligt konventionens art 10.

Art 10 i konventionen nr 143 handlar om att utforma och genomföra en politik syftande till att främja och garantera likställdhet (jämlikhet). En sådan politik har Sverige antagit. Också i fråga om genomförandet av politiken har Sverige kommit långt. Beträffande metoderna att genomföra politiken medger konventionen stor frihet genom att de kan vara "lämpade efter nationella förhållanden och sedvanor". Ingenting hindrar att politiken genomförs t ex genom att bilaterala överenskommelser sluts.

ILO:s expertkommitté har slagit fast att omnämnandet av social trygghet i den citerade artikeln var avsett att bekräfta en grundläggande princip utan att gå in på de tekniska aspekterna av problemet. Tekniska lösningar erbjuder t ex ILO-konventionen nr 118. Sverige har visserligen ännu inte ratificerat alla delar av konventionen nr 118, men de år 1979 antagna principerna för invandrares rätt till folkpension vid bosättning i Sverige innebär en anpassning av den svenska lagstiftningen till den standard som gäller enligt konventionen.

Sedan konventionen nr 143 tillkom och riktlinjerna för invandrar- och minoritetspolitiken antogs, har Sverige slutit ett antal bilaterala socialförsäkringskonventioner, varför en stor majoritet av i Sverige bosatta utländska medborgare omfattas av system för social trygghet. Dessutom har Sverige nyligen tillträtt den i föregående avsnitt nämnda ILO-konventionen nr 157.

Sammantagna erbjuder de vidtagna åtgärderna och expertkommitténs tolkning av art 10 en tillräcklig grund för att också det sista påtalade hindret mot ratifikation av konventionen nr 143 skall kunna anses undanröjt.

Frågan om hur långt ratifikationen av ILO-konventionen nr 118 kan utsträckas kräver fortsatta överväganden. Ratifikation av konventionen nr 118, som bygger på reciprocitet, erbjuder fördelen att invandrargrupper från länder, med vilka Sverige inte har eller beräknas få bilaterala avtal, kan tillförsäkras social trygghet inom ramen för nuvarande system. Samtidigt kan små grupper av svenska medborgare utomlands komma i åtnjutande av konventionsskydd.

17.3 Internationellt samarbete

Redan av avsnittet 17.2 om internationella normer framgår att samarbetet på migrationsområdet har varit omfattande och bedrivits i ett stort antal internationella organisationer inom och utom FN-systemet. Samarbetet inskränker sig emellertid inte till utarbetande av normer, främjande av deras antagande i medlemsländerna och övervakning av deras tillämpning i ratificerande stater. Det innefattar också politiska överläggningar, erfarenhetsutbyte och forskning samt tekniskt samarbete och praktiska arrangemang av olika slag. Tyngdpunkterna i samarbetet växlar från tid till annan

och från organisation till annan beroende på mandat, verksamhetsplaner och tillgängliga resurser.

Kommittén har valt att här inte närmare behandla det internationella samarbete som rör skydd och omhändertagande av flyktingar. Vi har i betänkandet SOU 1983:29 bl a föreslagit en årlig redovisning till riksdagen av den samlade svenska flyktingpolitiken, och vi räknar med att en sådan kommer att innefatta en redogörelse för samarbetet i flyktingfrågor bl a inom och med FN och dess olika organ. Innan vi lämnar flyktingfrågorna vill vi emellertid göra ett påpekande av generell betydelse.

Det internationella normsamarbetet får inte avstanna i och med att t ex en konvention har antagits. Det är viktigt såväl för de internationella organens och enskilda staters trovärdighet som för de människor vilkas rättigheter skall skyddas genom de internationella överenskommelserna, att fullföljandet av internationella åtganden övervakas och brister i konventionsbestämmelsernas tillämpning påtalas. Eftersom en internationell granskning förutsätter en nationell rapporteringsskyldighet är det beklagligt när sådan rapporteringsskyldighet inte upprätthålls, som t ex är fallet med FN:s flyktingkonvention. Sverige bör allmänt verka för en effektiv kontroll av efterlevnaden av internationella konventioner och särskilt medverka till en effektivare internationell kontroll av flyktingkonventionens tillämpning, t ex i UNHCR:s exekutivkommitté och dess utskott för legala skyddsfrågor. Det är mot samma bakgrund viktigt att Sverige verkar för att den FN-konvention om alla migrerande arbetares och deras familjers rättigheter, som nu utarbetas, får ett effektivt kontrollsystem.

Inte mindre viktigt är att i det internationella regelsystemet skriva in materiella bestämmelser som tillgodoser berättigade krav på skydd för invandrare (migrerande arbetare) och deras familjer. Regeringen bör, i såväl normsamarbetet som övrigt internationellt samarbete på migrationsområdet, även i fortsättningen verka för att de av riksdagen fastlagda invandrarpolitiska målen förverkligas också på ett internationellt plan.

Sverige har hittills verkat för att migrationsfrågorna skall prioriteras högt i de internationella organisationernas verksamhet samt medverkat till en lämplig arbetsfördelning mellan och inom organisationerna, allt efter dessas formella mandat och reella kompetens. På svenskt initiativ samlades inom Europarådets ram den första migrationsministerkonferensen år 1980. Likaså har Sverige nyligen lanserat tanken på ett "högnivåmöte" om migrationsfrågor inom OECD. Enligt kommitténs uppfattning bör Sverige fortsätta att spela en aktiv roll i det multilaterala samarbetet i syfte att främja dialogen mellan invandrings- och utvandringsländer.

Det nordiska samarbetet på migrationsområdet är omfattande men kan sannolikt utvecklas ytterligare. Det är därför betydelsefullt att en kontaktgrupp under nordiska arbetsmarknadsutskottet har fått i uppdrag att analysera behovet av fortsatt samarbete samt att utarbeta ett förslag till handlingsplan.

Också det bilaterala migrationssamarbetet är väl utvecklat med de länder varifrån de största invandrargrupperna har kommit. Sådant samarbete bedrivs inom ramen för bilaterala överenskommelser av olika slag. Ofta sker överläggningar i icke institutionaliserade (icke avtalsreglerade) former.

Kommittén har inte funnit det påkallat att närmare behandla samverkan

med invandrarnas ursprungsländer på utbildningsområdet, vilken redovisats av språk- och kulturarvsutredningen i SOU 1983:57, eller på socialförsäkringsområdet, som berörts i Ds A 1984:10. Vi räknar dock med ett behov av fortsatt samarbete på utbildningsområdet också med andra invandringsländer och en fortsatt utbyggnad av systemet med socialförsäkringsöverenskommelser, bl a till följd av åtagandena enligt ILO-konventionen nr 157.

Ett tredje samarbetsområde av direkt betydelse för invandrare och återvandrare är slutandet av internationella dubbelbeskattningsavtal. Vi har inte penetrerat heller detta område men vill fästa uppmärksamheten på betydelsen av att göra informationen om avtalens innebörd tillgänglig för de berörda.

17.4 Återvandringsfrågor

17.4.1 Bakgrund

Oavsett om man talar om flyktingrörelser eller arbetskraftsmigration, är den enskildes utvandringsbeslut ofta resultatet av omständigheter, varöver han eller hon inte råder: politisk förföljelse, krig, naturkatastrofer, ekonomisk nöd och massarbetslöshet etc. Att angripa orsakerna till (ofrivillig) migration är därför en av uppgifterna i det arbete som syftar till att säkra freden, främja respekten för de mänskliga rättigheterna och åstadkomma en rimlig och rättvist fördelad välfärd. Endast genom sådana åtgärder kan den enskilde få en reell valfrihet när det gäller om han skall stanna kvar i hemlandet eller lämna det. Fortbeståndet av de omständigheter som ledde till det ursprungliga utvandringsbeslutet inverkar naturligtvis på ett avgörande sätt på utvandrarens/invandrarens valfrihet också när det gäller att flytta tillbaka till hemlandet.

Vi har i vårt första delbetänkande (SOU 1982:49, avsnitt 15.4) gett en statistisk översikt över återutvandringen från Sverige och även den återinvandring som sker. I tabell 17.1 visar vi utvandringen av utländska medborgare från Sverige de senaste åren, efter vistelsetid i Sverige. Som framgår av tabellen har många som utvandrar från Sverige varit här endast en kort tid. Detta är speciellt vanligt bland nordiska medborgare beroende på att dessa kan bosätta sig i Sverige och bli kyrkobokförda utan några formella hinder i form av krav på uppehållstillstånd som gäller för utomnordiska medborgare. De utlänningar som utvandrar från Sverige efter endast en kortare tids vistelse här kan egentligen inte anses vara återutvandrare i den mening som diskuteras här. Man kan dock lägga märke till att det bland speciellt greker och jugoslaver i tabell 17.1 finns grupper som utvandrar efter en längre tids vistelse i Sverige. Beroende på den minskande (och ändrade) invandringen från Finland under senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet består även den finska utvandringen numera till större delen av personer som varit i Sverige en längre tid. Bland dessa återutvandrare finns ett stort inslag av barnfamiljer. Bland utvandrarna till Finland har de senaste åren även funnits ett betydande antal (uppåt 1 000 personer per år) naturaliserade svenska medborgare.

Vi har i vårt andra delbetänkande (SOU 1983:29, avsnitt 6.2.4)

Tabell 17.1 Utvandringen av utländska medborgare från Sverige åren 1978–1982 efter vistelsetid i Sverige och medborgarskap

Vistelsetid i Sverige	Utvandringsår						Utvandringen år 1982 efter medborgarskapsland						
	1978	1979	1980	1981	1982		Danmark	Finland	Norge	Grekland	Jugo-slavien	Tyskland	USA
	%	%	%	%	Antal	%	%	%	%	%	%	%	%
– 5 mån	7,8	7,9	8,1	6,5	991	4,9	9,8	4,8	8,1	1,1	2,6	2,8	3,8
6 – 11 mån	10,5	9,7	9,6	9,4	1 609	8,0	10,8	7,2	11,3	1,5	1,6	7,7	12,1
1 år	18,0	15,1	12,8	15,0	2 632	13,1	14,7	12,9	14,7	5,2	4,9	9,8	17,9
2 år	12,4	12,2	10,4	9,3	2 090	10,4	9,8	10,7	11,3	5,6	6,2	8,0	15,7
3 år	9,6	8,1	9,3	7,2	1 369	6,8	6,4	6,6	7,5	3,4	3,6	5,9	7,6
4 år	4,3	7,4	6,3	7,9	1 243	6,2	4,4	6,4	4,1	4,2	4,3	4,5	6,8
5 år	3,3	3,5	5,4	5,9	1 442	7,2	4,2	8,0	5,9	5,3	4,1	8,4	5,3
6 – 7 år	6,9	5,0	5,8	6,6	1 647	8,2	18,6	7,5	9,9	7,1	4,2	8,4	6,8
8 – 9 år	5,6	7,4	5,9	3,9	780	3,9	3,3	3,6	4,7	7,3	4,1	3,1	4,3
10 år–	0,6	2,4	6,2	8,8	1 943	9,7	4,0	10,9	3,6	20,9	25,0	11,1	5,1
Summa återutvandrare	79,1	78,8	79,9	80,5	15 746	78,6	85,8	78,5	81,1	61,6	60,4	69,7	85,4
Födda i Sverige eller invandrade före 1968	20,9	21,2	20,1	19,5	4 295	21,4	14,2	21,5	18,9	38,4	39,6	30,3	14,6
Samtliga (antal)	15 937	16 444	20 898	20 841	20 041		1 445	11 127	1 265	850	861	287	396

konstaterat att det inte finns någon annan återvändandepolitik för flyktingar än den som kan anses utgöra ett normalt inslag i flyktingskapet – att det är underförstått att flyktingen kan återvända till hemlandet när förhållandena där medger det. Inte heller när det gäller andra invandrare finns någon aktiv återvändandepolitik. Trots avsaknaden av en enhetligt utformad och i detalj reglerad politik har, såsom framgått av avsnitten 5.3.5 och 5.3.7, praktiska åtgärder vidtagits som syftar till att underlätta för den som önskar flytta tillbaka till hemlandet.

17.4.2 Kommitténs synpunkter

Fram till mitten av 1970-talet dominerades den internationella migrationsdebatten av invandringsfrågor och frågor rörande invandrares rättigheter och förhållanden i övrigt i vistelseländerna. Först därefter har återvandringsfrågorna börjat uppmärksammas i de internationella organisationernas verksamhetsplaner och studier. De politiska diskussioner som förts på detta område har dock avsatt få praktiska resultat och den internationella regleringen av frågorna är sparsam.

Slutdokumentet från ILO:s världssysselsättningskonferens år 1976 belyser det nyss sagda. I avsnittet om internationella arbetskraftsrörelser och sysselsättning berörs återvandringsfrågorna endast i förbigående. Som ett mål för "ömsesidigt godtagna åtgärder" uppställs att så långt det är möjligt göra återflyttningar förutsebara (punkt 42), och medlemsländerna rekommenderas att sluta överenskommelser om bl a "erforderliga åtgärder för att underlätta migrerande arbetstagares frivilliga återvändande" (punkt 43 k).

Formellt bindande internationella regler med anknytning till återvandring återfinns i Europarådets år 1977 antagna konvention om migrerande arbetstagares rättsställning. Enligt art 30:1 skall varje fördragsslutande stat i största möjliga utsträckning vidta lämpliga åtgärder för att bistå migrerande arbetstagare och deras familjer vid deras slutgiltiga återvändande till ursprungslandet. Frågan om tillhandahållande av finansiellt bistånd överlämnas dock till varje stats avgörande. Enligt art 30:2 ankommer det på ursprungsstaten att tillhandahålla vistelsestaten information om sysselsättningsmöjligheter m fl förhållanden av intresse för den potentielle återvandraren; det ankommer i sin tur på vistelselandet att hålla denna information tillgänglig för den intresserade. Enligt dessa bestämmelser förefaller konventionen lägga ett större ansvar för återvandringsfrågorna på ursprungsstaten än på vistelselandet.

