

EN STUDIE AV DET INSTITUTIONELLA  
TÄNKANDET I SVENSK INVANDRINGSPOLITIK  
1975-2008.

*Vilka logiska motsättningar finns mellan de integrationspolitiska mål som formulerats i de politiska styrdokumentet mellan 1975 och 2008?*

Författare: Carl Rosenberg

Kandidatuppsats i Europastudier med humanistisk profil

Handledare: Eleonora Narvselius

Vårterminen 2020

Lunds Universitet

## **Abstract**

Through a content idea analysis and neo-institutionalist theory this paper aims to examine the institutional conventions, routines, and strategies characterising Swedish immigrant policy making from 1975 to 2008. Furthermore, the purpose is to depict how integration of migrants has been described in Swedish Government Official Reports (SOU series) and government bills since the formulation of the three main integration goals during the 1970s. As well as, analysing how political thinking regarding Swedish immigrant politics oscillate between neo-institutionalist integrative and aggregative processes. Thus framing the question: What logical contradictions exist between the integration policy goals formulated in legal documents between 1975 and 2008? The analysis show that the Swedish administrative and organisational institutions confront and homogenise diversity with a system of rules and regulations demanded of participants in the already established organized society, consequently the contradictions divide and standardize simultaneously. It can be interpreted as the Swedish welfare system is using integrative processes to systematise and guarantee autonomy. A planned diversity that puts cohabitation against hegemony. Accordingly, this can be described as the integrative process is implemented to produce a controllable aggregative process.

Keywords: Integrative, Aggregative, Neo-institutionalism, Content idea analysis, Immigration politics.

## Innehållsförteckning

1. Disposition.....	3
1.1. Introduktion.....	3
1.2. Syfte och frågeställning.....	4
1.3. Historia.....	4
2. Tidigare forskning.....	6
3. Teori: Neo-Institutionalism.....	9
4. Metod: Innehållslig idéanalys.....	12
5. Proposition 1975:26 om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m.m.....	14
6. SOU 1984:58 Invandrar- och minoritetspolitiken: slutbetänkande.....	17
7. Regeringens proposition 1997/98:16 Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik.....	21
8. SOU 2008:58 Egenansvar – med professionellt stöd.....	25
9. Analys.....	31
9.1. Jämlikhetsmålet.....	32
9.2. Samverkansmålet.....	33
9.3. Valfrihetsmålet.....	34
10. Slutsats.....	37
11. Bibliografi.....	39
11.1 Offentligt tryck.....	39
11.2 Övrig litteratur.....	39

## 1. Disposition

Introduktionskapitlet redogör för uppsatsens ämne, syfte, frågeställning samt bidrar med ett historiskt perspektiv. Därutöver hänvisas det till relevant forskning och görs ett nedslag i journalisten Thomas Gürs studie *Staten och nykomlingarna*, vilket har föranlett detta arbete. Likväl är denna uppsats inte en uppföljning på *Staten och nykomlingarna*, dock jämförs samma tre begrepp valfrihet, jämlikhet, samverkan i efterföljande propositioner och statliga utredningar. I det teoretiska kapitlet introduceras neo-institutionalismen samt en kontextualisering av teoribegreppen integrativa och aggregativa processer. I metodkapitlet presenteras metoden innehållslig idéanalys, det empiriska materialet samt de analytiska redskapen. Resultaten från det empiriska materialet behandlas därefter i det tematiskt upplagda analyskapitlet strukturerat efter integrationsmålens begrepp valfrihet, jämlikhet och samverkan. Vidare i slutsatsen sammanfattas analyskapitlet och slutligen besvaras frågeställningen.

### 1.1. Introduktion

Den allmänt utbredda uppfattningen kring mitten av 1960-talet var att det var bäst om de som invandrade, och inte tänkte återvända till hemlandet, assimilerades så snart som möjligt. Assimilationstanken började emellertid att ifrågasättas och strax efter beslutet om utlänningspolitiken år 1968 tillsattes Invandrarutredningen. Den fick till uppgift att kartlägga invandrarens och minoritetens situation samt föreslå samhällets åtgärder för att underlätta deras möjligheter att anpassa sig till livet i Sverige, jämlikhetstanken. Målet om jämlikhet skulle i huvudsak förverkligas genom generell välfärdspolitik. Att medverka till att de som hade invandrat lärde sig svenska och fick information om det svenska samhället borde i princip vara det enda undantaget från den generella politiken. Vad gäller kulturella traditioner och språk ansågs att kontakten med det egna modersmålet var viktig, men att staten inte hade möjlighet till särskilda arrangemang för vissa grupper. Initiativ till att bevara traditioner borde komma från den egna gruppen. Staten borde vidare inte medverka till att skapa isolerade nationella befolkningsgrupper.

Med utgångspunkt från Invandrarutredningens betänkande (SOU 1974:69) beslöt riksdagen år 1975 (prop. 1975:26) om riktlinjer för en svensk invandrapolitik. Dessa sammanfattades i de tre målen jämlikhet, valfrihet och samverkan. Målen är ett återkommande tema i denna uppsats. Riksdagsbeslutet innebar ett klart avståndstagande från den tidigare assimilationspolitiken. Migranternas kulturella och språkliga bakgrund skulle inte bara erkännas, den skulle även främjas. I propositionen 1997/98:16 *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik* konstateras det att i efterhand har det sagts att ”med de nya målen lades grunden till dagens mångkulturella samhälle”.<sup>1</sup>

Slutligen ska tilläggas att uppsatsen kommer kortfattat behandla europeiska perspektiv i och med att liknande frågeställningar har lyfts fram i andra europeiska länder. Emellertid är avsikten för denna uppsats att undersöka och analysera invandrar- och integrationspolitiken i Sverige.

## 1.2. Syfte och frågeställning

Syftet är att med hjälp av metodologisk innehållslig idéanalys och neo-institutionalistisk teori undersöka hur det institutionella tänkandet har präglat den svenska invandrapolitiken. Vidare kommer även att beröras hur integration av migranter har beskrivits i politiska styrdokument sedan de tre huvudsakliga integrationsmålen formulerades under 1970-talet. Men även på vilket sätt politiskt tänkande om svensk invandrapolitik pendlade mellan integrativa och aggregativa argument. Frågeställningen är följande:

*Vilka logiska motsättningar finns mellan de integrationspolitiska mål som formulerats i de politiska styrdokumenten mellan 1975 och 2008?*

## 1.3. Historia

Sverige var fram till och med 1930-talet ett utvandringsland. Under 1900-talets första tre årtionden utvandrade en halv miljon människor, en stor del till Förenta staterna. Invandringen var samtidigt relativt obetydlig, men under 1930-talet blev invandringen långsamt större än

---

<sup>1</sup> *Regeringens proposition 1997/98:16: Sverige, framtiden och mångfalden : från invandrapolitik till integrationspolitik*, (Stockholm: 1997), 15.

utvandringen. Den tydliga brytpunkten inträffade dock först under andra världskriget. Vid krigets slut fanns i Sverige över 30 000 migranter från de baltiska staterna samt långt över 100 000 migranter från de andra nordiska länderna.<sup>2</sup> Dock ska tilläggas att de flesta nordbor lämnade Sverige under sommaren 1945 och återvände till sina hemländer.<sup>3</sup> Under slutet av 1940-talet började en arbetskraftsinvandring som ökade under 1950-talet och första hälften av 1960-talet.<sup>4</sup> ‘‘Under femton års perioden 1951-1965 hade Sverige en brutto invandring på ca 425 000 personer, varav ca 60% kom från de övriga nordiska länderna och resterande 40% huvudsakligen från andra europeiska länder’’.<sup>5</sup>

Den ökade invandringen till Sverige ledde till nya och i viss mån svårbemästrade förhållanden på arbets- och bostadsmarknaden, inom utbildningssektorn och på det sociala området i övrigt. Samtidigt ökade medvetenheten allt mer i de länder varifrån utvandring ägde rum om utvandringens konsekvenser för det egna landet. Migranterna stannade kvar i invandringsländerna i större utsträckning än vad både invandrings- och utvandringens ursprungligen hade räknat med. Frågan om migranternas anpassning till den nya omgivningen, deras sociala och kulturella rättigheter och deras barns framtid kom att tilldra sig ökad uppmärksamhet. Enligt proposition 1975:26, ställde migrationen krav på lösningar av långsiktig karaktär hos berörda invandrarländer.<sup>6</sup>

Thomas Gür hävdar i sin studie *Staten och nykomlingarna* (1996) att det fanns fyra särskilda motiv till att denna diskussion inte hade förts tidigare i Sverige. Det första motivet var att skydda den svenska arbetskraften från utländsk konkurrens. Det andra motivet handlade om att utesluta utländska medborgare från landets sociala säkerhetsnät, ‘’ eller att ombesörja att närvaron av utlänningar inte ytterligare belastar dessa säkerhetsnät’’.<sup>7</sup> Detta resonemang kan förklaras som en konsekvens av de samhällsekonomiska prioriteringarna under såväl första som andra världskriget

---

<sup>2</sup> Invandrarpolitiska kommittén. *Invandrar- och minoritetspolitiken: slutbetänkande*, (Stockholm: Liber/Allmänna förl, 1984), 54.

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> *Regeringens proposition om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m. m.*, (Stockholm: 1975), 58.

<sup>7</sup> Gür, Thomas, *Staten och nykomlingarna: en studie av den svenska invandrarpolitikens idéer*, (Stockholm: City Univ. Press, 1996), 76.

och som en följd av hyresregleringarnas införande 1942.<sup>8</sup> Bostadsbristen som ett argument för att begränsa invandringen diskuteras utförligt i samtliga offentliga utredningar och propositioner om invandringspolitiken efter andra världskriget.<sup>9</sup> Det tredje och fjärde motivet handlar om att man anser att " hålla dels kriminellt belastade element och dels icke önskvärda befolkningselement utanför landet".<sup>10</sup> Detta syftar till kontroll av invandring av folkslag som "ej till båtnad för oss låta sig sammansmältas med vår befolkning".<sup>11</sup>

Så länge invandringspolitiken utgick från dessa utgångspunkter var behovet av en särskild uttalad invandrarpolitik obefintlig, enligt Gür. Det vill säga att dessa underliggande tankar är skälet till att de invandringspolitiska dokumenten under perioden mellan 1920-1960-talen, inte berör ämnen som "anpassningens villkor, assimilation eller integration".<sup>12</sup> "Frågorna behövde inte ställas på detta sätt eftersom något anpassningsproblem som skulle motivera en särskild politik inte kunde föreligga".<sup>13</sup> Nämligen att informella konventioner i det politiska livet kan kopplas och påverka formella institutioner och organisationsstrukturer. Detta illustrerar vikten av att undersöka återkommande beteendemönster och moralisk och politisk logik som präglar samhällets institutioner.

## 2. Tidigare forskning

Tidigare forskning inom det invandringspolitiska fältet kan inta olika perspektiv och utgå från olika premisser. Att nämna är *Invandringens historia - från "folkhemmet till dagens Sverige* av docenterna Mikael Byström, Uppsala universitet och Pär Frohnert, Stockholms universitet. Studien är en kunskapsöversikt som sträcker sig från folkhemsbygget under 1930-talet fram till år 2016. Med detta vill docenterna bidra till att ge en överskådlig bild av migrationen och dess

---

<sup>8</sup> Meyerson P, Wickman K, Ståhl I. *Makten över bostaden*, 1 uppl, (Stockholm: SNS; 1990), 120.

<sup>9</sup> Gür, Thomas, 76.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid, 77.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid.

betydelse för samhället. Översikten behandlar särskilt tre större frågeställningar: ”Hur utformades invandrings- och invandrapolitiken? Vilka bakomliggande föreställningar styrde debatter, media och beslutsfattare? Hur såg praktiken ut när det gäller mottagande, försörjning, bemötande och deltagande i samhälls- och arbetsliv?”.<sup>14</sup>

*Jämlikhet och valfrihet: en studie av den svenska invandrapolitikens framväxt* av Lars-Erik Hansen undersöker invandrarfrågan i debatt och politik utifrån ett aktörs- och diskursperspektiv. Hansen bedömer att granska ”sociala, politiska och ideologiska strömningar som otillräckliga för att förstå denna policyprocess”.<sup>15</sup> Likväl motiverar inte Hansen varför dessa perspektiv är otillräckliga. Två aspekter dominerar studien, dels hur social och ekonomisk jämlikhet påverkar valfriheten, dels hur valfriheten är en förutsättning för jämlikheten.

*Paradoxes of Multiculturalism* av Aleksandra Ålund och Carl-Ulrik Schierup är en undersökning av europeisk multikulturalism främst ur ett jämförande svensk-brittiskt perspektiv. Ålund och Schierup syftar till att granska den mångkulturella begränsningen å ena sidan och ett antal internationella likheter i politisk-ekonomiska relationer å andra sidan.<sup>16</sup>

Som tidigare nämnts så är denna uppsats särskilt präglad av studien *Staten och nykomlingarna* av Thomas Gür. Studien är en idékritisk betraktelse över den svenska invandrapolitikens uppkomst och de idéer som präglat politiken. Gür öppnar med att förklara varför han har valt en idékritisk studie och inte att studera invandrapolitiken i praktiken. Han anger två huvudskäl. För det första att motiven för den svenska invandrapolitiken är ”oerhört knapphändigt återgivna”.<sup>17</sup> Gür hävdar att den som vill försöka förstå på vilka tankemässiga grunder invandrapolitik och minoritetspolitik kom att likställas med eller reduceras till samlingsbegreppet ”invandrar- och minoritetspolitik” letar förgäves efter förklaringar i de statliga utredningarna eller i propositionerna till riksdagen. För att förstå de tankar som vägledde politiken, menar Gür, måste betraktaren gå några tiotal år tillbaka i samhällsdebatten. Det andra skälet som anges bygger på

---

<sup>14</sup> Byström Mikael, Frohnert Pär, *Invandringens historia: från "Folkhemmet" till dagens Sverige*, (Stockholm: Delegationen för migrationsstudier (Delmi), 2017), 3.

<sup>15</sup> Hansen, Lars-Erik, *Jämlikhet och valfrihet: en studie av den svenska invandrapolitikens framväxt*. (PhD Diss, Stockholms Universitet, 2001), 22.

<sup>16</sup> Ålund Aleksandra, Schierup Carl-Ulrik, *Paradoxes of multiculturalism: essays on Swedish society*. (Aldershot, Avebury; 1991), viii.

<sup>17</sup> Gür, Thomas, 12.



hans egen kritik av tillämpningen av svensk invandringspolitik och var politiken befann sig under 1990-talet, som en ”betydelslös företeelse”.<sup>18</sup> Gür skriver att politiker inte har tillräcklig inverkan på den vardag som invandrarna i Sverige lever i, att ”den höga arbetslösheten bland invandrare, den höga kriminaliteten, de sociala problemen, de dåliga skolresultaten (...) har ingenting, eller mycket lite, att göra med den invandrarpolitik som förs idag”.<sup>19</sup>

I studiens första del försöker Gür definiera den svenska invandrarpolitikens mål och syften från den tid då en sådan politik inte ens hade formulerats explicit. Här granskas svensk invandrarpolitik under tidigt 1900-tal. Till skillnad från ett i populärkulturen och den politiska retoriken tämligen vanligt tema, konstaterar Gür att Sverige inte alltid varit ett invandrarland, utan att invandringens demografiska och med den tillhörande sociala och etniska genomslag i den svenska populationen är ett relativt nytt fenomen. Det är dock först i studiens mittparti som de uttryckliga målen granskas. Här undersöker Gür under vilka förutsättningar dessa mål formulerats och hur statsmakterna kom att definiera begreppet ”invandrar- och minoritetspolitik”. Gür konstaterar att diskussionerna om de invandrarpolitiska målen som fördes var mycket ”knapphändiga och behäftade med oklarheter och motsägelser”.<sup>20</sup>

I den avslutande delen summeras de huvudsakliga dragen i den svenska invandrarpolitiken och studiens avgörande fokusområde, nämligen valfriheten. Gürs tes om valfrihet är att begreppet infördes i mitten av 1960-talet som en eftergift till det annorlunda och avvikande, och inte som en politisk ansats som skulle genomsyra hela samhället. Med detta menas att valfriheten för migranter kom att förstärka utanförskapet, och att det ekonomiska stöd för kulturbevarande som utvecklades inom invandrarpolitikens ramar resulterade i att bibehålla utanförskapet i och med att det riktade in sig på kollektivet och inte på individerna.<sup>21</sup> I studiens slutkapitel granskas kritiskt ansatsen om ”social ingenjörskonst”. Gür menar att denna har präglat svensk invandrarpolitik. Han avslutar *Staten och nykomlingarna* med att hävda att ”invandrarpolitiken har utmärkts av en övertro på möjligheten att genom upplysning, information och normbildande lagar förändra människors attityder och beteenden”.<sup>22</sup>

---

<sup>18</sup> Ibid, 13.