Konventionen innehåller visserligen också andra bestämmelser med anknytning till återvandring. Enligt art 14:5 skall fördragsslutande parter sålunda eftersträva att yrkesutbildnings- och omskolningsprogram i största möjliga utsträckning anpassas till migrerande arbetstagares behov med tanke på deras eventuella återvändande till ursprungslandet. Vidare skall, enligt art 15, modersmålsundervisning för invandrarbarn bl a underlätta deras återvändande till ursprungsstaten. I dessa båda artiklar är återvandringsaspekten dock sekundär, och det är osäkert vilken vikt den kommer att tillmätas vid en bedömning av konventionsbestämmelsernas tillämpning i stort.

Europarådskonventionen trädde i kraft den 1 maj 1983 och dess bestämmelser är för närvarande tillämpliga på medborgare i Frankrike, Nederländerna, Portugal, Spanien och Turkiet, vilka uppfyller konventionens definition av uttrycket "migrerande arbetstagare".

Andra bindande bestämmelser med anknytning till återvandring finns i 1982 års överenskommelse om gemensam nordisk arbetsmarknad. Överenskommelsen syftar bl a till att tillgodose den enskildes trygghet i samband med flyttning, och myndigheterna i de fördragsslutande länderna skall också samarbeta i syfte att trygga förutsättningarna för en återflyttning (art 3). Som ett led också i detta senare samarbete får ses myndigheternas skyldighet enligt art 4 att fortlöpande tillställa övriga länders myndigheter uppgifter om sysselsättning, lediga platser och arbetslöshet etc samt information om arbets- och levnadsvillkor. Såvitt vi kan finna lägger alltså också den nordiska överenskommelsen ett förstahandsansvar för information till återvandrare på ursprungslandet. Det ankommer dock på svenska myndigheter och i första hand arbetsförmedlingen att tillhandahålla all tillgänglig information av intresse för den potentielle återvandraren.

Vi anser att de i såväl Europarådets konvention som den nordiska överenskommelsen inskrivna reglerna för information till återvandrare i möjligaste mån bör göras generellt tillämpliga, bl a inför perspektivet att Europarådets konvention kan komma att tillträdas av fler stater än för närvarande, och noterar med tillfredsställelse att ett bilateralt samarbete håller på att utvecklas också med Jugoslavien.

Informationsproblemen är givetvis svårare när det gäller invandrare som kommit till Sverige som flyktingar men som, till följd av utvecklingen i hemlandet, överväger en återflyttning. Dessa och andra frågor rörande latinamerikaners möjligheter att återvända till sina hemländer (eller till något annat land i hemlandsregionen) har nyligen behandlats av en arbetsgrupp inom regeringskansliet (Ds A 1984:3). För att förbättra informationen till denna grupp och andra flyktingar som överväger att återvända bör Sverige, såsom arbetsgruppen föreslår, utvidga sitt samarbete med kompetenta internationella organisationer, i första hand FN:s flyktingkommissariat och ICM.

Europarådets andra migrationsministerkonferens (Rom, oktober 1983) betonade åter att invandrare, och härmed förstås migrerande arbetare och deras familjer, helt fritt skall kunna fatta beslut om att återvandra. För att medge en reell valfrihet bör det bilaterala och multilaterala samarbetet vidareutvecklas i syfte att uppnå bättre ekonomisk balans mellan invandrings- och utvandringsländer. Konferensen angav som lämpliga åtgärder bl a investeringsprogram i traditionella utvandringsregioner, i samarbete mellan berörda länder, och bistånd till migrerande arbetares företag eller kooperativ och utbildning i företagsledning, samt utnyttjande av rådets s k Resettlement Fund för att främja arbetskraftskrävande projekt i mindre utvecklade områden.

I linje härmed bör Sverige fortsätta att verka för att den nämnda europarådsfonden i än högre grad utvecklas till ett migrationspolitiskt instrument med huvuduppgift att främja sysselsättningsutvecklingen i utvandringsregioner, bl a i syfte att underlätta återvandring för dem som önskar flytta tillbaka.

Sammanfattningsvis anser vi att Sverige också utifrån migrationspolitiska aspekter liksom hittills bör verka för en internationell ekonomisk och social utveckling, inkluderande respekt för de mänskliga rättigheterna. Sveriges insatser i detta avseende bör å ena sidan kunna bidra till att undanröja de grundläggande orsakerna till ofrivillig migration, å andra sidan skapa förutsättningar för en frivillig återvandring.

Åtgärder för invandrare i Sverige bör vara så utformade att de underlättar för den enskilde att fatta sitt beslut om en eventuell återflyttning till hemlandet. Den svenska invandrar- och minoritetspolitiken kännetecknas av en satsning på bl a åtgärder till bevarande och vidareutveckling av invandrarnas eget språk och kulturarv. Vi vill erinra om vad som anfördes i 1975 års invandrarpolitiska proposition (1975:26) om att åtgärder för att bevara kontakter med ursprungslandets kultur underlättar även valet mellan att stanna i Sverige eller att återvända och återanpassas i ursprungslandet. Viktiga invandrarpolitiska åtgärder som vidtagits är t ex hemspråks- och vuxenutbildningsreformerna. Vi anser därutöver att åtgärder av den praktiska natur som redan har vidtagits i syfte att underlätta återvandring bör vidareutvecklas, i den mån de svarar mot klart uttalade önskemål från invandrargrupperna ifråga. I syfte att underlätta den enskildes beslut bör Sverige samarbeta med invandrarnas hemländer och med internationella organisationer.

Vi vill däremot uttryckligen ta avstånd från en återvandringspolitik som bygger på ekonomiska eller andra incitament i syfte att stimulera till återvandring. En sådan politik är helt oförenlig med de invandrarpolitiska mål som gäller här i landet.

17.5 Sveriges förhållande till ICM

Sverige var i början av 1950-talet med om att bilda Intergovernmental Committee for (European) Migration (ICEM eller numera ICM) men lämnade organisationen år 1962. Avgörande för utträdet var den successiva minskningen av kommitténs flyktingverksamhet, som Sverige hade lagt störst vikt vid.

Under 1970-talet skedde en ny omsvängning, först till följd av flyktingutvandringen från Latinamerika och senare genom organisationens växande engagemang i omhändertagandet av flyktingar från Sydostasien. Mot bakgrund av utvecklingen i organisationens verksamhet och Sveriges ökade engagemang i det internationella migrationssamarbetet ansökte Sverige år 1980 om ställning som observatör hos organisationen. Propåer om svenskt återinträde som medlem har därefter förekommit. Sverige har, både som medlem och icke-medlem och numera som observatör, köpt tjänster av organisationen i samband med överföring av flyktingar hit.

Vi finner att det huvudskäl som åberopats för Sveriges utträde ur organisationen har bortfallit, och att frågan om svenskt återinträde som medlem nu bör prövas på nytt. För svenskt medlemskap i ICM talar dels dess ökade insatser på flyktingområdet, dels de insatser som nu vidareutvecklas till förmån för frivilligt återvändande till hemlandet. För Sveriges återinträde i organisationen talar också den omständigheten att endast fullt medlemskap

innebär en reell möjlighet att påverka organisationens verksamhet och tillfullo utnyttja dess tjänster.

18 Kostnads- och finansieringsfrågor

18.1 Inledning

I detta kapitel gör vi en sammanfattning av de kostnader våra förslag medför och pekar på finansieringsvägar. Utgångspunkter när det gäller finansieringen finns i såväl de ursprungliga direktiven som regeringens särskilda direktiv (Dir 1984:5) till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslags inriktning. I nämnda direktiv anges att utrymmet för de reformer som bedöms vara särskilt angelägna måste skapas genom omprioriteringar. I de sistnämnda direktiven anges att förslag från kommittéerna inte får öka de offentliga utgifterna eller minska statsinkomsterna.

I de kapitel som behandlar olika stödfrågor och som enligt direktiven är prioriterade har vi lagt fram förslag som medför direkta nya kostnader för staten via de anslag som står till SIV:s, statens kulturråds och presstödsnämndens disposition. Detta gäller kapitlen 9–14. Övriga kapitel innehåller dels grundläggande principiella resonemang, dels (i huvudsak) probleminventeringar på olika sektorer och synpunkter på lämpliga åtgärder, som i några fall är fortsatt utredningsarbete, och i ett fall försöksverksamhet.

I det följande redovisar vi först kostnadsaspekter på de principiella och probleminventerande kapitlen och därefter tar vi upp direkta utgifter som föranleds av våra förslag i kapitlen 9–14. Slutligen tar vi upp finansieringsfrågan.

18.2 Kostnader

Kapitel 1–4

Förslagen i dessa inledande, beskrivande och principiella kapitel bör generellt föranleda ökade insatser hos statsmyndigheterna. Avgörande för detta är i vad mån de åtgärder som föreslås i kapitel 1 leder till att myndigheterna bättre lever upp till den norm som redan finns i förordningen (1976:310) om åtgärder för invandrare m fl, och som bl a ålägger statsmyndighet att inom sitt verksamhetsområde fortlöpande uppmärksamma att särskilda åtgärder kan behövas till förmån för invandrare och språkliga minoriteter. Generellt måste det bli fråga om omprioritering inom givna resurser när ökade insatser görs.

Ett förslag som föranleder ökade insatser från statens sida finns i kapitel 4,

där en särskild form för överläggning mellan invandrarorganisationer och samhällsorgan föreslås. Merkostnader bör täckas genom omprioritering.

Kapitel 5

Huvudförslaget, att möjlighet skall finnas att på försök kombinera åtgärder och resurser som finns i olika utbildnings- och stödsystem, medför ökade insatser från AMS sida. Lyckas försöksverksamheten uppkommer "besparingar" för arbetsförmedlingens service till invandrare genom bättre anpassning av åtgärderna till individens situation och därmed mindre risk för sådana misslyckanden som leder till återbesök och nya åtgärder.

Vidare uttalar kommittén att det är nödvändigt att arbetsförmedlingarna i invandrartäta orter får personalförstärkning. AMS har föreslagits få till uppdrag att till regeringen redovisa vilka personalresurser som behövs och möjligheterna att tillgodose behoven genom omfördelning av befintlig personal. De ekonomiska konsekvenserna blir därmed belysta.

Kapitel 6

För den försöksverksamhet som bör möjliggöras i samband med en genomgång av problemen i några orter, där det finns områden med osedvanligt stor koncentration av många invandrargrupper, bör medel till utvecklingsverksamhet inom barnomsorgen och den sociala hemhjälpen kunna tas i anspråk. Även medel från allmänna arvsfonden bör kunna komma i fråga.

Kapitel 7

De synpunkter som förs fram i kapitel 7 går genomgående ut på att främst kommuner och landsting bör planera med särskilt hänsynstagande till den invandrade befolkningens förutsättningar samt genom adminstrativa åtgärder och utbildning se till bl a att det finns personal med språk- och kulturkompetens tillgänglig inom social- och sjukvård. Utbildnings- och administrativa åtgärder kräver särskilda insatser. Omprioritering förutsätts ske. Med adekvata insatser redan från början inom t ex socialtjänsten bör efterfrågan av insatser på sikt kunna minska.

En förutsättning för att genomföra förslaget om språkregistrering utan alltför höga kostnader är att det sker i samband med en större förändring av folkbokföringen. Vi utgår från att merkostnaderna för språkregistrering då blir ganska ringa.

Kapitel 8

I kapitel 8, som är resonerande, finns allmänna synpunkter på ökade insatser för invandrare i främst ungdomsskolan som förutsätts ske genom omprioriteringar. Förslaget om en friare disposition mellan förskola och skola av medel till hemspråksstöd och hemspråksundervisning bör inte föranleda kostnadsökningar.

Kapitel 15–17

Om förslaget till utredning i kapitel 15 resulterar i att ytterligare medel kommer att anvisas via statsbudgeten till stöd för invandrarnas trossamfund måste kostnaderna täckas genom omprioritering. Om förslaget resulterar i statligt stöd till hjälp med uppbörd av avgifter, förutsätter vi att statens kostnader täcks genom de avgifter som samfundsmedlemmarna betalar.

Synpunkterna i kapitel 16 om det kommunala och landstingskommunala engagemanget förutsätter inte ökade utgifter totalt sett hos kommuner och landsting.

Förslagen i kapitel 17 bör inte medföra ökade kostnader.

Kapitel 9–14

Förslagen i kapitel 14 att ytterligare öppna ungdoms- och kvinnostöden till invandrare och beträffande ungdomsstödet även vidga möjligheterna att få feriestöd bör bekostas inom ramen för respektive stödsystem.

De stöd som det i övrigt gäller i rubricerade kapitel är till kulturområdet i kapitel 9, till invandrarpress i kapitel 11, informations- och mediestöd, bl a närradio i kapitlen 10–13, samt organisationsstöd och aktivitetsstöd i kapitel 14.

Förslagen och deras kostnadskonsekvenser vid fullt genomförda reformer framgår av nedanstående sammanställning.

Kapitel	Ändamål	Finnes 1984/85	Beräknad utgift enl. förslag	Ökning eller minskning enl. förslag
9	Litteraturstöd	0,9	1,1	+ 0,2
	Särskild anslagspost	–	1,0	+ 1,0
	En tjänst jämte administration	1/2 tjänst	1 1/2 tjänst, arb. grupp	+ 0,3
11	Presstöd	5,365[1]	ca 4,35	– 1,0 (ca)
10, 11, 12, 13	Information till invandrare samt mediestöd (bl. a. närradio)	1,2	2,5[1]	+ 1,3
14	Organisationsbidrag	4,480	7,5	+ 3,0 (ca)
	Aktivitetsstöd	3,854	3,9	± 0 (ca)
13	Invandrartidningen	4,346	4,346[2]	± 0
9–14				+ 4,8 (ca)

[1] Ca 0,3 milj kr av presstödsbeloppet går i dag till övriga tidningar vilka enligt förslaget förs över till den nya anslagsposten.

[2] Uppräkning för kostnadsökningar förutsätts ske.

De sammanlagda merkostnaderna beräknas alltså till ca 4,8 milj kr, avrundat 5 milj kr.

Administrativa åtgärder till stöd för 14-dagarstidningar förutsätts kunna vidtas inom ramen för den nämnda posten till information och mediestöd. Konsulthjälp i informations- och mediefrågor bör belasta nämnda post.

Kommande uppräkningar av stödbeloppen till 14-dagarstidningarna och organisationstidskrifterna förutsätts ske inom ramen för det allmänna presstödet.

18.3 Finansiering

En förutsättning för att större delen av det arbete som vi har utfört inte skall stanna vid en probleminventering är att resurser finns för de åtgärder som föreslås. När det gäller arbetsmarknads-, bostads-, social- och utbildningskapitlen har vi pekat på ett antal önskvärda åtgärder och hävdat att de ökade resurser som krävs måste sökas inom den ram som redan finns för den sektor det gäller. Alternativ är i dagens läge *antingen* att det inte blir möjligt att komma närmare de uppställda målen *eller* att medel från andra områden kan tillföras dessa sektorer. När det gäller de preciserade förslagen till åtgärder på de sektorer som kommittén enligt direktiven särskilt har att överväga och som gäller kulturstöd, presstöd, stöd till organisationer samt information till invandrare vill vi framhålla följande.

Den kostnadsökning som faller på förslagen på de nämnda i kommitténs uppdrag prioriterade sektorerna i kapitlen 9–14 uppgår, som framgått av sammanställningen, till avrundat 5 milj kr, varav 1,5 milj kr under utbildningsdepartementets huvudtitels anslag till kultursektorn.

I kapitel 9 har vi uttalat att det är vår bestämda uppfattning att utrymme för merkostnaderna på kulturområdet måste skapas genom en omprioritering inom detta områdes budget, som belöper på mer än en miljard kr. Också när det gäller en uppräkning av beloppen för stöd till de s k 14-dagarstidningarna har vi utgått från att de måste rymmas inom de allmänna presstödsmedlen, ca 440 milj kr.

När det gäller de kostnadsökningar utanför kulturområdet som förslagen innebär på 3,5 milj kr, finns det inom SIV:s budget till åtgärder för invandrare inte ens teoretiska möjligheter till omfördelning. De enda ytterligare medel som står till buds för SIV är 2,4 milj kr för invandrarinformation till "svenskar", vilket främst avser information som ett led i strävandena att motverka diskriminering och åstadkomma ökad förståelse och solidaritet mellan befolkningsgrupperna. Dessa 2,4 milj kr är återstående del av den anslagspost på 3,6 milj kr som SIV totalt disponerar för informationsverksamhet. Några medel från SIV:s myndighetsanslag finns heller inte att omfördela. Tvärtom tillförs SIV genom kompletteringspropositionen medel utöver de för budgetåret 1984/85 anvisade.

När det gäller att genomföra förslagen måste intresset av att bättre än nu kunna infria de invandrar- och minoritetspolitiska målen vägas mot de mål som finns på andra samhällssektorer. Vi har emellertid inte underlag för att komma med något förslag till omfördelning från andra sektorer för att kunna täcka de aktuella kostnaderna.

I den situationen vill vi erinra om ett uttalande vi gjorde i förslagsdelen (SOU 1983:29) om invandringspolitiken. Utgångspunkten var också då att de förslag som lades fram skulle genomföras inom ramen för oförändrade resurser. Enligt kommittén var detta möjligt, och dessutom skulle en nettobesparing för stat och kommun uppkomma bl a genom minskade väntetider för asylsökande. Vi anförde i anslutning till detta att kommittén borde kunna få beakta den nettobesparingen för samhället när kommittén sedermera lade fram förslag om åtgärder för invandrare och minoriteter.

I prop 1983/84:144 som lagts fram på grundval av förslagen och har antagits av riksdagen anges att resultatet av förslagen i propositionen och i anslutning därtill pågående reformarbete bör bli en viss statsfinansiell besparing. Denna bör enligt vår mening kunna delvis användas för finansiering av förslagen som vi nu lägger fram. Vi vill här peka på en detalj i sammanhanget, som medför en besparing hos de lokala polismyndigheterna med ca 0,5 milj kr, om förslaget genomförs. Det gäller vårt förslag att slopa de s k arbetsgivaranmälningarna, som alltså gäller arbetsgivarnas skyldighet att underrätta polisen på orten om av- och tillträdande arbetstagare, samt förslaget att slopa hotellens avanmälningar av hotellgäster (om möjligt också tillanmälningarna). Dessa frågor behandlas inte i prop 1983/84:144.

Om de besparingar som enligt vad vi nu har anfört inte är tillräckliga och om en avvägning gentemot andra samhällssektorer inte resulterar i att en omfördelning kan ske så att hela kostnaden på 3,5 milj kr som det i första hand gäller kan täckas, kan vi bara peka på en annan möjlig finansieringsväg. Det gäller i så fall att genom avgifter på några områden tillföra staten inkomster som täcker den del av kostnaderna som återstår att finansiera. Exempel på sådana avgifter är en höjning av avgifterna för turistvisum och för visum för affärsbesök samt ett återinförande av avgift vid förvärv av svenskt medborgarskap. Eftersom det inte ingår i vårt uppdrag att föreslå avgifter begränsar vi oss till att peka på möjligheten till statsinkomster genom avgifter.

Vi anser slutligen att våra förslag på kulturområdet är så högprioriterade att, om ingen annan utväg finns, även kostnader för att dessa skall genomföras bör kunna täckas genom sådan inkomstökning för staten som vi pekat på.

Reservationer och särskilda yttranden

Reservation

Av ledamoten *Alexander Chrisopolous* angående finansieringen av kommitténs förslag m m och viss fråga om stöd till invandrarpress.

Finansieringen m m

Invandrarpolitiken är en sent tillkommen del i den svenska välfärden. När de ekonomiska åtstramningarna inleddes var den ännu under uppbyggnad. Stora behov återstår att tillgodose när det gäller 1960- och 1970-talens invandrare och flyktingar. Samtidigt tillkommer behov av nya åtgärder för främst de flyktinggrupper som Sverige fortlöpande tar emot.

Enligt direktiven skulle invandrarpolitiska kommittén se över och föreslå förbättringar av invandrarpolitiken. Samtidigt ålades kommittén att endast lägga förslag som ryms inom nuvarande ekonomiska ramar. Dessa krav, och i viss mån kommitténs egen ambition, har förhindrat kommittén att utarbeta konkreta förslag som skulle kunna påskynda uppfyllelsen av de invandrarpolitiska målen. De blygsamma förslag som nu läggs föreslås dels finansieras genom omprioriteringar inom invandrarpolitikens område, dels genom att man pekar på nya avgifter som kan tas ut av invandrarna själva.

Att finansiera just invandrarnas andel av exempelvis kulturpolitik med särskilda avgifter finner jag orimligt. Invandrarna medverkar, genom sina skatter, till att finansiera kulturpolitiken i stort. De har då också rätt till sin del av denna, utan särskilda ekonomiska pålagor.

Även en omfördelning inom invandrarpolitikens område finner jag orimlig. Det går inte att åstadkomma verkliga förbättringar inom ett eftersatt område utan att tillföra nya resurser. Ett resurstillskott kräver omfördelning inom den totala statsbudgeten och denna måste föreslås och genomföras av dem som har det totala budgetansvaret. Ansvaret åvilar alltså regeringen.

Viss fråga om stöd till invandrarpress

Kommittén föreslår att den särskilda stödformen för tidningar på andra språk än svenska slopas och att det allmänna presstödet öppnas även för dessa tidningar. Generellt sett innebär detta fördelar för invandrarpressen. För de fyra 14-dagarstidningar som nu får stöd som allmänna nyhetstidningar

innebär övergången emellertid särskilda svårigheter. Det finns en risk att några av tidningarna, vilkas uppbyggnad delvis påverkats av nuvarande stödformer, inte kommer att klara de nya villkoren. Med hänsyn till den invandrarpolitiska roll som dessa tidningar utan tvekan spelar, bör de även efter den föreslagna övergångstiden ges möjlighet till kontinuerligt stöd också om de inte till alla delar uppfyller de formella villkoren.

Reservation och särskilt yttrande

Av ledamoten *Sten Svensson* angående personalförstärkning inom arbetsmarknadsverket, språkregistrering, hemspråksfrågor, kulturstöd, stöd till fackliga organisationers information, radio och television, Invandrartidningen, stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer, stöd till invandrarnas trossamfund, generell tillämplighet av principer för nordiskt arbetsförmedlingssamarbete samt kostnads- och finansieringsfrågor m m.

Vägledande för svensk invandrar- och minoritetspolitik är jämlikhet, valfrihet och samverkan – mål som antagits av en enhällig riksdag som riktlinjer på detta område.

Invandrar- och minoritetsgrupper måste ges samma sysselsättningstrygghet, bostadsstandard, sociala förmåner, hälso- och sjukvård, rättssäkerhet och möjligheter till utbildning som befolkningen i övrigt. Likvärdiga möjligheter förutsätter särskilda insatser från stat och kommun i syfte att överbrygga språkhandikapp och att undanröja andra hinder som normalt finns för invandrare i den nya miljön.

Svensk invandrarpolitik måste ge invandrarna möjlighet inte bara att anpassa sig till våra förhållanden utan också att bevara och vidareutveckla den egna kulturen. En strävan måste vara att göra den första kontakten så smidig och problemfri som möjligt. Detta kan ske genom att en allsidig och objektiv information om Sverige och svenska förhållanden ges på respektive språk före inresan eller i samband med ankomsten till vårt land. Ideella svenska sammanslutningar och invandrarorganisationer bör i ökad utsträckning kunna stödja och bistå nyinflyttade invandrare.

Med utgångspunkt från dessa principiella målsättningar kan jag i betydande utsträckning dela de värderingar, det synsätt och en rad förslag som invandrarpolitiska kommittén redovisar i slutbetänkandet. Med hänsyn till främst det statsfinansiella läget men också som följd av avvikande uppfattningar i fråga om metodval, prioriteringar m m nödgas jag dock anmäla reservationer på ett flertal punkter, vilka jag skall redovisa i det följande. Detta sker kapitelvis och i den ordning som ämnesområdena behandlas i betänkandet:

Arbetsmarknadsfrågor (Kap 5)

Särskilda insatser för invandrare från arbetsmarknadsverkets sida är viktiga. Det måste emellertid vara möjligt för Arbetsmarknadsstyrelsen att genom

omfördelning av tillgängliga resurser göra erforderliga insatser. Jag kan därför inte biträda kommitténs uttalande, om detta innebär att ytterligare medel skall tillföras arbetsmarknadsverket.

Jag kan inte dela den av utredningsmajoriteten framförda uppfattningen att det i syfte att förbättra invandrarnas konkurrenskraft på arbetsmarknaden finns behov av en lag mot etnisk diskriminering. Jag anser att det saknas behov av en sådan lag samt att denna i hög grad skulle motverka i stället för att gynna angivna syften. Jag hänvisar till vad jag anfört i den reservation som fogats till kommitténs yttrande över Diskrimineringsutredningens betänkande (SOU 1983:18), där motiven för denna uppfattning mera utförligt har angetts. I övrigt ansluter jag mig till vad som anförs i det särskilda yttrandet av sakkunnige Hans-Göran Myrdal.

Sociala frågor (Kap 7)

Kommitténs majoritet föreslår att språkregistrering införs. Samtidigt anger man dock att mot en språkregistrering talar främst integritetsskäl samt svårigheterna att avgöra hur uppgifterna skall användas och för vilka de skall vara tillgängliga. Dessa skäl väger enligt min mening mycket tungt. Härtill kommer att värdet av de insamlade uppgifterna starkt kan ifrågasättas och det är tveksamt om materialet överhuvudtaget blir användbart. Språkregistreringen kommer dessutom att medföra mer betydande kostnader än vad kommittémajoriteten föreställt sig. Några övertygande skäl som talar för en språkregistrering har däremot inte framförts. Jag kan därför inte biträda kommitténs förslag i denna del.

Utbildningsfrågor (Kap 8)

I det nuvarande besvärliga statsfinansiella läget måste besparingar göras även inom utbildningsområdet. Dagens form av hemspråksundervisning måste i detta perspektiv ses över.

De hittillsvarande erfarenheterna av hemspråksundervisningen i skolan tyder på att det föreligger behov av en mer rationell organisation av verksamheten. Hemspråksundervisningen bör koncentreras till förskolan och grundskolans lägre stadier. Det är på dessa stadier som hemspråksundervisningen fyller en funktion när det gäller att underlätta integrationen och förståelsen även av det svenska språket. Med hänvisning härtill och mot bakgrund av det svåra statsfinansiella läget förordar jag att rätten till hemspråksundervisning i gymnasieskolan tas bort. Det är för övrigt angeläget att hemspråksundervisningen begränsas till att gälla de barn som verkligen har en nära anknytning till ett annat land och dess språk. Att medge hemspråksundervisning även för dem som endast har en perifer anknytning bör inte komma i fråga.