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Ibid, 29.

<sup>21</sup> Ibid, 32.

<sup>22</sup> Ibid.

Studien är en historisk överblick av den svenska invandrapolitikens historia som är värdefull idag. Att detta verk inte citeras oftare i den svenska integrationsdebatten är en klar svaghet. Den svenska diskursen är ofta präglad å ena sidan av grundlösa påståenden om migranternas ovilja till anpassning, å andra sidan av svepande påståenden om strukturell diskriminering. Detta är en banbrytande studie och ett välkommet bidrag till den svenska integrationsdebatten. Den lägger sitt yttersta fokus på verklighetsomdömen och inte vid ”grand theories”.

### 3. Teori

Den traditionella institutionella teorin handlar om att undersöka regler, förfaranden och konventionella statliga organisationer. Tillvägagångssättet kan tolkas som en observatörs iakttagelse av det politiska väsendet i ett förklarande syfte, utan att blottlägga sina egna antaganden.<sup>23</sup> Den definition av begreppet institution som används i denna uppsats är hämtad från boken *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics* skriven av Stanfordprofessorn James G March och Johan P Olsens, professor vid universitetet i Bergen, och är följande: ”collections of values and rules, largely normative rather than cognitive in the way in which they impact institutional members, as well as the routines that are devolved implement and enforce those values. Thus institutions in this view are rather amorphous virtual entities, although they may well have more tangible embodiments in formal structures and organizations“.<sup>24</sup>

Teorin institutionalism fokuserar på reglerna, normerna och värderingarna som styr det politiska väsendet och tenderar att försöka hitta samband mellan empirisk analys och normativ teori. Den normativa institutionalismen argumenterar för att statliga institutioner har ett inflytande på samhällets aktörer i skapandet av värderingar, normer, intressen, identiteter och övertygelser.<sup>25</sup> Att till synes neutrala förhållningssätt och strukturer i själva verket kan inbegripa värderingar,

---

<sup>23</sup> Marsh D, Stoker G, ed., *Theory and methods in political science*. 3 ed., (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010), 92.

<sup>24</sup> March JG, Olsen JP, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, (New York: Free Press, 1989), 21.

<sup>25</sup> Marsh D, Stoker G, 92.

maktförhållanden samt diktera beteendemönster i samhället, handlar om att institutioner förenklar det politiska livet genom att se till att vissa saker tas för givet vid det politiska beslutsfattandet.<sup>26</sup>

Den traditionella institutionalismen la stor vikt vid ett förklarande syfte utan att kritiskt granska uttrycken. I kontrast till *new institutionalism* eller neo-institutionalism (vilket jag hädanefter kommer att kalla teorin) eftersträvar användaren av teorin att identifiera de olika tillvägagångssätten institutioner förkroppsligar och formar samhällsvärden som själva kan ifrågasättas och granskas. Ett exempel på denna hantering av institutionella uttryck kan vara hur inkludering eller uteslutning av olika aktörer och valet av politiskt beslutsfattande inte är värdeneutralt, utan inbäddat i och upprätthåller politiska värden. Genom detta perspektiv förändras institutioner enbart när värdegrunden har ändrats eller eftersom de betraktas som oförenliga med andra värden.

Även om neo-institutionalismen oftast förknippas med politisk vetenskap, återspeglar den på många sätt det traditionella formatet för institutionalism som används i sociologi och organisationsteori. Metoden kan spåras tillbaka till arbetet hos stora forskare som sociologerna Emile Durkheim och Max Weber.<sup>27</sup> Weber identifierade till exempel på vilket sätt kulturella regler tenderar att utgöra grunden för kollektiv handling i en mängd olika miljöer, både hos marknaden och i politiskt beteende.<sup>28</sup> Medan Durkheim betonade den kritiska betydelsen av symboler för att strukturera mänskligt beteende, inom och utanför formella institutioner. Sociologin har länge understrukit betydelsen av att definiera institutionernas och organisationernas natur och individuella beteenden inom dessa strukturer.<sup>29</sup>

Neo-institutionalismen associeras ofta med sociologiprofessorn vid Berkeley, Philip Selznick. Han skilde mellan organisationer som det strukturella uttrycket för rationell handling och organisationer som mer anpassningsbara och normativa strukturer. Dessa två modeller återspeglas i skillnaden mellan James G March och Johan P Olsens begrepp aggregerade och

---

<sup>26</sup> Ibid, 95.

<sup>27</sup> Peters, B, Guy, *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. 3 ed., (London: Continuum, 2012), 27.

<sup>28</sup> Ibid.

<sup>29</sup> Ibid.

integrativa politiska processer. Aggregativ process är i huvudsak en avtalsform för organisationer där individer till stor del deltar för personlig vinning. Deltagande i integrativa institutioner sker på grundval av engagemang för organisationens mål, eller åtminstone som ett godkännande av organisationens (eller institutionens) legitima anspråk på individuellt engagemang.<sup>30</sup>

Inom den neo-institutionella politiska vetenskapen relaterar de ovan nämnda ansatserna om integrativa processer till dikotomin att detta omfattande åtagande, å ena sidan kväver individens frihet och skapar ett osunt beroendeförhållande till staten. Å andra sidan är det just denna offentliga åtanke som möjliggör att så många som möjligt ska kunna förverkliga sina livsprojekt. Dilemmat med de statliga institutionernas förhållande till medborgarna är att de flesta medborgarna samtidigt önskar att staten skall följa två olika grundprinciper och att de båda i grunden är oförenliga. Den italienska filosofen Norberto Bobbio menade att hela det politiska tänkandets historia är söndrad av den djupa dikotomin mellan organism (holism) och individualism (atomism).<sup>31</sup>

Den första är autonomiprincipen (neutralitet), att staten skall låta medborgarna fullfölja sina livsprojekt såsom de själva önskar och att staten ska stå neutral i förhållande till valet av olika livsprojekt. Staten ska behandla alla rättvist och lika. Eller som den amerikanska filosofen John Rawls uttrycker det i sin rättviseteori att, att erkänna människan som moralisk varelse. Rättigheter som människor besitter inte därför att de har särskilda meriter utan för att de är mänskliga varelser med förmågan att göra upp planer och tänka moraliskt.<sup>32</sup>

Det motsatta idealet är att staten i sitt handlande gentemot medborgarna bör stå för vissa kollektiva moraliska principer och därmed ta ställning till vad som är eftersträvansvärda livsprojekt, det vill säga att inte vara neutral i värdefrågor. Denna princip brukar kallas den kommittära principen, som ser statens och medborgarnas relation som ett organiskt förhållande och innebär att kollektivets skyldighet att hävda att vissa värderingar, och därmed ett särskilt sätt att leva, är att anse som bättre än andra. Inom neo-institutionalismen brukar detta kallas "Logic of Appropriateness". Denna teori menar att medborgarna tänker mer på hur detta normskapande

---

<sup>30</sup> Ibid.

<sup>31</sup> Bobbio, Norberto, *Liberalism and democracy*, (London: Verso, 1990), 41.

<sup>32</sup> Rothstein Bo, *Vad bör staten göra? om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, 3. Ed., (Stockholm: SNS förlag), 2010, 42.

kommer att påverka individens relation till institutionen, än hur detta kommer att personligen påverka medborgaren. I boken *Rediscovering Institutions* av March och Olsen skriver de om att det politiska väsendet är organiserat enligt denna logik och att således de politiska institutionerna är definierade utifrån regler och rutiner. Endast de personer som förhåller sig till detta tänkande är som författarna uttrycker det, 'in touch with reality'.<sup>33</sup> Deltagarna i politiska institutioner gör enligt March och Olsen inte det som de egentligen föredrar utan det som förväntas, det som är nödvändigt.<sup>34</sup> Detta ställer krav på att deltagarna underordnar sina egna personliga behov och önskemål. I dessa sammanhang riskerar även den politiska debatten att komma i kläm, i och med att systematisering och därmed strävande efter rutiner minskar avvikelser och ofta skapar homogenitet i det politiska tänkandet.