En helhetssyn på hemspråksstödet i förskola och skola – såsom föreslagits i betänkandet Språk- och kulturstöd för invandrar- och minoritetsbarn i förskoleåldern (SOU 1982:43) – skulle underlätta för den enskilda kommunen att utnyttja de samlade hemspråksresurserna på bästa sätt och enligt lokala behov. Statsbidrag för hemspråksträning och hemspråksundervisning bör därför kunna få disponeras mer fritt av kommunerna.

Det torde vidare vara möjligt att låta invandrarorganisationerna svara för delar av hemspråksundervisningen. Kommunikation med vuxna invandrare kan förmedla viktiga kunskaper och erfarenheter från arbetslivet. Ett ökat stöd till fristående skolor – också till invandrarföreningars förskolor och skolor, lördagsskolor och dylikt – skulle innebära ökade möjligheter till undervisning på barnens modersmål. Inom skolan bör hemspråksundervisningen huvudsakligen kunna placeras inom ramen för fria aktiviteter eller utanför skolschemat.

Genom dessa åtgärder bör en betydande besparing kunna göras under grundskoleanslaget.

Kommitténs majoritet har, som framgår av betänkandet, tillstyrkt att betänkandet (SOU 1983:57) Olika ursprung – Gemenskap i Sverige. Utbildning för språklig och kulturell mångfald (SKU), skall genomföras. Mot bakgrund av vad jag ovan anfört anser jag, i motsats till majoritetens mening, att sistnämnda utredningsförslag icke kan läggas till grund för något beslut i nuläget av statsmakterna. Det är en avgörande brist att SKU-utredningens förslag inte har kostnadsberäknats. Likaså har behovet av prioriteringar underskattats. Fortsatt översyn är därför nödvändig enligt de riktlinjer som jag förordat i den reservation som jag fogat till Invandrarpolitiska kommitténs yttrande över SKU-utredningens förslag.

Kulturstöd (Kap 9)

Mångfalden inom kulturområdet måste främjas. En viktig del är att minoritetsgrupper ges möjligheter att behålla och utveckla sitt nationella arv, sin kultur. Jag biträder därför förslaget att minoritetsgrupperna genom omfördelningar får del av ett utökat kulturstöd.

Mångfalden inom kulturområdet garanteras emellertid enligt min mening bättre av flera av varandra oberoende bidragsgivare än av en dominerande bidragsgivare, Statens Kulturråd. Kulturstödet till minoritetsgrupperna bör därför administreras av Statens Invandrarverk och inte av Statens Kulturråd. Medel bör i motsvarande mån flyttas över från Statens Kulturråd till Statens Invandrarverk.

Samhällsinformation till invandrare och minoriteter (Kap 10)

De fackliga organisationerna har en viktig uppgift när det gäller informationen till sina invandrade medlemmar. Det måste emellertid åligga dessa organisationer att själva svara för denna information. Det är ett krav som de betalande medlemmarna kan ställa på sin organisation. Jag kan inte biträda förslaget att särskilda statliga subventioner skall utgå för detta ändamål.

Radio och television (Kap 12)

Kommitténs majoritet har när det gäller radio och television kommit med förslag endast när det gäller sändningar här i Sverige genom Sveriges Radio AB. Enligt min mening borde emellertid möjligheterna för nordiska medborgare att i vårt land ta del av sändningar från sina hemländer också ha berörts närmare. Av stor vikt är här det nordiska samarbetet om satellit-TV.

För finska medborgare bör särskilt undersökas möjligheterna för dem att genom "slavsändare" placerad på Åland kunna ta del av finska radio- och TV-program.

Jag vill vidare uttala att de språkliga minoriteternas möjligheter att få del av radio- och TV-program på det egna språket skulle underlättas om det nuvarande radio- och TV-monopolet avskaffades.

Invandrartidningen, vissa kostnader för allmän samhällsinformation till invandrare (Kap 13)

Statens Invandrarverk (SIV) har bl a till uppgift att samordna informationsinsatserna till invandrarna. Invandrarverkets informationsbyrå svarar också själv för en del av denna samhällsinformation. Ett annat viktigt instrument för information till invandrarna är Invandrartidningen, som utges av en särskild stiftelse. Majoriteten säger bl a att det behövs ett ökat samråd mellan SIV och Invandrartidningen men att några organisatoriska förändringar inte bör vidtas – i vart fall inte för närvarande.

Enligt min mening måste stora samordningsfördelar kunna uppnås om ansvaret för Invandrartidningen förs över från den särskilda stiftelsen till SIV. Det bör då också ankomma på SIV att besluta om Invandrartidningen skall ges ut i sin nuvarande form och i så fall på vilka språk utgivningen skall ske. Nuvarande detaljreglering, där regeringen beslutar om bl a olika språkeditioner, anser jag vara olycklig. Det är nödvändigt med en stor flexibilitet så att information snabbt kan ges till nya invandringsgrupper. Jag föreslår således att ansvaret för utgivningen av Invandrartidningen förs över till Invandrarverket och att den nuvarande stiftelsen upplöses. Det bör ankomma på SIV att besluta om Invandrartidningen skall ges ut i sin nuvarande form och i så fall på vilka språk eller om samhällsinformationen till invandrarna kan spridas bättre på annat sätt inom ramen för motsvarande resurser.

Stöd till invandrar- och minoritetsorganisationer (Kap 14)

Invandrar- och minoritetsorganisationerna har viktiga uppgifter att fylla. Viktigast är den direkt medlemsanknutna verksamheten. Sådan verksamhet kan i dag endast undantagsvis förekomma inom riksorganisationerna. I stället måste det vara mera lokalt förankrade föreningar som har ansvaret för sådan verksamhet. Det huvudsakliga stödet till invandrar- och minoritetsorganisationer bör därför utgå på ett lokalt plan via kommuner och landsting. Jag vill i detta sammanhang erinra om den möjlighet som finns att genom extra skatteutjämningsbidrag stödja kommuner med stort inslag av invandrare och med stora utgifter på invandrarområdet.

Riksorganisationerna har även de en viktig uppgift som representanter för sin grupp. För att kunna fylla denna uppgift har de behov av vissa basresurser i form av kansli m m. Dessa behov står inte i direkt proportion till antalet medlemmar i de anslutna föreningarna. Det finns därför inte skäl att i så stor utsträckning som majoriteten föreslagit relatera bidragen till riksorganisationerna till antalet medlemmar. Det bör enligt min mening vara tillräckligt med två à tre olika nivåer beroende på antalet medlemmar.

För riksorganisationernas karaktär av folkrörelser är det vidare väsentligt att de byggs upp av de lokala föreningarna och genom att de lokala föreningarna är intresserade av att ekonomiskt bidra till riksorganisationerna. Flera riksorganisationer har i dag en självfinansiering som måste betecknas som helt otillräcklig. Det kan inte vara lyckligt att en organisation till helt övervägande del är beroende av statliga bidrag för sin existens. Det innebär en betydande risk för att den skall förlora sin gentemot staten självständiga ställning. Risk finns också att en organisation konserveras i en form som inte motsvarar de lokala föreningarnas önskemål.

Mot nu angivna bakgrund anser jag att det inte finns skäl till någon höjning av stödet till riksorganisationerna. En höjning skulle vidare innebära ökade statliga åtaganden, vilket strider mot de direktiv som gäller för samtliga kommittéer att förslag inte får läggas som innebär ökade statliga utgifter om det inte samtidigt kan visas hur dessa skall finansieras genom besparingar.

Från samma utgångspunkter kan jag inte heller biträda kommitténs förslag att ytterligare öppna ungdoms- och kvinnostöden till invandrare och beträffande ungdomsstödet även vidga möjliglheterna att få feriestöd. En rationell uppdelning av bidragsgivningen är att kommunerna stöder lokal ungdomsverksamhet och att staten stöder centralorganisationerna. Därmed kan en avveckling ske av Statens Ungdomsråd och rådets bidragsgivande uppgifter överföras till Skolöverstyrelsen. Med hänsyn till det statsfinansiella läget bör det statliga anslaget till lokal ungdomsverksamhet och till ferieverksamhet upphöra. Förutom besparingen innebär detta minskad rundgång i ekonomin och mindre pappershantering.

Invandrarverket bör enligt min mening även i fortsättningen få medel för bidrag till invandrarorganisationer motsvarande nuvarande verksamhets- och projektbidrag. Anledning att från statsmakternas sida reglera vad som skall utgå som verksamhetsbidrag och vad som bör utgöra projektbidrag saknas. Det bör i stället ankomma på Invandrarverket att göra denna fördelning. En sådan ordning ger också verket möjlighet att inom ramen för nuvarande resurser ge verksamhetsbidrag till nytillkommande riksorganisationer.

Sammanfattningsvis anser jag således att stödet till riksorganisationerna bör "frysas" på nuvarande nivå. I stället bör de kommunala anslagen till de lokala föreningarna ökas. Denna ökning kan dock först ske sedan åtgärder vidtagits som allmänt förbättrat det samhällsekonomiska läget.

Stöd till invandrarnas trossamfund (Kap 15)

Kommittémajoriteten vill göra gällande att den enda möjligheten att leva upp till jämlikhetsmålet är att ge "ett kraftigt förbättrat stöd till invandrarnas trossamfund". Jag kan inte dela detta synsätt och biträder därför inte förslaget om att utreda på vilket sätt staten skall åstadkomma detta, dvs genom hjälp med registrering och uppbörd eller liknande åtgärder.

Åtgärderna torde bli mycket kostsamma och det kan inte utan vidare förutsättas att statens kostnader i sin helhet blir täckta genom avgifter som samfundsmedlemmarna betalar. Det kan dessutom visa sig att en ordning som är lämplig i fråga om ett trossamfund inte är det för ett annat.

Internationella frågor (Kap 17)

Jag instämmer i vad som anförs rörande det internationella samarbetet m m i det särskilda yttrandet av sakkunnige Hans-Göran Myrdal.

Kostnads- och finansieringsfrågor (Kap 18)

Föreliggande kapitel är enligt min mening ofullständigt och uppfyller inte de krav som ställs i regeringens tilläggsdirektiv till samtliga kommittéer (Dir 1984:5) angående utredningsförslagens inriktning. De kostnadsberäkningar som redovisas förefaller vara gjorda i underkant. Det är dessutom tveksamt om föreslagna omprioriteringar – som kommittén förutsätter att andra huvudmän skall göra – kommer till stånd.

Som framgått av vad jag anfört under respektive kapitelavsnitt, kan jag inte biträda några förslag som innebär ökade kostnader i nuvarande statsfinansiella läge. Det är anmärkningsvärt att utredningsmajoriteten redovisar förslag av denna innebörd när det kan konstateras att regeringen i de nyssnämnda direktiven uttryckligen förbjuder kommittéerna att framlägga förslag som medför ökade offentliga utgifter.

Som framgår av betänkandet blir det även med majoritetens beräkningar en högst betydande höjning av den totala anslagsnivån. Enligt min bestämda mening måste först åtgärder vidtas som syftar till att bringa balans i den svenska ekonomin och insatser göras som allmänt kan förbättra det samhällsekonomiska läget i stort. Först därefter kan, som jag påpekat exempelvis beträffande organisationsstödet, ökade satsningar göras av de slag som jag gett uttryck för i denna reservation.

Kommittén har pekat på att statsinkomsterna kan ökas genom höjningar av viseringsavgifterna för turistvisum och visum för affärsbesök samt ett återinförande av avgift vid förvärv av svenskt medborgarskap. Majoriteten säger i betänkandet att det gäller "att genom avgifter på några områden tillföra staten inkomster som täcker den del av kostnaderna som det återstår att finansiera". Innebörden av detta kan enligt min mening innebära en mångdubbling av de nyligen genomsnittligt höjda och förenhetligade viseringsavgifterna. Förslaget kommer sannolikt att uteslutande få konsekvenser för våra relationer med u-länderna. Det är vidare anmärkningsvärt att majoriteten anser att medborgarskap i Sverige skall kosta pengar. Det rimmar illa med den generösa invandrarpolitik som majoriteten säger sig vilja föra. Jag kan icke biträda dessa förslag eftersom de innebär en ökning av det redan alltför höga skattetrycket i vårt land. I princip är indirekta skatter att föredra framför direkta skatter i många fall, men en sådan omläggning skall ske inom ramen för en oförändrad eller helst sänkt skattekvot.

Finansiering av kommitténs förslag i de delar som jag kan biträda, skall åstadkommas genom besparingar och/eller omfördelningar inom de kostnadsramar som nu gäller.

Samhällets värderingar

Slutligen instämmer jag i vad sakkunnige Hans-Göran Myrdal anför i sitt särskilda yttrande rörande bruket av ordet "samhället".

Särskilt yttrande

Av sakkunnige *Hans-Göran Myrdal* angående behovet av lag mot etnisk diskriminering, stöd till fackliga organisationers information, generell tillämplighet av principer för nordiskt arbetsförmedlingssamarbete och om användningen av begreppet "samhälle".

Behov av lag mot etnisk diskriminering?

Jag instämmer i att det är av stor vikt att motverka diskriminering av invandrare samt att ansvaret i första hand bör åvila arbetsmarknadens parter.

Däremot har jag bestämda invändningar mot Invandrarpolitiska kommitténs (IPOK:s) efterföljande påstående att "situationen i dag är sådan att det behövs lagstiftning mot etnisk diskriminering på arbetsmarknaden". Ett sådant påstående är trovärdigt endast om tre förutsättningar föreligger:

A att det finns klara belägg för etnisk diskriminering,

B att en sådan lag åtminstone inte motverkar sitt syfte eller får andra oönskade effekter,

C att det saknas andra och effektivare sätt att hindra diskriminering.

A IPOK har själv inte anfört något belägg för att det förekommer etnisk diskriminering utan bygger enbart på Diskrimineringsutredningen (DU).