Boggios dikotomi kan jämföras med institutionalismens integrativa och aggregativa processer. Där det integrativa kan liknas vid den kommunitära, holistiska och utilitaristiska politiska teorierna. Medan det aggregativa kan liknas vid de kontraktuella, atomistiska politiska teorierna. Vanligtvis tillämpas neo-institutionalism genom att definiera institutioner som antingen integrativa eller aggregativa processer. Detta kan tyckas vara alltför generaliserande. I min åsikt finns det inslag av båda i dagens demokratiskt styrda länder. Likväl är avsikten att undersöka strömningarna av värderingar, normer och andra uttryck som antingen integrativa eller aggregativa processer.

#### 4. Metod

Den metodologiska utmaningen i arbetet handlar härmed om att systematiskt, kumulativt och strukturerat redogöra för idéerna, resonemangen och perspektiven i fyra noggrant utvalda dokument, som explicit belyser de institutionella politiska budskapen i den svenska invandrar- och integrationspolitiken. För att åstadkomma representativitet, varaktighet och relevans i dessa idéer, som sedermera ska analyseras genom neo-institutionalistisk teori, skiljer det cirka ett decennium mellan varje dokument. Det avses alltså inte att undersöka skillnaderna i

---

<sup>33</sup> March, G, James, Olsen, P, Johan, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, (New York: Free Press, 1989), 161.

<sup>34</sup> *Ibid*, 160.

dokumenterna, utan de idéer som är relevanta, är idéerna som har fått fäste över en längre tid i det institutionella politiska väsendet.

Det empiriska materialet sträcker sig från år 1975 fram till 2008. Utgångspunkten motiveras av Invandrarutredningens betänkande (SOU 1974:69) och riksdagens beslut (prop. 1975:26) om riktlinjer för en svensk invandrapolitik. Riktlinjerna sammanfattas i de tre målen jämlikhet, valfrihet och samverkan. Som uppmärksammas i uppsatsen hade Sverige ingen utpräglad invandrapolitik innan 1970-talets början. Vidare är materialet SOU 1984:58 slutbetänkandet från invandringspolitiska kommittén. Enligt direktivet skulle 1975 års riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken i allt väsentlighet ligga fast. I proposition 1997/98:16 sker skiftet mellan invandringspolitik och integrationspolitik. Regeringen föreslår även att en ny myndighet inrättas med ansvar för att integrationspolitiska mål samt att aktivt stimulera integrationsprocesserna i samhället. Myndigheten ska följa och utvärdera samhällsutvecklingen mot bakgrund av samhällets etniska och kulturella mångfald. SOU 2008:58 undersöker egenansvaret för invandraren i Sverige. Här sker ännu ett skifte i svensk politik, fokus riktas nu på arbetsmarknadsetablering för den nyanlände. Därvid ska den statliga ersättningen bidra till effektivt utnyttjande av resurser på ett sätt som skapar tydliga ekonomiska incitament för olika aktörer. Förslagen ska också stärka individernas incitament och möjligheter till egen försörjning på ett sätt som leder till en ökad valfrihet för individerna. Det finns även skäl att inkludera *Uppdrag: Samverkan 2018. Många utmaningar återstår, SOU 2018:12* i detta arbete, men i och med tidsbegränsningar som kandidatuppsatsen innebär uteslöts denna utredning.

Metoden *inhållslig idéanalys* syftar till att angeläget belysa politiska idéer, kritiskt granska politiska budskap som har stor betydelse för samhällets utveckling.<sup>35</sup> I detta avseende är idéanalysen nära besläktad med ideologianalysen, strävandet efter att blottlägga ideologiernas underliggande värderingar. Detta belyser ett problem. När det gäller idéanalys finns det flera tänkbara angreppssätt i studiet av politiskt tänkande. För att nämna några är diskurs, argumentation eller begreppshistoria exempelvis relevanta metoder.

---

<sup>35</sup> Beckman, Ludvig, *Grundbok i idéanalys: det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. (Stockholm: Santérus, 2005), 9.

Det metodologiska handlar i min uppsats om att översiktligt kartlägga mitt syfte via ett försök till en klar och tydlig tematisk uppdelning som grundar sig på de tidigare nämnda invandrapolitiska målen, jämlikhet, valfrihet och samverkan. Varje tema blir sitt eget kapitel i analysdelen av uppsatsen. För att ytterligare behålla systematiken i analysdelen använder jag mig av relevanta exempel från det studerade materialet. I och med att det är idéer och innehåll som står i fokus i det undersökta empiriska materialet är syftet därmed att tolka och analysera manifesta inslag i dessa texter. Det vill säga, sådant som uttrycks explicit i utvalda propositioner och statliga utredningar.

Utgångspunkten i den innehållsliga idéanalysen är alltså beskrivande och har för avsikt att förklara det institutionella tänkandet i den svenska invandrapolitiken. Viktigt att poängtera är att beskrivningarna i denna uppsats inte ämnar att förklara varför det institutionella tänkandet har utvecklats eller att analysera dess aktörer, utan syftar till att förklara vad dessa fenomen är och hur de tar sig uttryck. Det är helt enkelt en redogörelse av det ovan nämnda materialet som kompletteras med egna slutsatser. Genom egen tolkning av de manifesta uttrycken i det empiriska materialet kan slutsatser dras om textens budskap som inte säger sig självt. Detta kompletteras även med tolkningar av liknande budskap som andra forskare har gjort.

Denna typ av idéanalys förutsätter emellertid någon slags jämförelse för att skapa objektivitet. Genom att jämföra det empiriska materialet med olika mätpunkter inom neo-institutionalismen kan slutsatser dras om vilka institutionella tankeströmmar, som lutar åt antingen integrativa eller aggregativa processer. Som redskap för slutsatsernas iakttagelser används begrepp som signalerar idealtyper av de nämnda processerna, vilket indikerar någorlunda vad som ämnas med de manifesta uttrycken. Exempel på integrativa idealtyper är: Önskvärd utveckling, intressegemenskap, säråtgärder, och samhällsgemenskap. Exempel på aggregativa idealtyper är: egen verksamhet, lika för alla, upprätthålla egen identitet och individualisering. Dessa kan ses som uppsatsens analytiska redskap.

En kritik som kan riktas mot metoden idealtyper är att det kan råda oklarhet huruvida analysramen verkligen är en på förhand konstruerad modell eller om den skall ses som ett resultat av studien. Denna invändning kan emellertid riktas mot alla typer av klassifikationsscheman. Om det visar sig att analysramen är ett resultat av studien är

objektiviteten hotad, vilket som nämnts tidigare är idealtypernas huvudsakliga funktion. Slutligen ska tilläggas att min avsikt inte är att kartlägga allt som begreppen innefattar utan att ödmjukt och noggrant följa mina intressen för att framställa relevanta perspektiv med kompletteringar utav egna reflektioner.

## 5. Regeringens proposition om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m.m, prop, 1975:26

*Regeringens proposition om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m.m, prop, 1975:26* skrevs mot bakgrund av att migrationen inom Europa hade ökat markant under de senaste decennierna. I Europa fanns cirka 13 miljoner invandrare, varav drygt sju miljoner av dessa var yrkesverksamma och närmare fem miljoner var kategoriserade som anhöriginvandrare.<sup>36</sup> Därutöver beräknades att cirka en miljon yrkesverksamma vistades illegalt i Västeuropa under mitten av 1970-talet.<sup>37</sup> Enligt propositionen var socioekonomiska skäl orsaken till den omfattande migrationen i Europa under mitten av 1900-talet. Det fanns en betydande skillnad i ekonomisk utveckling mellan länder som klassificeras som ut- och invandringsländer. Med denna insikt om att en omfattande emigration på längre sikt kunde få allvarliga konsekvenser för utvecklingen i det egna landet vidtog flera utvandringsländer under senare år olika åtgärder som syftade till att begränsa emigrationen och i viss mån även till att stimulera dem som redan utvandrat att återvända till hemlandet. Den svaga ekonomiska utvecklingen tillsammans med en hög arbetslöshet i Sverige bidrog till en restriktiv inställning till utländsk arbetskraft. Även om arbetskraftsinvandringen hade minskat i Västeuropa de senaste åren hade det totala antalet invandrare i Europa fortsatt öka som en konsekvens av anhöriginvandringen.

Enligt Invandrarutredningen bedömdes migrationen att fortsätta under 1970-och-1980 talens Sverige, ”och därför behövdes framdeles vara berett att ta emot och inskola nyanlända invandrare samt sörja för att deras akuta sociala problem löses. En stor del av invandrarna

---

<sup>36</sup> *Regeringens proposition om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m. m.*, (Stockholm: 1975), 8.

<sup>37</sup> *Ibid.*



uppskattades troligen stanna i Sverige”.<sup>38</sup> Med detta i åtanke kom därför Sverige vid sidan av redan befintliga språkliga minoriteter få nya grupper, som talade andra språk än svenska och som delvis hade en annorlunda identitet, vilken de ville bevara. Många migranter uppskattades även vilja återvända. De nya anpassnings- och omställningsproblemen bedömdes minska om de under vistelsen i Sverige haft möjlighet till aktiv kontakt med det egna språket, den egna kulturen och ursprungslandet.

Det är på denna grund som IU formulerade de invandrapolitiska målen med utgångspunkt i begreppen jämlikhet, valfrihet och samverkan. Målen utformades för att underlätta migranternas anpassning under tiden närmast efter invandringen. Många medlemmar i dessa minoritetsgrupper har passerat de akuta anpassningssvårigheterna i samband med invandringen och är från social synpunkt välintegrerade i det svenska samhället. Däremot upplever de ofta sin kulturella och språkliga miljö som avvikande från den som präglar majoritetssamhället. För många nyligen invandrade personer kan de sociala anpassningsproblemen ha en mycket stor betydelse. Att skilja på invandrarfrågor och minoritetsfrågor skulle därför inte svara mot den faktiska situationen i Sverige, menade IU. Av dessa anledningar har IU behandlat invandrar- och minoritetsfrågor som delar av ett och samma problemområde och valt att använda begreppet språkliga minoriteter för såväl nyligen invandrade personer som för etablerade minoriteter.<sup>39</sup>

Jämlikhetsmålet innebär att invandrarna skall få samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter som befolkningen i övrigt. Jämlikhetsmålet, som ett övergripande mål i invandringpolitiken, var emellertid redan fastlagt av statsmakterna år 1968.<sup>40</sup> En förutsättning för att jämlikhetsmålet skall kunna nås är att invandringen hela tiden anpassas till samhällets möjligheter att ge invandrarna arbete, bostad, social omvårdnad och utbildning på samma villkor som befolkningen i övrigt. Emellertid var en grundläggande utgångspunkt för den svenska invandringpolitiken 1975 att invandringen inte skall motverka den önskvärda utvecklingen på andra samhällsområden. Ett exempel som lyfts fram i propositionen är att vid en arbetsmarknadsmässig bedömning av framtida invandring bör “således hänsyn tas till om det finns undersysselsatta

---

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid, 15.

<sup>40</sup> Ibid.

grupper i landet som först bör beredas sysselsättning’’.<sup>41</sup> Kommittén fortsätter och menar att, för att uppfylla jämlikhetsmålet bör minoritetspolitiken syfta till att ge medlemmar av språkliga minoritetsgrupper möjlighet att inom ramen för en intressegemenskap som omfattar hela det svenska samhället upprätthålla och skapa respekt för en egen språklig kulturell identitet.

Jämlikhetsmålet innefattar även en viktigt internationell aspekt. En förutsättning för att migrationen skall svara mot krav på internationell solidaritet på jämlikhet och rättvisa för medborgarna i de berörda länderna, är att den inte motverkar den ekonomiska utjämnningen mellan länderna. Erfarenheterna av 1960-talets migration visade att den på sikt kan hämma den sociala och ekonomiska utvecklingen i utvandringsländerna. IU menade att detta därför borde motverkas genom ökat ekonomiskt samarbete mellan invandrings- och utvandringsländer. I ökad utsträckning kom krav att ställas på ett vidgat kulturutbyte mellan Sverige och invandrarnas ursprungsländer. ‘’Internationaliseringen av det svenska samhället kommer att fortsätta’’,<sup>42</sup> slog IU fast.

Valfrihetsmålet innebär att medlemmar av språkliga minoriteter som är bosatta i Sverige genom samhällsinsatser bör ges möjligheter att själva välja i vilken grad de vill behålla och utveckla sin ursprungliga kulturella och språkliga identitet. Invandringsutredningen menar att detta förutsätter att de olika invandrargrupperna får ekonomiskt och annat stöd för att utveckla egen kulturell verksamhet samt att det allmänna kulturutbudet i Sverige bör bättre svara mot de behov som har uppkommit genom invandringen. Åtgärderna för att bevara kontakten med ursprungslandets kultur ‘’förenklar även för den enskilde invandraren och hans barn att välja mellan att stanna eller återvända och reintegreras i ursprungslandet’’,<sup>43</sup> menar IU.

Samverkansmålet innebär att samverkan bör komma till stånd mellan invandrar- och minoritetsgrupperna och majoritetsbefolkningen. Målet inbegriper ömsesidig tolerans och solidaritet mellan migranter och den inhemska befolkningen. IU hävdar att detta förutsätter att de olika minoritetsgrupperna blir och upplevs som likvärdiga parter i samhället. Det innebär vidare att invandrarna bör engageras för samhällsfrågor och att det bör bli lättare för dem att aktivt

---

<sup>41</sup> Ibid, 15.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid.

delta i det politiska och fackliga arbetet. Målet syftar till att invandrarna och de språkliga minoriteterna ska bli delaktiga i utformningen av de beslut som berör deras situation. Samverkansmålet syftar även till att klarlägga intressegemenskapen. IU menar att för att minimera konflikter bör särskilt invandringens positiva kulturella effekter uppmärksammas.<sup>44</sup>

## 6. SOU 1984:58 Invandrar- och minoritetspolitiken: slutbetänkande

De huvudsakliga kännetecknen för politiken i SOU 1984:58 *Invandrar- och minoritetspolitiken: slutbetänkande* är att invandrarna ges med befolkningen i övrigt likvärdiga möjligheter samt kulturell valfrihet. Enligt Invandrapolitiskakommittén (IK) förutsätter utredningen likvärdiga möjligheter, särskilda insatser från samhällets sida för att överbrygga språkhandikapp och undanröja andra svårigheter för invandrare i den nya miljön. Kulturell valfrihet förutsätter enligt kommittén att de som önskar vidmakthålla sitt kulturarv ges samhällets stöd. Slutligen poängteras att direktiven från proposition 1975:26 skulle ligga fast, det vill säga målen om jämlikhet, valfrihet och samverkan. Dessa fastställdes genom riksdagsbeslutet om invandrar- och minoritetspolitiken.<sup>45</sup>

I utredningen diskuteras valfrihetsmålet flitigt. Kommittén för SOU 1984:58 slår fast att valfrihetsmålet i praktiken innebär 'att man utvecklar ett kulturliv med utgångspunkt i kulturarvet från hemlandet. De praktiska och ekonomiska möjligheterna till en sådan utveckling varierar beroende bland annat på hur stor gruppen är i Sverige'.<sup>46</sup> Kommittén framhåller att i det offentliga samtalet 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',<sup>47</sup> hävdar IK. Enligt kommittén kan man inte acceptera sedvänjor som strider mot svensk lag och bör inte heller acceptera sedvänjor eller normer som avviker från vad

---

<sup>44</sup> Ibid, 16.

<sup>45</sup> Invandrapolitiska kommittén. *Invandrar- och minoritetspolitiken: slutbetänkande*. (Stockholm: Liber/Allmänna förlag, 1984), 19.

<sup>46</sup> Ibid, 20.

<sup>47</sup> Ibid.

samhället klart har tagit ställning för, till exempel i fråga om demokrati. Därmed sätter IK demokratin som en överideologi för det svenska samhället. IK försätter, ‘‘när kulturkollisioner uppstår är det ofta olika uppfattning i frågor av livsåskådnings karaktär som ligger bakom’’.<sup>48</sup> I dessa situationer är det därför nödvändigt, menar IK, att för såväl samhällets representanter som medmänniskor i allmänhet att gå varsamt fram, ‘‘ge avkall på former och söka praktiska lösningar i generös anda’’.<sup>49</sup> Det kan tolkas så att kommittén vill undvika att konstruera principfrågor som motverkar eller förhindrar lösningar, vilka sedermera kan motverka samverkansmålen. Samhället ska likväl i vissa särskilda frågor inte behöva kompromissa. Invandringskommittén menar att med tiden kommer invandraren att gradvis assimileras in i det svenska samhället. ‘‘Vare sig invandraren själv vill det eller inte, smälter han i regel in i den nya miljön, denna vanligen ofrånkomliga och ibland smärtsamma assimilationsprocessen är naturligtvis olika för olika individer och grupper’’.<sup>50</sup>