DU har emellertid inte ens försökt hålla isär etnisk diskriminerng (på grund av etnisk tillhörighet) från diskriminering av invandrare som har sin grund i lagen om sfi – svenska för invandrare. (Det kan kosta 20 000 – 25 000 kr extra att anställa en invandrare.) Sistnämnda typ av diskriminering är väl dokumenterad.

Europarådets särskilda expertkommitté konstaterade redan år 1981 att den svenska sfi-lagen är diskriminerande och strider mot Europarådets Sociala Stadga, artikel 19:5, som tillkommit just för att förebygga sådan lagfäst diskriminering. Det är därför glädjande att regeringen i nu framlagda sfi-proposition 1983/84:199 föreslår ett helt nytt, icke-diskrimineranade, finansieringssystem.

Den förestående lagändringen kommer således att undanröja den helt dominerande orsaken till diskriminering av invandrare. Jag finner det anmärkningsvärt att IPOK inte funnit anledning framhålla detta.

När det gäller etnisk diskriminering har det däremot inte presterats ett enda hållbart belägg för att sådan förekommer annat än i rena undantagsfall.

IPOK har i betänkandet själv redovisat en statistisk serie som ger belägg för att det *inte* förekommer etnisk diskriminering annat än i rena undantagsfall. Av årligen bortåt 100 000 elever i arbetsmarknadsutbildningen utgörs en stor andel, ca 20-25 %, av utländska medborgare, dvs invandrare med genomsnittligt relativt kort bosättning i Sverige. Trots detta är det en lika stor andel av de utländska som av de svenska medborgarna, som efter att ha genomgått AMU får förvärvsarbete på den öppna arbetsmarknaden.

B Den andra förutsättningen för "behovet" av en lag är att denna åtminstone inte skulle motverka sitt syfte eller få andra negativa återverkningar.

IPOK har bara uttalat sig om "behovet" av en lag och – i medvetande om de allvarliga bristerna – inte tillstyrkt DU:s förslag.

Men även en lag mot etnisk diskriminering som är annorlunda utformad, skulle sannolikt slå hårt mot invandrarna – och i synnerhet mot de sämst ställda bland dessa.

En lag mot etnisk diskriminering måste nämligen antas utgå från att det bland arbetssökande eller anställda från olika etniska grupper alltid är den som har de dokumenterat bästa meriterna som skall anställas eller befordras. Den arbetsgivare som anställer en lågutbildad assyrier i stället för en finsk – eller svensk – arbetssökande med bättre meriter för arbetet, skulle göra sig skyldig till etnisk diskriminering och riskera skadestånd.

Invandrarna skulle därför i hög grad missgynnas av om hela arbetsmarknaden genom en sådan lag påtvingas en formalisering av rekryterings-, anställnings- och befordringssystemen.

Därtill kommer givetvis att den typ av formaliserade system som tillämpas i den statliga förvaltningen (och som där försvårat anställning av invandrare) kan få andra mycket allvarliga konsekvenser om de överförs till den privata sektorn med dess beroende av lönsamhet och hög produktivitet.

Det finns också risk för att en sådan lag skulle medföra att man på arbetsplatserna (det gäller både anställda och arbetsgivare) ogärna skulle se att invandrare anställs just på grund av att det kunde leda till konfliktskapande rättstvister mellan anställda (t ex i samband med befordran). Effekten förstärks om de anställda befarar att lagen i praktiken kommer att favorisera invandrare.

Det är vidare ofrånkomligt att en lag skulle motverka det av statsmakterna uppställda "samverkansmålet" i invandrarpolitiken.

Offentliga rättegångar, där arbetssökande och arbetstagare av olika nationaliteter jämförs och ställs emot varandra, är inte den bästa jordmånen för goda relationer och samverkan på arbetsplatserna. Beskyllningar och motbeskyllningar i mål som gäller etnisk diskriminering eller rasdiskriminering kan väcka lidelser och fördomar som vi hittills varit förskonade från på svenska arbetsplatser.

C Den tredje förutsättningen för att ett behov av lag skulle föreligga är att det inte finns andra och effektivare metoder att hindra diskriminering.

SAF har i olika sammanhang understrukit vikten av likabehandling och ställer sig positiv till central och lokal samverkan i syfte att ytterligare motverka alla former av diskriminering. Jag vill samtidigt understryka att varken SAF eller SAF:s förbund vid något enda tillfälle under det senaste decenniet fått något förslag till åtgärd mot diskriminering, vare sig från Statens Invandrarverk eller från de fackliga organisationerna.

Möjligheterna att i frivillig samverkan motverka alla tendenser till diskriminering är således långt ifrån uttömda. Enligt min mening finns det ingen annan väg att gå, om man vill främja både likabehandling och goda relationer mellan invandrare och andra anställda på arbetsplatserna.

Stöd till fackliga organisationer

Jag kan inte biträda IPOK:s förslag (kap 10) att de fackliga organisationerna skall få ytterligare subventioner, denna gång under hänvisning till att de har invandrare bland sina medlemmar.

Jag vill erinra om att staten redan ger de fackliga organisationerna hundratals miljoner kronor i statsbidrag för olika ändamål. Enbart bidragen till MBL-utbildning närmar sig 150 milj kr per år. Statsunderstöd till fackliga organisationer rimmar illa med de grundläggande principerna för föreningsfrihet och ett från statsmakterna oberoende förhandlingssystem.

Kan principerna för nordiskt arbetsförmedlingssamarbete göras "generellt tillämpliga"?

IPOK har en benägenhet att med utgångspunkt från de övergripande principerna framföra förslag som förutsätts tillämpliga på alla de många invandrargrupperna – oberoende av storlek, avståndet till hemlandet och möjligheterna att återvända till detta. Det som är tillämpligt på t ex den stora finska invandrargruppen eller övriga nordbor – förutsätts gärna tillämpligt på varje annan invandrargrupp i Sverige. Det innebär emellertid samtidigt att IPOK inte för fram synpunkter eller förslag som kan motiveras med den finska gruppens särställning på grund av dess storlek, den geografiska och kulturella närheten och de förpliktelser som de nordiska överenskommelserna och den gemensamma nordiska arbetsmarknaden innebär.

Ett exempel är att IPOK i kapitlet om det internationella samarbetet förordar att de regler som i enlighet med nordiska överenskommelser gäller för arbetsförmedlingarna i fråga om information vid (åter-) flyttning inom Norden "i möjligaste mån bör göras generellt tillämpliga". IPOK antyder att ett motsvarande samarbete bör byggas upp i förhållande till invandrarnas övriga hemländer.

Jag vill erinra om att det nordiska arbetsförmedlingssamarbetet sker inom ramen för en gemensam och integrerad arbetsmarknad och ger arbetssökande och arbetsgivare oinskränkt rätt till full och snabb information och service över gränserna i alla de avseenden som gäller inom vart och ett av de nordiska länderna. En utbyggnad sker nu av internordiskt datoriserat informationsutbyte om lediga platser m m. Det nordiska förmedlingssamarbetet bör Sverige enligt min mening ge hög prioritet.

Det är däremot fullständigt orealistiskt att som mål uppställa att svenska arbetsförmedlingar i förhållande till de övriga länder från vilka invandrare kommer, skulle kunna tillhandahålla information och service som ens avlägset liknar vad som gäller inom Norden. Kostnaderna skulle också bli ofantliga.

Om statsmakterna fastställer den av IPOK förordade principen, finns det dessutom risk för att den fortsatta utbyggnaden av det nordiska förmedlingssamarbetet hindras på grund av att de knappa resurserna delvis måste utnyttjas för att utveckla "samarbete" med andra länder.

En ensidig fixering vid de allmänna invandrarpolitiska målen kan i detta och andra fall (t ex hemspråksundervisningen) i praktiken gå ut över de berättigade krav på speciell behandling som finländare och andra invandrare från övriga nordiska länder kan ställa.

"Samhällets värderingar"

Jag har vid flera sammanträden kritiserat IPOK för att använda begreppet "samhället" icke blott i dess egentliga betydelse utan också som ersättning för begreppen staten, stat och kommun, offentliga organ, etc. Ofta förekommer "samhället" i olika betydelser i en och samma mening.

I många fall är det också oklart vad IPOK avser med sina uttalanden om "samhällets allmänna strävanden", "samhällets speciella ansvar", "samhällets stöd", "särskilt samhällsintresse", "samhället bör ställa sig neutralt", "samhället skall inte eftersträva", "samhället bör sträva efter att ge alla grupper i samhället likvärdiga möjligheter", "samhällets representanter", "samhällets insatser" etc.

Särskilt oroande är oklarheten när IPOK i sin uttydning av det invandrarpolitiska "valfrihetsmålet" förordar principen att "samhället" inte har anledning att acceptera eller stödja värderingar som "strider mot samhällets grundläggande värderingar". Är det staten eller samhället som inte bör acceptera värderingar som strider mot statens (?) – eller samhällets (?) – grundläggande värderingar?

Synpunkter i övrigt

Jag instämmer i de synpunkter som framförts av ledamoten Sten Svensson vad gäller avsnitten om språkregistrering, Invandrartidningen och vissa kostnader för samhällsinformation, stöd till invandrarorganisationer samt kostnads- och finansieringsfrågor.

Jag finner det bisarrt att IPOK föreslår höjning av viseringsavgifterna (för affärs- och turistresor) i syfte att täcka de kostnadsökningar som IPOK, i strid med direktiven, föreslagit. Det finns inget sakligt samband mellan viseringsavgifterna och IPOK:s förslag till åtgärder för de i Sverige bosatta invandrarna.

För att ge det av IPOK önskade finansiella tillskottet skulle viseringsavgifterna (som nyligen höjts) behöva mångdubblas. Jag vill erinra om att bl a alla medborgare från västliga industriländer är befriade från visering. En drastisk höjning av de nyligen redan höjda viseringsavgifterna skulle sannolikt främst drabba affärsmän från u-länderna och kan därmed också tänkas påverka u-ländernas export till och import från Sverige.

IPOK:s förslag illustrerar svårigheten att i dag hitta på nya skatter och skattehöjningar som inte skadar samhällsekonomin.

Särskilt yttrande

Av sakkunnige *Thord Palmlund* om förslagens ekonomiska konsekvenser.

Jag ställer mig bakom utredningens förslag. Rörande de ekonomiska konsekvenserna avser jag återkomma i samband med SIV:s yttrande över betänkandet.

Bilaga 1 Kommitténs direktiv

Tilläggsdirektiv till invandrarpolitiska kommittén (A 1980:04)

Dir 1983:39

Beslut vid regeringssammanträde 1983-05-19

Statsrådet Gradin anför.

Kommitténs hittillsvarande arbete

Den dåvarande regeringen bemyndigade den 5 juni 1980 det statsråd som hade till uppgift att föredra ärenden om utlännings- och invandrarfrågor att tillkalla en kommitté med högst sju ledamöter för att göra en översyn av frågor rörande invandringen och invandrares situation i Sverige. Kommittén, som tillkallades samma dag, har antagit benämningen invandrarpolitiska kommittén (IPOK).

Enligt sina direktiv (Dir 1980:48) har kommittén som en första arbetsuppgift att skyndsamt se över 1968 års riktlinjer för regleringen av invandringen till Sverige (prop. 1968:142, SU 196, rskr 405). Kommittén skall härvid pröva vilka allmänna överväganden som bör läggas till grund för regleringen av invandringen till Sverige samt ge förslag till principer för tillståndsgivningen beträffande olika kategorier invandrare.

Den dåvarande regeringen gav den 10 december 1981 tilläggsdirektiv (Dir 1981:70) till invandrarpolitiska kommittén med uppdrag att skyndsamt pröva frågan om besvärsordningen och kortare handläggningstider i utlänningsärenden. Kommitténs överväganden i denna del har redovisats i promemorian (Ds A 1982:4) Om besvärsnämnd för utlänningsärenden.

Kommitténs arbete med den framtida invandringspolitiken är nu inne i slutskedet. Till grund för arbetet har bl.a. legat flera undersökningar som kommittén har genomfört. Kommittén har i oktober 1982 redovisat resultaten av dessa undersökningar och av sin kartläggning av nuvarande riktlinjer och praxis i delbetänkandet (SOU 1982:49) Invandringspolitiken, Bakgrund. Kommitténs delbetänkande med förslag till riktlinjer för invandringspolitiken beräknas föreligga i juni 1983.

Kommitténs uppdrag att utvärdera invandrar- och minoritetspolitiken

Som en andra uppgift har kommittén att överväga den fortsatta inriktningen av åtgärder för invandrare och minoriteter i anslutning till 1975 års riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken (prop. 1975:26, InU 6, rskr 160). Kommittén inleder sitt egentliga arbete med denna del av uppdraget under våren 1983.

De riktlinjer som antogs av riksdagen år 1975 formulerades med utgångspunkt från målen *jämlikhet, valfrihet* och *samverkan*. Den mest framträdande förändring som 1975 års beslut innebar i förhållande till den tidigare politiken var markeringen av invandrarnas och minoriteternas möjligheter att ge uttryck för en egen språklig och kulturell identitet i det svenska samhället. Denna ändrade inriktning återspeglas även i den nya regeringsformen, där det slås fast att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas (1 kap. 2 §).

Jag skall nu översiktligt redovisa den aktuella delen av de gällande direktiven för invandrarpolitiska kommittén. Jag övergår därefter till att redovisa vilka förändringar och preciseringar i direktiven som jag anser vara nödvändiga.