Emellertid är det viktigt att tillägga att integrationsprocessen ibland kan fortgå i generationer. Innebörden av valfrihetsmålet som det formulerades år 1975 är enligt kommitténs uppfattning, att samhället skall ställa sig neutralt till nämnda process. Samhället skall inte eftersträva ens en långsiktig kulturell-språklig assimilation, men samhället ska inte heller motarbeta en sådan. Det vill säga, att samhället inte ska aktiv propagera för en assimilation samtidigt som institutionerna förväntar sig att den ska ske till viss grad. Emellertid innebär 1975 års invandrapolitiska beslut att samhället bör sträva efter att ge alla grupper i samhället likvärdiga möjligheter att behålla och utveckla sitt modersmål och utöva kulturverksamhet. Valfrihetsmålet innebär i detta avseende att ‘‘språkliga minoriteter’’ som är bosatta i Sverige skall själva bestämma i vilken grad de skall uppgå i den svenska kulturella identiteten. I nästa mening skrivs det att detta förutsätter att de olika invandrargrupperna får ekonomiskt stöd att utveckla kulturella gemenskaper.<sup>51</sup> Detta kan ses som att det förutsätter att den samhälleliga mångfalden endast existerar, om staten bekräftar den. Ett sådant stöd innebär givetvis att en assimilation skjuts upp eller förhindras, i och med att de samhälleliga institutionerna uppmuntrar till kulturell avvikelse. Enligt utredningen motiveras

---

<sup>48</sup> Ibid, 21.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> Ibid, 47.

<sup>51</sup> *Regeringens proposition om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m. m.*, (Stockholm: 1975), 8.

dock inte samhället av en viss utveckling på sikt utan av de behov och önskemål som medlemmarna i invandrargrupperna har i den föreliggande situationen.

För det första bör sägas att propositionens beskrivning av valfrihetsmålet kan föra tanken i den riktningen att migranten kan bevara sitt livsmönster och sin kultur oförändrade i det nya landet. Detta är inte möjligt hävdar invandringskommittén för SOU 1984:58.<sup>52</sup> "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".<sup>53</sup>

Detta betyder dock inte att förändringar i synsätt, normer och kultur inte endast kan ske organiskt. Många värderingar och sedvänjor kan förändras plötsligt och olika generationer har ofta olika syn på allehanda frågor än tidigare generationer. Det kan även skilja sig stort inom invandrargruppen beroende på miljö eller utbildningsnivå. En flytt från landsbygd till stad kan även medföra stora förändringar. Det ska heller inte glömmas att sådana förändringar även har skett hos den svenska befolkningen. Kommittén hävdar "att det knappast är 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".<sup>54</sup> Som exempel lyfts det fram att både män och kvinnor ofta förvärvsarbetar i Sverige, vilket IK menar sannolikt kommer att medföra en ändrad syn på rollfördelningen mellan könen i en del invandrarkulturer. Att värderingar och sedvänjor förändras måste således anses som normalt, menar kommittén, 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 eventuell "svensk" identitet.

Det ligger dock i sakens natur att risken för kulturkollisioner är större när den inhemska befolkningen möter migranter från länder där det allmänna kulturmönstret i hög grad avviker från det som finns i invandringslandet. 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, till exempel värdet av demokrati, kvinnors och mäns

---

<sup>52</sup> Invandrarpolitiska kommittén, *Invandrar- och minoritetspolitiken: slutbetänkande*, (Stockholm: Liber/Allmänna förlag, 1984), 44.

<sup>53</sup> Ibid.

<sup>54</sup> Ibid.

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. Emellertid tillägger kommittén att sedvänjor som strider mot svensk lagstiftning inte kan tolereras.<sup>55</sup>

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. Därför menar IK att det samhället har en skyldighet att stödja språk- och kulturverksamhet. 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. Enligt IK ankommer det 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. Som tidigare framhållits, finns generellt sett skillnader mellan levnadsmönster på landsbygd och i storstäder, det finns generationsmotsättningar och det finns olika seder och bruk i olika socialgrupper. Samtidigt kan invandrare från en viss kulturkrets ha gemensam grundsyn i frågor som rör familj, barnuppfostran, sexualitet, kvinnans ställning och liknande frågor av livsåskådningskaraktär.<sup>56</sup> När kulturkollisioner uppstår är det många gånger fråga om olika uppfattningar i sådana grundläggande frågor. I dessa utsagor väljer kommittén att hänvisa till en skrivelse från abortkommittén ”det svenska samhället kan inte 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”.<sup>57</sup>

---

<sup>55</sup> Ibid, 46.

<sup>56</sup> Ibid, 47.

<sup>57</sup> Ibid. 47-48.

## 7. Regeringens proposition 1997/98:16: Sverige, framtiden och mångfalden: från invandrarpolitik till integrationspolitik

*Regeringens proposition 1997/98:16: Sverige, framtiden och mångfalden: från invandrarpolitik till integrationspolitik* tar i sitt slutbetänkande upp förekomsten av de olika och ofta motstridiga innebörder som begreppen mångkultur och mångkulturell kan ges.<sup>58</sup> Det konstateras att i Sverige används begreppen ofta som något eftersträvansvärt. En konsekvens är att det kan framkomma en normativ innebörd. Dock ska tilläggas att många forskare väljer att inte ge begreppet mångkultur en normativ innebörd utan använder begreppet endast som en beskrivning av hur ett samhälle ser ut, vad avser dess befolkning. Efter detta konstaterande att mångkultur kan ha getts en normativ betydelse följer inte självklart hur staten och samhället skall förhålla sig till mångfalden eller vilka åtgärder som skall vidtas. Regeringen ställer sig frågan, vilket förhållningssätt behövs och vilken betydelse har mångfaldsbegreppet i framtidens politik? Den närmare utformningen och innebörden av detta måste alltid utformas med utgångspunkt i demokratiska värden och bestämmas i en kontinuerlig demokratisk process, konstaterar regeringen. Till följd av att begreppet mångkultur laddats med så många och olika innebörder har regeringen alltmer övergått till att istället tala om 'samhällets mångfald'. Den mångfald som är relevant för bedömningar och förslag i propositionen 1997/98:16 berör inte bara etnisk mångfald utan också kulturell, religiös och språklig, hävdar regeringen.

‘Gränserna mellan vad som är etniskt å ena sidan och kulturellt å den andra är inte alltid klara eller givna. Kultur, språk och religion kan betraktas som delar som ingår i eller konstituerar det etniska. Kultur kan också vara det överordnade som innefattar de andra delarna eller något som inte alls har med dem att göra’.<sup>59</sup> Det vill säga att mångfald kan utöver detta även syfta på alla de livserfarenheter som landets invånare har, av vilka somliga är förvärvade utanför Sveriges gränser. Regeringen utgår i denna proposition från att etnisk och kulturell mångfald är begrepp som innefattar språklig och religiös mångfald, att etniskt och kulturellt är begrepp vars innebörd överlappar varandra samt att de ofta, men inte alltid, kan användas som synonymer. Med detta försöker kommittén att undvika en ensidig fokusering på etnicitet och etnisk tillhörighet.

---

<sup>58</sup> *Regeringens proposition 1997/98:16: Sverige, framtiden och mångfalden : från invandrarpolitik till integrationspolitik*, (Stockholm: 1997), 18.

<sup>59</sup> *Ibid*, 19.

“Vidare utgår regeringen från att en persons etniska bakgrund eller tillhörighet kan vara svensk likaväl som samisk, finsk, kurdisk, muslimsk, etc.”<sup>60</sup>

Regeringen ställer sig frågan, vad motiverar integration? Under den första tiden har de flesta invandrare mycket gemensamt. Utredningen konstaterar att flertalet invandrare inte har svenska som modersmål och inte heller kunskaper om hur det svenska samhället fungerar. Däremot har en hel del av dem som invandrar en anknytning till Sverige, genom att de har anhöriga eller vänner som redan bor i Sverige. De har därigenom ett socialt nätverk som kan vara till nytta när de skall orientera sig i det nya landet. Regeringen menar emellertid att dessa nätverk är många gånger otillräckliga, exempelvis när det gäller att ta sig in på arbetsmarknaden. Statligt stöd kan därför vara nödvändigt, anser regeringen.

Den invandringpolitiskakommittén slår fast att som process handlar integration om hur skilda delar kan förenas i en större helhet.<sup>61</sup> “Den som lämnar sitt hemland för att bosätta sig i ett annat land måste alltid skaffa sig ett förhållningssätt till det nya landet och dess invånare, men strategierna kan skifta. För den som är i minoritet kan strategin lätt bli att skydda den egna kulturen eller livsstilen mot majoriteten”.<sup>62</sup> Enligt propositionen är syftet med integration att etablera möjligheter och valfrihet att ingå i en större helhet utan att behöva frånga sin kulturella och etniska identitet.<sup>63</sup> Kommittén tillägger att en viss anpassning alltid måste ske i mötet med människor.<sup>64</sup>

Vidare tillägger kommittén att integration är inte endast en fråga om och för invandrare. “Integrationsprocesserna är ömsesidiga i den bemärkelsen att alla är delaktiga och medansvariga i dem och alla måste bidra”.<sup>65</sup> Det konstateras att “i ett samhälle med etnisk och kulturell mångfald bör människor komplettera varandra och ömsesidigt bidra med sin kompetens och livserfarenhet för att den potential som finns i mångfalden skall frigöras och komma till användning. Segregation, självvald eller påtvingad, är därför lika lite önskvärd som påtvingad

---

<sup>60</sup> Ibid, 19.

<sup>61</sup> Ibid, 21.

<sup>62</sup> Ibid, 21

<sup>63</sup> Ibid, 22.

<sup>64</sup> Ibid,

<sup>65</sup> Ibid, 23.



assimilation''.<sup>66</sup> Integrationen är en ständigt pågående process, hur denna fortlöper och utvecklar sig beror på ett stort antal (ofta samverkande) faktorer. Den enskilda individens egna förutsättningar, önskemål och ambitioner spelar liksom möjligheterna till egen försörjning en stor roll enligt proposition 1997/98:16. Men samtidigt konstaterar kommittén att det är lika viktigt att ''majoritetssamhällets institutioner utvecklas med utgångspunkt i mångfalden i samhället''.<sup>67</sup>

Lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund är som konstaterats i propositionen ett övergripande mål för integrationspolitiken. Med lika rättigheter och möjligheter följer också lika skyldigheter. Detta mål är väl förankrat i den svenska, demokratiska traditionen och har även präglat den hittillsvarande invandrarpolitiken sen 1975. ''Det är emellertid inte endast formella rättigheter och möjligheter som avses utan även reella möjligheter och det faktiska resultatet''.<sup>68</sup> Med detta avser kommittén att slå fast att valfriheten och dess möjligheter bedöms utifrån utfallen. Individens rätt och lika värde innehåller även rätten att vara olik, enligt valfrihetsmålet. Hur man väljer att förhålla sig till och utveckla den egna etniska och kulturella identiteten är i första hand en fråga för den enskilda individen enligt proposition 1975:26. Därför konstaterar kommittén för proposition 1997/98:16 att samhället därför bör underlätta för individen att integrera gamla och nya livsmönster och livsstilar på det sätt den själv önskar. I och med att man ser detta som en förutsättning för att människan skall utveckla en hel identitet och vara stolt över sin bakgrund. Detta övergripande mål syftar till att åstadkomma en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund samt, enligt jämlikhetsmålet, ''att få till stånd en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för''.<sup>69</sup>

Regeringen bedömer i propositionen att språket spelar en avgörande roll i varje enskild människas liv. Förutom att vara ett kommunikationsmedel och ett tankeredskap har språk en social och kulturbärande funktion. ''Det är genom språket vi förstår och får tillträde till det samhälle vi lever i. För den som bor i Sverige är det svenska språket en nyckel till samhället och

---

<sup>66</sup> Ibid, 23.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Ibid.

en nödvändig länk mellan människor för att skapa förståelse och ömsesidig respekt''.<sup>70</sup> Utan kunskaper i svenska är det svårt att förstå koderna i samhället och lära sig hur det fungerar, vilket enligt kommittén kan leda till marginalisering och utanförskap. Det vill säga, att det inte endast handlar om att kunna tala eller skriva svenska utan att även veta hur språket används för att få tillgång till samhällsinformation. Att normer och värderingar tar sig särskilt uttryck i språkbruket. Med kunskaper i svenska ökar förutsättningarna att arbeta och delta i samhällslivet. Ett exempel som lyfts fram i propositionen är vikten för föräldrar att kunna ta del i barnens skolgång och förstå och ha insyn i den värld utanför hemmet som barnen växer upp i. Utan kunskaper i svenska kan det vara svårt för föräldrar att axla sin roll som uppfostrare.

1997 års proposition konstaterar att modersmålets betydelse för människans identitet och förmåga att lära är en nyckel till det kulturella arvet. "Det är därför viktigt att barn med annat modersmål än svenska uppmuntras att utveckla detta parallellt med att de lär sig och utvecklar det svenska språket''.<sup>71</sup> På så vis får barnen även en möjlighet att utveckla en identitet med rötter i flera kulturer. Genom hemspråksreformen, som trädde i kraft läsåret 1977/78, har hemspråksundervisningen medverkat till alla elevers identitetsutveckling och gett eleverna möjlighet att utveckla en tvåspråkighet. Den har också, i synnerhet för elever som nyligen kommit till Sverige, fungerat som en länk till den svenska skolans innehåll och förhållningssätt.

## 8. Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsutbildning. Egenansvar - med professionellt stöd: betänkande, SOU 2008:58

Den särskilde utredaren Monica Werenfels Röttorp för *utredningen om nyanländas arbetsmarknadsutbildning. Egenansvar - med professionellt stöd: betänkande SOU 2008:58* öppnar med att konstatera att utredningen strävar efter att lägga huvudansvaret för den nyanländes framtid hos den nyanlände själv.<sup>72</sup> "Det måste göras tydligt att det är den nyanlände

---

<sup>70</sup> Ibid, 24.

<sup>71</sup> Ibid, 60.

<sup>72</sup> Sverige. *Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsutbildning. Egenansvar - med professionellt stöd: betänkande*. (Stockholm: Fritze, 2008), 102.

<http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2008/06/sou-200858/>.

själv som ska planera och ta ansvar för sin framtid. Det måste också göras tydligt att det är den nyanlände själv som måste ta konsekvenserna av att inte vara aktiv”.<sup>73</sup> Röttorp menar att i andra länder är detta en självklarhet och bör så vara även i Sverige.<sup>74</sup> Många av de förändringar som sker inom länder som Nederländerna, Danmark och Tyskland för att förbättra integrationen utgår från att den som invandrar måste få en mer aktiv roll.<sup>75</sup> Ofta innebär det en omfördelning av ansvaret för den invandrades integration från den mottagande staten till den invandrade själv. Integration ses alltmer som en skyldighet som individen har gentemot staten och för att få ta del av den mottagande statens sociala rättigheter. Obligatoriskt deltagande i introduktionsprogram har alltså efter hand blivit regel i stället för undantag. “Inom EU har en stor majoritet av länderna obligatoriska inslag”.<sup>76</sup>

Ett allt vanligare sätt att organisera ett obligatoriskt introduktionsprogram är att upprätta ett formellt kontrakt mellan staten och individen som är individuellt anpassat till individens behov. Introduktionsprogrammen är i många länder en del av migrationslagstiftningen. Genom att koppla integrationsprogrammen till uppehållstillstånd blir insatserna på så sätt en del av invandringspolitiken. Den som invandrar tvingas att integrera sig för att få permanent uppehållstillstånd och del av välfärdsstatens socioekonomiska rättigheter. Ett flertal av EUs medlemsstater har dock ännu inte inrättat något nationellt introduktions- eller integrationsprogram för nyanlända, till exempel Spanien och Storbritannien.<sup>77</sup> Sanktioner för att inte delta i introduktionsprogram kan vara att man förlorar rätten att bo i landet eller att man inte får bli medborgare. “De kan också vara av ekonomisk art, t.ex. böter och avdrag på försörjningsstöd, eller att inte få tillgång till social service och välfärd. Vid en internationell jämförelse av detta slag bör beaktas att reglerna om vem som kan få uppehållstillstånd och/eller medborgarskap skiljer sig kraftigt åt mellan olika länder”.<sup>78</sup> I Sverige är integrationen av nyanlända inte reglerad i någon särskild lag såsom den gör i vissa andra länder, till exempel Danmark.<sup>79</sup> Ansvar för genomförandet av integrationspolitiken är ett ansvar för alla statliga

---

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Ibid, 360.

<sup>76</sup> Ibid.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Ibid, 361.

och kommunala myndigheter. Som nämnts i tidigare i uppsatsen så ska samhällets etniska och kulturella mångfald beaktas av myndigheterna både när de utformar sin verksamhet och när de bedriver integrationspolitik.