I direktiven för kommittén framhålls att de av riksdagen år 1975 beslutade riktlinjerna bör vara vägledande även för den fortsatta politiken. På vissa punkter kan det emellertid bli nödvändigt att precisera målen så att deras innehåll framstår klarare. I detta sammanhang omnämns särskilt förhållandet mellan samhällets strävanden i riktning mot social och ekonomisk jämlikhet å den ena sidan och de etniska minoriteternas rättigheter att bibehålla och utveckla ett eget kulturliv å den andra. I synnerhet på utbildningsområdet gör sig behovet av en sådan avvägning alltmer gällande. Vidare krävs en precisering av valfrihetsmålet. Dess syfte är att ge alla människor i Sverige som anser sig tillhöra en etnisk eller språklig minoritet möjligheter till kulturell identitet och till att bibehålla och utveckla sitt språk och kulturarv. De etniska minoriteternas rättigheter är, som tidigare nämnts, inskrivna i regeringsformen. Valfrihetsmålet får dock inte tolkas som ett godtagande av sådana värderingar som starkt avviker från den grundsyn som kommer till uttryck i vår lagstiftning rörande t.ex. jämställdhet mellan kvinnor och män eller barns rättigheter. I direktiven erinras i detta sammanhang om att det redan i prop. 1975:26 anges att det kan visa sig nödvändigt att på detta sätt ytterligare precisera målformuleringarna för invandrar- och minoritetspolitiken.

Mot denna bakgrund anges i direktiven att det är kommitténs uppgift att överväga den fortsatta inriktningen av åtgärder för invandrare och minoriteter i anslutning till 1975 års riktlinjer samt att föreslå de preciseringar i riktlinjerna som är nödvändiga, främst med hänsyn till valfrihetsmålet. Det är i detta syfte angeläget att en samlad utvärdering görs av effekterna av de reformer inom invandrar- och minoritetspolitiken som har införts under 1970-talet. En övergripande uppgift för kommittén är härvid att bedöma hur kultur- och utbildningspolitiken skall kunna inriktas så att den bättre tillgodoser etniska och språkliga minoriteters rätt till en egen kulturell

identitet, med utgångspunkt i målen att åstadkomma social jämlikhet och tolerans mellan olika grupper i Sverige. Utvecklingen av den s.k. andra generationen invandrares villkor står naturligtvis i förgrunden i ett sådant perspektiv.

Vad gäller den fortsatta inriktningen av åtgärder inom ramen för minoritetspolitiken framhålls bl.a. följande i direktiven. En fråga som har fått ökad aktualitet är om det är ändamålsenligt att ha samma stödåtgärder för alla etniska minoriteter utan hänsyn till deras storlek och deras särskilda förhållanden och behov. En förutsättning för kommitténs överväganden i denna del är att begreppen etnisk och språklig minoritet analyseras närmare och att möjligheterna att statistiskt närmare ange minoriteternas storlek prövas. Härvid erinras i direktiven om att frågan om offentlig registrering av språklig eller etnisk tillhörighet har väckts i samband med remissbehandlingen av ett förslag om språkundersökning som har upprättats av expertgruppen (A 1975:05) för invandringsforskning.

I direktiven anges slutligen att frågor om migration och om invandrares och etniska minoriteters villkor till sin karaktär är internationella frågor, som i stor utsträckning förutsätter internationellt samarbete för att lösas på bästa sätt. Kommittén bör bedöma Sveriges hittillsvarande internationella samarbete i migrations- och minoritetspolitiska frågor och föreslå riktlinjer för dess utveckling.

Sammanfattningsvis framhålls i direktiven att kommittén bör vara oförhindrad att efter hand, och efter samråd med övriga berörda statliga utredningar m.fl., pröva olika frågor med anknytning till invandrares och etniska minoriteters situation på arbetsmarknaden, inom utbildningen och på det sociala, kulturella och religiösa området, i den mån dessa frågor inte utreds i annan ordning. Det anges att kommittén bör kunna lämna sina förslag efter hand. Det anges slutligen att utgångspunkten för kommitténs förslag skall vara att de kan genomföras inom ramen för oförändrade resurser.

Inriktningen av kommitténs fortsatta arbete

Jag har i frågan om hur kommittén skall fortsätta sitt arbete samrått med cheferna för justitie-, social- och utbildningsdepartementen samt med statsrådet Göransson.

Jag anser att den tidigare regeringens direktiv för kommittén, så som de nu har återgetts, i allt väsentligt bör gälla för kommitténs fortsatta arbete. Det är angeläget att en bedömning görs av de åtgärder inom invandrar- och minoritetspolitiken som har genomförts sedan år 1975 och av effekterna av dessa åtgärder. Det är också angeläget att vissa preciseringar görs i 1975 års riktlinjer.

Utgångspunkten för 1975 års riktlinjer är att uppnå social jämlikhet och solidaritet mellan människor av olika nationellt och etniskt ursprung i det svenska samhället. Detta förutsätter såväl insatser för att genom undervisning i svenska språket och information om det svenska samhället underlätta invandrares integrering i Sverige som möjligheter för invandrargrupper och etablerade minoriteter att bibehålla och utveckla ett eget kulturliv. Det har ibland hävdats att det skulle råda ett motsatsförhållande mellan dessa två slag

av åtgärder. Innebörden av 1975 års riktlinjer är emellertid att endast genom åtgärder av *båda* dessa slag kan förutsättningar skapas för att samhällsutvecklingen i ett invandringsland präglas av harmoniska förhållanden mellan människor av olika ursprung.

Bakgrunden till att en diskussion om detta har uppkommit är förmodligen formuleringen av valfrihetsmålet i 1975 års riktlinjer. Dess egentliga innebörd är att det endast är den enskilde som kan avgöra i vilken utsträckning han vill uppgå i en annan kulturell identitet eller inte. Valfrihetsmålet har emellertid kommit att tolkas som ett godtagande av värderingar som starkt avviker från den grundsyn i skilda frågor som kommer till uttryck i svensk lagstiftning. Det är därför nödvändigt att klarare uttrycka det svenska samhällets grundsyn i olika värderingsfrågor. Formuleringen av valfrihetsmålet har också bidragit till att skapa oklarhet i frågor om undervisning för barn med annat modersmål än svenska. För barnen gäller de riktlinjer som infördes år 1976 och som anges i vad som sammanfattningsvis brukar benämnas hemspråksreformen (prop. 1975/76:118, UbU 33, rskr 391). Valfrihetsmålet tar emellertid främst sikte på de vuxnas situation. Grunden för den vuxnes valfrihet läggs dock under barndomen. Den verksamhet som bedrivs i förskolan och skolan är därför av stor betydelse för förverkligandet av valfrihetsmålet.

Jag anser det vara angeläget att de ideér som valfrihetsmålet ger uttryck för preciseras av kommittén. Det är härvid viktigt att kommittén tar hänsyn till att förhållandena skiftar för skilda grupper på så sätt att nykomna invandrare och deras barn principiellt sett har andra behov än personer som tillhör etablerade etniska och språkliga minoriteter, som har bildats i Sverige genom tidigare invandring. I fråga om förskolebarnen har detta redan utretts av utredningen om språkminoriteter i förskoleåldern och redovisats i utredningens slutbetänkande (SOU 1982:43) Språk- och kulturstöd. För utbildningsväsendets del utreds dessa frågor av den särskilda utredare (U 1981:04) som tillkallades år 1981 med uppdrag att göra en översyn av invandrarfrågor inom skolväsendets och vuxenutbildningens område (språk- och kulturarvsutredningen, SKU). I direktiven till utredaren framhålls sålunda att insatserna för invandrarbarn i grundskolan har flera motiv, som emellertid inte särhållits. Ett motiv är t.ex. inskolningen av elever som börjar skolan med bristfälliga kunskaper i svenska. Ett annat är möjligheten för barn som tillhör en minoritet att få utveckla den minoritetens språk och kultur. Utredaren skall därför bl.a. klargöra på vilket sätt dessa olika motiv för undervisningen i barnets modersmål bäst skall kunna ordnas. Som en särskild uppgift har utredaren att klargöra det finska språkets ställning i undervisningen.

Språk- och kulturarvsutredningen och invandrarpolitiska kommittén har sålunda uppgifter som ligger nära varandra, framför allt vad gäller frågan om samhällets möjligheter att erbjuda språkliga minoriteter utbildning och service på deras eget språk. Jag har erfarit att språk- och kulturarvsutredningen inom kort överlämnar sitt huvudbetänkande. En del av de frågor som kommer att behandlas där hänger nära samman med de principiella invandrar- och minoritetspolitiska överväganden som skall göras av invandrarpolitiska kommittén. Utredningens förslag i vissa delar kan således eventuellt komma att övervägas ytterligare inom ramen för invandrarpolitiska kommitténs arbete.

Språk- och kulturarvsutredningen lägger i sitt arbete tonvikten vid ungdomsskolan och de invandrarpolitiska målen. Jag anser därför att invandrarpolitiska kommittén bör göra en i princip motsvarande analys vad gäller syftet med insatserna för de vuxna. Detta förutsätter att minoritetsbegreppet närmare analyseras med hänsyn till den aktuella situationen för olika grupper i Sverige. Det förutsätter också att invandrar-och minoritetsorganisationernas roll som folkrörelser för social och kulturell verksamhet på nationell eller etnisk grund tydligare framhävs, liksom även deras betydelse som brobyggare mellan folk och nationer. Jag vill här erinra om att alla insatser av minoritetspolitisk art är helt avhängiga av de enskilda gruppmedlemmarnas behov av och möjligheter att ge uttryck för en egen identitet. Samhället har motiv för att aktivt stödja sådan minoritetsverksamhet som har antytts i det föregående endast för människor och grupper som själva identifierar sig som bärare av ett visst kulturellt eller språkligt arv.

Med utgångspunkt i en sådan precisering av 1975 års riktlinjer bör kommittén sedan lägga huvudvikten i sitt arbete på frågan om utformningen av åtgärder utanför skolans område i syfte att ge invandrar- och minoritetsgrupper möjligheter att behålla och utveckla sitt nationella arv i Sverige. Kommittén skall härvid kartlägga åtgärder som nu vidtas i detta syfte inom ramen för kultur- och mediapolitiken samt det nuvarande stödet från stat och kommun till invandrar- och minoritetsorganisationer m.m. På grundval av en sådan kartläggning bör kommittén överväga vilka riktlinjer som bör gälla för samhällets insatser på dessa områden. Kommittén bör vara oförhindrad att överväga lösningar som innebär att existerande statsbidrag för stöd till invandrar- och minoritetsorganisationers verksamhet, för stöd till tidningar på andra språk än svenska, för stöd till litteratur på invandrar- och minoritetsspråk och för viss teaterverksamhet på andra språk än svenska sammanförs till ett enhetligt bidragssystem för stöd till minoritetspolitiska insatser. Ett sådant enhetligt stödsystem skulle kunna öka invandrar- och minoritetsorganisationernas möjligheter att själva avgöra vilka åtgärder som bor prioriteras inom ramen för de samlade resurser som står till förfogande för minoritetspolitiska åtgärder.

Jag vill här erinra om att regeringen i årets budgetproposition (prop. 1982/83:100, bil 10 s. 168-171 och s. 178) har anmält att frågan om den fortsatta inriktningen av såväl stödet till tidningar på andra språk än svenska som stödet till utgivning av litteratur på invandrar- och minoritetsspråk bör behandlas av invandrarpolitiska kommittén. Jag vill vidare erinra om att den förra regeringen genom beslut den 27 maj 1981 till invandrarpolitiska kommittén har överlämnat en av statens invandrarverk sammanställd rapport med en utvärdering av verkets bidragsgivning till invandrar- och minoritetsorganisationer.

Ett sådant samordnat bidragssystem som jag nu har antytt förutsätter nya former för beredningen av frågor rörande stöd inom ramen för minoritetspolitiken. I dag behandlas sådana frågor såväl av statens invandrarverk som av statens kulturråd, presstödsnämnden, statens ungdomsråd m.fl. myndigheter. Kommittén bör bedöma hur frågor om statligt stöd för minoritetspolitiska insatser bör handläggas, med utgångspunkten att både åstadkomma en rationalisering och effektivisering av myndigheternas handläggning av dessa frågor och ökade möjligheter för de berörda organisationerna att själva

medverka i besluten om fördelningen av de statliga resurser som står till förfogande. Av särskild betydelse är att klargöra ansvarsfördelningen mellan statens invandrarverk och statens kulturråd.

I detta sammanhang bör beaktas att det kan finnas behov av stödåtgärder även för annan förlags- och tidningsverksamhet än sådan som bedrivs av de olika nationella organisationerna, t.ex. sådan verksamhet som bedrivs av fristående mindre grupper eller enskilda personer.

I kommitténs uppdrag att överväga nya bidragssystem bör vidare som en naturlig uppgift ingå att klargöra vilka resurser som bör ställas till förfogande för bidrag till organisationer och projekt som inte rör enskilda nationsgrupper, utan omfattar invandrare i allmänhet eller syftar till samverkan mellan den ursprungliga befolkningen och invandrare. En del av de anslag som invandrarverket nu förfogar över används för sådana ändamål. Verket har även resurser för framställning av information till invandrare samt ett ansvar för samordning på detta område. Som ett fristående informationsorgan verkar den statliga stiftelsen Invandrartidningen. Kommittén bör överväga om förändringar bör göras även vad gäller verksamhet med den inriktning som jag nu har nämnt, bl.a. med hänsyn till invandringens förändrade sammansättning och utvecklingen på mediaområdet.

Till uppdraget bör också höra att göra en kartläggning av invandrar- och minoritetsorganisationers möjligheter att få stöd från andra anslag än sådana som är specifikt avsedda för dem. Kommittén bör bedöma behovet av åtgärder ägnade att ge invandrarorganisationer med övriga organisationer och folkrörelser likvärdiga möjligheter att från sådana anslag erhålla samhällets stöd. I vissa fall kan detta nödvändiggöra särbestämmelser för invandrar- och minoritetsorganisationer beroende på deras särskilda sammansättning och begränsade geografiska spridning.

Som jag tidigare har understrukit ligger 1975 års riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken i allt väsentligt fast. Kommitténs uppdrag att föreslå preciseringar i riktlinjerna torde inte kräva några mer ingående undersökningar. Underlag för den samlade utvärdering av effekterna av reformpolitiken på detta område som det talas om i de ursprungliga direktiven har sedermera tagits fram av såväl expertgruppen för invandringsforskning (A 1975:05) som av diskrimineringsutredningen (A 1978:06), utredningen om språkminoriteter i förskoleåldern (S 1979:03), språk- och kulturarvsutredningen (U 1981:04) och statens invandrarverk m.fl. Invandrarpolitiska kommittén bör därför inrikta sitt arbete på att, efter en koncentrerad genomgång av riktlinjerna för politiken, överväga ett nytt system för statligt stöd för minoritetspolitiska insatser. Kommitténs förslag i dessa delar bör presenteras senast under våren 1984.

Kommittén bör vid genomförandet av detta uppdrag särskilt samråda med diskrimineringsutredningen, språk- och kulturarvsutredningen samt med den år 1982 tillkallade kommittén (Ju 1982:50) med uppgift att utreda vissa frågor om samernas ställning i Sverige. I direktiven för den nu nämnda kommittén (Dir 1982:71) och i de tilläggsdirektiv som den nya regeringen har meddelat (Dir 1983:10) finns beröringspunkter med det uppdrag som invandrarpolitiska kommittén har vad gäller den framtida minoritetspolitiken. Kommittén bör vidare samråda med 1983 års rösträttskommitté (Ju 1983:02), som har till uppgift att utreda frågan om rösträtt för invandrare vid

riksdagsval m.m.

Kommittén bör eftersträva att fullgöra hela sitt uppdrag under våren 1984. Detta bör vara möjligt med tanke på att flera av de frågor som omfattas av de ursprungliga direktiven sedermera har utretts i annan ordning. Det gäller bl.a. frågan om samhällets möjligheter att genom tvåspråkig personal erbjuda utbildning, vård och service på andra språk än svenska. Denna fråga har numera utretts såväl inom statens invandrarverk som av en arbetsgrupp inom regeringskansliet, som har genomfört en kartläggning (DsA 1982:09) av i vilken utsträckning tvåspråkighet f.n. kan ges ett meritvärde vid anställning i offentlig tjänst samt vid antagning till högre utbildning. Frågan om en författningsreglering bör införas i syfte att ge tvåspråkighet ett meritvärde ingår vidare i uppdraget till den nyligen tillsatte särskilde utredaren (Dir 1983:09) med uppgift att se över frågan om meritvärderingen vid statliga tjänstetillsättningar m.m. Universitets- och högskoleämbetet har vidare genom regeringsbeslut den 21 april 1983 getts i uppdrag att utreda frågor om ökad tillgång inom vissa samhällsområden på tvåspråkig personal med högskoleutbildning. Frågan om tvåspråkighet som merit är således ett exempel på en sådan fråga som invandrarpolitiska kommittén inte bör behandla med hänsyn till att den redan utreds i annan ordning.

I invandrarpolitiska kommitténs uppdrag ingår också att belysa invandrarnas möjligheter till ett friare val av studier och yrke samt att kartlägga olika invandrargruppers arbetsmarknadssituation och överväga åtgärder som underlättar för invandrare att få ett fast arbete. Sedan direktiven för kommittén fastställdes har flera utredningar och åtgärder med motsvarande syfte initierats inom berörda myndigheter. Jag vill också hänvisa till att diskrimineringsutredningen inom kort avlämnar ett betänkande om etnisk diskriminering i arbetslivet. Jag vill vidare erinra om bl.a. det beredningsarbete som f.n äger rum inom regeringskansliet vad avser svenskundervisning och samhällsintroduktion för vuxna invandrare samt frågan om en eventuell kommunalisering av flyktingomhändertagandet. Kommittén bör mot denna bakgrund begränsa sitt arbete med frågor rörande invandrarnas arbetsmarknadssituation till sådana frågor som inte redan har behandlats i annan ordning.

Som jag redan har framhållit bör kommittén således eftersträva att fullgöra hela sitt uppdrag i samband med avlämnandet av sina förslag om minoritetspolitiken. I den mån kommitténs uppdrag att bedöma Sveriges internationella samarbete på det migrationspolitiska området inte hinner utföras i detta sammanhang kan emellertid kommittén presentera sina överväganden i denna del i ett senare skede. I denna del av uppdraget bör ingå en kartläggning av kvarstående hinder mot svensk anslutning utan förbehåll till ILO-konventionen (nr 143) om missbruk i samband med migration och om främjande av migrerande arbetstagares likställdhet med avseende på möjligheter och behandling (prop. 1975/76:126, 1976/77:66 och 1981/82:146). I uppdraget bör vidare ingå att kartlägga frågor som har samband med återvandringen.

Utgångspunkten för kommitténs arbete skall liksom tidigare vara att de förslag som kommittén lägger fram skall kunna genomföras inom ramen för oförändrade resurser. Det innebär att om kostnadskrävande förslag (dvs ökade utgifter eller minskade inkomster) läggs fram måste samtidigt visas hur

förslagen kan finansieras genom besparingar i form av rationaliseringar och omprövning av pågående verksamhet. Kostnadsberäkningarna skall vara väl genomarbetade och ta hänsyn till alla kostnader som kan uppstå oavsett om de drabbar staten, kommuner eller enskilda. Kommittén bör så omsorgsfullt som möjligt belysa de indirekta effekter i form av exempelvis ökad administration och ökat krångel som förslagen kan medföra för myndigheter och enskilda.

Jag hemställer att regeringen beslutar om tilläggsdirektiv till kommittén i enlighet med vad jag nu har anfört.

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Bilaga 2 Förteckning över kommitténs ledamöter, sakkunniga, experter, sekretariat m fl och referensgrupp

Ledamöter	*Tid för förordnande*
Lahja Exner, riksdagsledamot (s) ordförande	1982 10 20
ledamot av kommittén	1980 06 19–1982 10 20
Elvy Olsson, landshövding, tidigare riksdagsledamot (c), ordförande	1980 06 19–1982 10 20
Conny Andersson, kommunalråd (s)	1983 02 01
Rune Backlund, riksdagsledamot (c)	1982 11 15
Alexander Chrisopoulos, riksdagsledamot (vpk)	1980 06 19
Hans Göran Franck, riksdagsledamot (s)	1982 10 20
Roland Larsson, sakkunnig (c)	1980 06 19–1982 11 15
Carl Lidbom, ambassadör, tidigare riksdagsledamot (s)	1980 06 19–1982 05 07
Ivar Nordberg, riksdagsledamot (s)	1982 05 07–1983 02 01
Sten Svensson, riksdagsledamot (m)	1980 06 19
Lennart Widing, domkyrkoadjunkt (fp)	1980 06 19

Sakkunniga	
Stellan Artin, direktör, SAF	1980 06 19–1983 11 01
Ragne Beiming, ombudsman, LO	1980 06 19
Sune B. Eriksson, direktör, Svenska kommunförbundet	1980 06 19
Jan Flod, departementsråd, arbetsmarknadsdepartementet	1983 02 01–1983 05 31
Lojze Hribar, jur kand, invandrarorganisationer	1980 06 19
Stig Lundström, departementsråd, arbetsmarknadsdepartementet	1983 05 16
Göran Löfdahl, direktör, Statens kulturråd	1983 09 20
Hans-Göran Myrdal, direktör, SAF	1983 11 01
Thord Palmlund, generaldirektör, SIV	1980 06 19

Ulla Britta Platin, utrednings-sekreterare, TCO	1980 06 19
Birgitta Ulvhammar, generaldirektör, utbildningsdepartementet	1983 05 15
Jonas Widgren, statssekreterare, arbetsmarknadsdepartementet	1980 06 19–1983 02 01

Experter

Rune Heiwe, polisintendent, RPS	1980 12 01
Lars G. Johansson, departementssekreterare, arbetsmarknadsdepartementet	1983 04 01–1983 09 15
Bengt Lidal, kansliråd, arbetsmarknads-departementet	1983 12 15–1984 01 31
Gunnar Olderin, byråchef, AMS	1980 12 01
Sven A. Reinans, avdelningsdirektör, EIFO	1980 11 01
Lennart Torstensson, byråchef, SIV	1983 09 20
Anders Wenström, departementssekreterare, arbetsmarknadsdepartementet	1981 05 01–1983 04 01
Gerhard Wikrén, hovrättsråd, arbetsmarknadsdepartementet	1981 12 07
Ulf Öhman, planeringsdirektör, tidigare departe-mentssekreterare i budgetdepartementet	1983 12 15–1984 01 31

Sekretariat

Anne Baxter, assistent	1980 11 24
Lise Blomqvist, byråchef, bitr. sekr.	1983 08 01
Kerstin Hedén, departementssekreterare, bitr. sekr.	1980 09 01–1980 12 31
Ingemar Källberg, avdelningschef, sekr.	1980 06 19
Bengt Ranland, byråchef, bitr. sekr.	1981 02 01–1983 07 01
Leena Sparring, t. f. avdelningsdirektör, bitr. sekr.	1981 07 01

Följande personer har medverkat genom att ta fram underlag till delar av betänkandet: experterna Bengt Lidal, Gunnar Olderin och Sven Reinans samt fil.lic. Lennart Ejerfeldt, planeringschefen Stig Hanno, byrådirektören Jörgen Kjäll, fil. mag. Eva Lundberg–Lithman och sekreteraren Stig Erik Westmark.

Referensgruppen

Ledamöter		Ersättare	
För Assyriska riksförbundet			
George Aydin, assistent	1982 07 01	Nebil Soysal, hemspråkslärare	1982 07 01
För Esternas representation i Sverige		*För Estniska kommittén*	
Woldemar Kiviaed, direktör	1980 10 13–1983 08 04	Aksel Mark, agronom	1980 10 13–1981 12 17
Johan Haabma, ekonomidirektör	1983 08 05	Rein Tarmet, civilingenjör	1981 12 17
För Finlandssvenskarnas riksförbund i Sverige			
Tor Fors, ingenjör	1980 10 13	Ragnvald Davidsson, byggnadsarbetare	1980 10 13
För Grekiska riksförbundet			
Giorgios Tsokanis, bilmekaniker	1980 10 13	Kariofyllis Chatzopoulos, lärare	1980 10 13–1983 08 14
		Nikiforos Kundromichalis, arbetsledare	1983 08 15
För Immigranternas riksförbund			
Miguel Benito, ordförande	1980 10 13	Diane Afzelius, assistent	1983 10 13–1983 05 01
		Elly Berg, fil.kand	1983 05 02
För Italienska riksförbundet			
Aldo Vallon, konstruktör	1980 10 13–1980 10 06	Valerio Re, scanneroperatör	1980 10 13
Oscar Cecconi, arbetsledare	1981 10 06		
För Jugoslaviska riksförbundet			
Maja Bukovac-Re, organisationssekreterare	1980 10 13–1982 12 22	Andrija Jovičić, vice ordförande	1980 10 13–1982 12 22
Milka Siśković, studerande	1982 12 22	Verica Sehter, modersmålslärare	1982 12 22–1983 09 28
		Maja Bukovac-Re, organisationssekreterare	1983 09 29
För Lettiska centralrådet		*För Lettiska hjälpkommittén*	
Gunars Pavuls, scenografchef	1980 10 10	Andrejs Salts, f.d. trädgårdsarkitekt	1980 10 13

För Polska flyktingrådet i Sverige

Henryk Malinowski, ingenjör	1980 10 13–1982 06 30		
Jan Zuchowski, tandläkare	1982 07 01		

För Riksförbundet Finska föreningar i Sverige

Arvi Tervalampi, ordförande	1980 10 13	Matti J. Korhonen, lärare	1980 10 13–1982 06 30
		Aarre Pulkkinen, fritidsledare	1982 07 01

För Riksförbundet Internationella föreningar för invandrarkvinnor

Mira Kakossaios, ordförande	1980 10 13	Jelica Ugricic, vice ordförande	1980 10 13–1982 06 30
		Gitti Takolander, föreningsombud	1982 07 01

För Riksförbundet Polska föreningar i Sverige

Zofia Kraszewska, ordförande	1980 10 13		

För Spanska riksförbundet

Jaime Pomares, ombudsman	1980 10 13–1982 06 30	Felix Molero, maskinist	1980 10 13–1981 10 06
Juan Antonio Zancada, ordförande	1982 07 01	Rojas Aubertino, tekniker	1981 10 06–1982 06 30
		Juan Capel, sekreterare	1982 07 01

För Syrianska riksförbundet i Sverige

Ishak Akan, hemspråkslärare	1982 08 16	Fuat Halefoglu, föreningsombudsman	1982 08 16

För Turkiska riksförbundet

Osman Özkanat, lärare	1980 10 13	Hüsamettin Utkutug, sekreterare	1980 10 13

För Ungerska riksförbundet

Alajos Rezsöfi, kamrer	1980 10 13	Bálint Szendröi, ingenjör	1980 10 13

Bilaga 3 Enkät till Viikkoviestis prenumeranter

Urval och representativitet

Enkäten skickades ut i oktober 1983 till 309 slumpmässigt utvalda enskilda prenumeranter på Viikkoviesti. Prenumerationer av myndigheter etc (närmare 10 procent av samtliga) sorterades bort vid urvalet. Enkäten skickades ut i både finsk- och svenskspråkig version. Det kom in nästan 300 svar, varav 277 i bearbetningsbart skick. Genom bortfall av svar på enskilda frågor omfattar tabellerna nedan något olika antal svar. Enkätens resultat är representativa för de drygt 8 000 enskilda prenumeranter som fanns hösten 1983.

Redovisningen avser endast en del av de frågor som ställdes i enkäten.

Ålder och kön

Något mer än hälften av de prenumeranter som har svarat är män. Mindre än en tiondel av prenumeranterna är i åldrarna under 30 år och drygt en tiondel är i åldern över 65 år. Medelålders personer dominerar således bland prenumeranterna. I jämförelse med hela den finländska invandrargruppen i Sverige är ungdomar kraftigt under- och pensionärerna överrepresenterade bland prenumeranterna. I åldersgruppen under 65 år finns en del pensionärer, så att totalt ca en sjättedel av prenumeranterna är pensionerade.

En fjärdedel av prenumeranterna är ensamstående, merparten av dessa är i åldrarna över 50 år.

Vistelsetid och medborgarskap

Närmare en tredjedel av prenumeranterna på Viikkoviesti är svenska medborgare och majoriteten av dem har varit i Sverige en mycket lång tid. Endast fem procent har varit i Sverige en kortare tid än fem år. Se tabell 1. Det är således endast ca 400–500 personer bland de drygt 8 000 prenumeranterna[1] som kan påstås vara nyligen invandrade (mindre än fem års vistelse i Sverige). Mer än fyra femtedelar av prenumeranterna har varit i Sverige minst 10 år.

[1] Antalet prenumerationer har gått ner under 1984 och kan nu vara ca 7 000.

Tabell 1 Prenumeranterna på Viikkoviesti efter medborgarskap och vistelsetid i Sverige.

År i Sverige	Finska medborgare		Svenska medborgare		Samtliga	
	Antal	%	Antal	%	Antal	%
0– 2	6	3	–	–	6	2
3– 4	8	4	–	–	8	3
5– 9	32	17	2	2	34	12
10–14	61	32	18	21	79	29
15–19	48	25	24	28	72	26
20–	35	18	42	49	77	28
Samtliga	190	100	86	100	276	100
%	69		31		100	

Kunskaper i svenska

Kunskaper i svenska mättes genom en fråga: "Skulle Du kunna läsa och fylla i den här enkäten bättre på finska eller på svenska?" med svarsalternativen

lika bra på båda språken
bättre på svenska, men klarar finska
bara på svenska, inte på finska
bara på finska, inte på svenska
bättre på finska, men klarar svenska

I några svar var två av ovanstående alternativ förkryssade, t ex både "bara på finska, inte på svenska" och "bättre på finska, men klarar svenska". Sådana svar har fördelats så vitt möjligt jämt mellan svarsalternativen, i ett par fall tillgreps lottning.

Ingen svarande uppgav att han/hon kunde läsa enkäten enbart på svenska, och endast en person uppgav att svenskan var bättre än finskan.

Den som kan fylla i enkäten på svenska får antas även kunna läsa samhällsinformation på svenska. Drygt en tredjedel av de undersökta prenumeranterna uppger sig kunna fylla i enkäten enbart på finska, 40 procent anser sig kunna göra det bättre på finska men anser sig klara det på svenska, medan ungefär en fjärdedel uppger att det går lika bra på båda språken. Antalet personer som har varit i Sverige en kort tid är liten i enkäten; trots detta framträder ett intressant mönster i de svar som redovisas i tabell 2.

Tabell 2 Prenumeranter på Viikkoviesti efter vistelsetid i Sverige och kunskaperna i svenska

År i Sverige	Kan fylla i enkäten						Samtliga	
	bara på finska		bättre på finska		lika bra på båda språken			
	N	%	N	%	N	%	N	%
0– 2	–	–	2	3	3	4	6	
3– 4	1	1	4	4	3	4	8	
5– 9	15	16	11	10	8	11	34	
10–14	31	33	35	32	13	18	79	
15–19	22	23	30	28	20	28	72	
20–	25	27	26	24	25	35	76	
Samtliga	94	100	109	100	72	100	275	100
%	34		40		26		100	

Kunskaperna i svenska är lika bra bland dem som har kommit under de senaste 4 åren som bland dem som varit i Sverige i över 20 år, däremot är kunskaperna i svenska sämre bland de prenumeranter som har varit i Sverige 10–14 år. I den gruppen är det närmare 40 procent som anser sig kunna fylla i enkäten enbart på finska. Denna fördelning återspeglar säkerligen den förändring som har skett i den finska invandringen under 1970-talet. De sämsta kunskaperna finns bland dem som kom med den stora invandringsvågen åren 1969–1970, medan invandrarna under den senare delen av 1970-talet och början av 1980-talet har haft en betydligt bättre utbildningsbakgrund och har då antingen haft kunskaper i svenska redan vid invandringen eller har lärt sig svenska snabbare under vistelsen här. Av de ca 8 000 prenumeranterna på Viikkoviesti under 1983 var det således ca 2 700–2 800 som kan förmodas inte kunna ta del av samhällsinformation på svenska. Det stora flertalet av dessa har varit i Sverige under en lång tid.

När man läser tabell 2 bör man hålla i minnet att tabellen avser personer som prenumererar på Viikkoviesti, inte ett slumpmässigt urval av finska invandrare. Språkkunskaperna måste antas vara betydligt bättre bland samtliga finska invandrare än bland prenumeranterna på Viikkoviesti.

Tidningens informationsvärde

Den mycket stora majoriteten av tidningens prenumeranter anser att de genom Viikkoviesti får information de inte skulle få på annat sätt. Endast fem procent av prenumeranterna anser sig inte genom tidningen få någon information de inte skulle få annars. I de skriftliga kommentarer som finns i enkäten förekommer många mycket positiva omdömen om tidningen.

Uppfattningen att man genom tidningen får information som man inte skulle få annars gäller tämligen oberoende av kunskaperna i svenska och vistelsetiden i Sverige, även om andelen som inte anser sig få ny information genom tidningen är något större bland dem som kan svenska bättre. Se tabell 3.

Tabell 3 Prenumeranterna på Viikkoviesti efter kunskap i svenska och om de anser sig få information genom tidningen som de inte skulle få annars.

Kan fylla i enkäten	Anser sig få ny information						
	Ja		Nej		Svar saknas	Summa	
	Antal	%	Antal	%	Antal	N	%
Lika bra på båda språken eller bättre på svenska	66	90	7	10	–	73	100
Bättre på finska men klarar svenska	101	94	7	6	1	109	100
Endast på finska	91	99	1	1	2	94	100
Samtliga	258	93	15	5	3	276	100

Statens offentliga utredningar 1984

Kronologisk förteckning

1. Sociala aspekter på regional planering. I.
2. Värdepappersmarknaden. Fi.
3. Domstolar och eko-brott. Ju.
4. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. Fi.
5. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. Fi.
6. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. Fi.
7. Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. Fi.
8. Näringstillstånd. Ju.
9. Förslag till lag om Kooperativa föreningar. I.
10. Kompletterande motståndsformer. Fö.
11. Rösträtt och medborgarskap. Ju.
12. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. Ju.
13. Samordnad narkotikapolitik. S.
14. RF 10:5. Ju.
15. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. Ju.
16. Förvärv i god tro. Ju.
17. Sveriges internationella transporter. K.
18. Arbetsmarknadsstriden I. A.
19. Arbetsmarknadsstriden II. A.
20. Datorer och arbetslivets förändring. A.
21. Förenklad självdeklaration. Fi.
22. Panträtt. Ju.
23. Folkbibliotek i Sverige. U.
24. En bättre information om kemiska produkter. Jo.
25. Ny konsumentköplag. Ju.
26. Ny Banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. Fi.
27. Ny Banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslag. Fi.
28. Ny Banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. Fi.
29. Ny Banklagstiftning. Del. 4. Föreningsbankslag. Fi.
30. LÄS MERA! U.
31. Arbetsmarknadspolitik under omprövning. A.
32. Nya alternativ till frihetsstraff. Ju.
33. Handla med tjänster. Ud.
34. Bostadskommitténs delbetänkande. Sammanfattning. Bo.
35. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 1. Bo.
36. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 2. Bo.
37. Rullande fastighetstaxering m m Del 1. Fi.
38. Rullande fastighetstaxering m m Del 2. Fi.
39. Hälso- och sjukvård inför 90-talet. [HS 90] Huvudrapport. S.
40. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Underlagsstudie. S.
41. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Huvudbilaga 1–3 Huvudbilaga 1: Fakta om ohälsans sociala och yrkesmässiga fördelning i Sverige, Huvudbilaga 2: Arbetsmiljö, yrke, utnyttjande av sluten vård, Huvudbilaga 3: Den jämlika sjukvården? S.
42. Att förebygga skador – ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie.S.
43. Att förebygga hjärt- och kärlsjukdom – ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. S.
44. Hälsopolitik i samhällsplaneringen – Boendemiljö – Arbetsmiljö – Arbetslöshet – Kost. Underlagsstudie. S.
45. Invandrarna i hälso- och sjukvården. Underlagsstudie. S.
46. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Underlagsstudie. S.
47. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Huvudbilaga: Hälsoupplysning. S.
48. Länssjukvården – möjligheter till förändring. Underlagsstudie. S.
49. Hälsa – vård – Sammhällsekonomi – Sysselsättning. Expertrapport. S.
50. Personal för framtidens hälso- och sjukvård. Underlagsstudie. S.
51. Datateknik och industriell förnyelse. I.
52. Svensk sydafrikapolitik. Ud.
53. Föreningarnas radio. U.
54. Tvångsmedel – Anonymitet – Integritet. Ju.
55. I rätt riktning. A.
56. Folkrätten i krig. Fö.
57. Kommunerna i totalförsvaret. Fö.
58. Invandrar- och minoritetspolitiken. A.

Statens offentliga utredningar 1984

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Kommissionen mot ekonomisk brottslighet. 1. Domstolar och eko-brott. [3] 2. Näringstillstånd. [8] 3. Ekonomisk brottslighet i Sverige. Bakgrund, övervägande, åtgärder. [15]
1983 års rösträttskommitté. 1. Rösträtt och medborgarskap. [11] 2. Rösträtt och medborgarskap. Bilaga. [12]
RF 10:5. [14]
Förvärv i god tro. [16]
Panträtt. [22]
Ny konsumentköplag. [25]
Nya alternativ till frihetsstraff. [32]
Tvångsmedel – Anonymitet – Integritet. [54]

Utrikesdepartementet

Handla med tjänster. [33]
Svensk sydafrikapolitik. [52]

Försvarsdepartementet

Kompletterande motståndsformer. [10]
Folkrätten i krig. [56]
Kommunerna i totalförsvaret. [57]

Socialdepartementet

Samordnad narkotikapolitik. [13]
Hälso- och sjukvård inför 90-talet. (HS 90)
1. Hälso- och sjukvård inför 90-talet, (HS 90) Huvudrapport. [39] 2. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Underlagsstudie. [40] 3. Hälsopolitiska mål och behovsbaserad planering. Huvudbilaga 1–3 Huvudbilaga 1: Fakta om ohälsans sociala och yrkesmässiga fördelning i Sverige, Huvudbilaga 2: Arbetsmiljö, yrke, utnyttjade av sluten vård, Huvudbilaga 3: Den jämlika sjukvården? [41] 4. Att förebygga skador – ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. [42] 5. Att förebygga hjärt- och kärlsjukdom – ett hälsopolitiskt handlingsprogram. Underlagsstudie. [43] 6. Hälsopolitik i samhällsplaneringen – Boende-miljö – Arbetsmiljö – Arbetslöshet – Kost. Underlagsstudie. [44] 7. Invandrarna i hälso- och sjukvården. Underlagsstudie. [45] 8. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Underlagsstudie. [46] 9. Primärvårdens uppgifter i det förebyggande arbetet. Huvudbilaga: Hälsoupplysning. [47] 10. Länssjukvården – möjligheter till förändring. Underlagsstudie. [48] 11. Hälsa – vård – Samhällsekonomi – Sysselsättning – Expertrapport. [49] 12. Personal för framtidens hälso- och sjukvård. Underlagsstudie. [50]

Kommunikationsdepartementet

Sveriges internationella transporter. [17]

Finansdepartementet

Värdepappersmarknaden. [2]
Långtidsutredningen. 1. Långtidsutredningen. LU 84. Huvudrapport. [4] 2. Sektorstudier. LU 84. Bilagedel 1. [5] 3. Särskilda studier. LU 84. Bilagedel 2. [6] 4.Långtidsutredningen. LU 84. Bilagedel 3. [7]
Förenklad självdeklaration. [21]
Banklagsutredningen. 1. Ny banklagstiftning. Del 1. Bankrörelselag. [26] 2. Ny banklagstiftning. Del 2. Bankaktiebolagslagen. [27]. 3. Ny banklagstiftning. Del 3. Sparbankslag. [28] 4. Ny banklagstiftning. Del 4. Föreningsbankslag. [29]
Fastighetstaxeringskommittén. 1. Rullande fastighetstaxering m m Del 1. [37] 2. Rullande fastighetstaxering m m Del 2. [38]

Utbildningsdepartementet

Folkbibliotek i Sverige. [23]
LÄS MERA! [30]
Föreningarnas radio. [53]

Jordbruksdepartementet

En bättre information om kemiskprodukter. [24]

Arbetsmarknadsdepartementet

Konfliktutredningen. 1. Arbetsmarknadsstriden I. [18] 2. Arbetsmarknadsstriden II. [19]
Datorer och arbetslivets förändring. [20]
Arbetsmarknadspolitik under omprövning. [31]
I rätt riktning. [55]
Invandrar- och minoritetspolitiken. [58]

Bostadsdepartementet

Bostadskommittén. 1. Bostadskommittens delbetänkande. Sammanfattning. [34] 2. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 1. [35] 3. Bostadskommitténs delbetänkande. Del 2. [36]

Industridepartementet

Sociala aspekter på regional planering. [1]
Förslag till lag om Kooperativa föreningar. [9]
Datateknik och industriell förnyelse. [51]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-08328-0
ISSN 0375-250X