Utredningen har för avsikt att förändra samverkansmålet. Där man ämnar använda sig av en så kallad lots. Lotsen ska agera den förmedlade aktören, pådrivaren, ledstången och kontrollanten i introduktionsprocessen. Valet av ordet lots kommer ifrån " det arbete som en lots inom sjöfarten utför, dvs. en person som med stor erfarenhet inom sitt geografiska område hjälper fartyg att säkert ta sig genom farliga eller okända farvatten, väl tjänar som förebild för det arbete (...) som lotsen ska utföra".<sup>80</sup> Lotsen ska således vara en länk mellan den nyanlände och det svenska samhället och komplettera den "nyanländes kontaktnät under introduktionstiden".<sup>81</sup> Detta kan tolkas som en del av jämlikhetsmålet från föregående utredningar. Lotsen ska alltså säkerställa att den nyanlände får tillgång till samma resurser som denne skulle ha fått om han eller hon sedan länge hade varit bosatt i Sverige. I praktiken innebär detta att lotsen ska ha ett tydligt jobbfokus och ska verka för "att enskilda kommer i arbete eller studier som kan leda till arbete. Lotsen är ett komplement till och ska inte ersätta de åtgärder och insatser som erbjuds av andra aktörer, såsom exempelvis Arbetsförmedlingen".<sup>82</sup>

Anledningen till förändringar i samverkansmålet är att, enligt Utredningen *Etablering i Sverige* (SOU 2003:75), arbetsmarknadspolitiken inte når gruppen nyanlända, "mottagandet har uppfattats som ett totalansvar, inte ett samordningsansvar, vilket har lett till att andra aktörer inte känt ansvar för de nyanlända".<sup>83</sup> Enligt utredningen har de nyanländas väg till arbete och egen försörjning förlängts av hinder mellan olika regelsystem och mål som gör samverkan mellan berörda myndigheter "komplicerad".<sup>84</sup> Arbetsgruppen Fler i Arbete (FIA) inom Integrationsverket gjorde en liknande analys men pekade också ut en bristande samsyn och otydliga uppdrag från staten. Riksrevisionen har också varit tydlig med att staten misslyckats

---

<sup>80</sup> Ibid, 147.

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Ibid.

<sup>83</sup> Ibid, 353.

<sup>84</sup> Ibid.

med sin samordning av politikområdet ”vilket lett till att nyanlända hamnat mellan myndigheters ansvarsområden”.<sup>85</sup>

SOU 2008:58 konstaterar att en del av lösningen av dagens problem gällande etableringen av nyanlända i samhället kan ske genom att staten styr introduktionsverksamheten med att teckna avtal med privata aktörer. Därmed kommer introduktionen av nyanlända också att bli mer enhetlig över hela landet.<sup>86</sup> Där arbetet ska vara individfokuserat men ramarna ska vara lika över hela landet. ”Det blir samma krav, avtal och rättigheter för de nyanlända”.<sup>87</sup> Införandet av lotsar skulle sannolikt också innebära att staten säkrar kvaliteten på introduktionsverksamheten för nyanlända. Med lots skapas således en från myndigheter och andra aktörer fristående expert vars uppgift är att stödja och ställa krav på den nyanlände. Utredarna tror att kommunala tjänstemän har ett annat perspektiv på uppdraget gentemot den nyanlände än exempelvis Arbetsförmedlingen, en SFI-lärare eller socialsekreterare.

Detta syftar på att individen ska kunna ta del av ”aktiviteter” med hög kvalitet i ett tidigt skede efter bosättning i en kommun, vilket ”ökar sannolikheten för att han eller hon snabbare kommer i arbete och kan försörja sig själv och därmed slipper långvarigt beroende av ekonomiskt bistånd”.<sup>88</sup> Dock förutsätter detta att introduktionsersättningen kommer att minska om den nyanlände inte deltar.<sup>89</sup> Detta förhållningssätt gäller även i familjer med en mer traditionell syn på familjelivet. Utredningen anser att det är ett tungt vägande skäl för både mannen och kvinnan att vara aktiva under introduktionen till det nya samhället. Här frångår utredningen valfrihetsmålet, det vill säga att individen själv ska avgöra till vilken grad individen vill avvika eller integreras i det nya samhället. Utredningen fastslår att ”det ska bli en tydlig ekonomisk förlust om t.ex. kvinnan i en familj väljer att inte vara aktiv under introduktionen”.<sup>90</sup>

Den särskilde utredaren Monica Werenfels Röttorp menar att många nyanlända uppfattar ”att de har automatisk rätt till försörjning under introduktionstiden”.<sup>91</sup> Detta förhållningssätt vill

---

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Ibid, 142.

<sup>87</sup> Ibid.

<sup>88</sup> Ibid, 102.

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> Ibid.

<sup>91</sup> Ibid, 103.

utredningen ändra genom att fastslå att den enskilde alltid ska vara skyldig att bidra till sin egen försörjning genom att delta i introduktionen som ger rätt till ersättning. Rätten till nämnda ersättning ska även vara kopplad till aktivt deltagande i introduktionen. "Trycket blir därmed hårdare på den nyanlände att delta aktivt i introduktionen och följa den upprättade utvecklingsplanen, även om planen kan omförhandlas".<sup>92</sup> Anledningen till det nya förhållningssättet gentemot introduktionssystemet för nyanlända motiveras med att det sannolikt medför att den "nyanlände får ett större eget ansvar och det ska straffa sig att inte anmäla förändringar som påverkar försörjningssituationen och introduktionsersättningen. Förlängning av introduktionstiden kräver goda skäl och den enskilde har därför inte råd att vara passiv".<sup>93</sup> Detta är en del av en eftersträvd individualiseringspolitik. Individualisering innebär att invandrares yrkesutbildning och erfarenheter från hemlandet kan tas till vara och vid behov kompletteras med utbildning inom olika yrkesområden. I de handlingsplaner som upprättas vid arbetsförmedlingarna måste de individuella behoven tydligt stå i centrum.

Ett exempel på hur individualiseringen kan uppnås är bostadspolitiken. Utredningen konstaterar att trångboddheten är utbredd "och det är inte ovanligt att 10–15 personer bor i en liten lägenhet och att många bara har en madrass plats på golvet".<sup>94</sup> Nyanlända har haft en tryggad försörjning oberoende av var i landet de valt att bo "och det har inte alltid straffat sig att vara passiv".<sup>95</sup> Nyanlända har inte fått tillräcklig information om hur de själva avsevärt kan förbättra sina levnadsvillkor genom att exempelvis välja att flytta till en annan kommun där jobb och bostäder finns. Enligt utredningen tycks det finnas en okunskap hos nyanlända som till viss del lotsen kan avhjälpa. Där lotsen har sålunda ett uppdrag att hålla sig informerad om läget på arbetsmarknaden och bostadsmarknaden i syfte att finna en bra lösning för den nyanlände. Förslaget enligt SOU 2008:58 innebär att fler kommuner ska vara beredda att ta emot nyanlända och att de måste ha beredskap att ta emot ett bestämt antal. Det finns fortfarande inget tvång för individen och enligt utredningen bör det inte heller finnas något sådant tvång. Nyanlända utlänningar ska inte behandlas annorlunda än andra som bor i Sverige. De ska således fritt kunna välja var i landet de vill bo och arbeta. Däremot bör det enligt utredningen ställas hårdare krav på

---

<sup>92</sup> Ibid, 104.

<sup>93</sup> Ibid.

<sup>94</sup> Ibid, 152.

<sup>95</sup> Ibid.

att flytta dit jobben finns. Enligt Röttorp är det ett statligt ansvar att nyanlända erbjuds någonstans att bo och annat stöd som garanterar att nyanlända har möjlighet att försörja sig. Staten ska så långt som möjligt säkerställa att samtliga får lika rättigheter, skyldigheter och möjligheter oavsett var i landet de väljer att bosätta. ”Ett statligt ansvar för introduktionen tillsammans med införandet av ett lotssystem torde ge förutsättningar för sådana garantier”.<sup>96</sup> Staten kan säkerställa att de nyanlända får hjälp av lotsar och skälig ersättning för sitt uppehälle och insatser under introduktionen.

Att tvinga nyanlända att bosätta sig i en viss kommun kan enligt Röttorp medföra flera risker. En sådan risk är att den nyanlände lämnar över ansvaret på de offentliga institutionerna att ordna arbete. “En annan risk är att en nyanländ kan ha svårt att tillgodogöra sig introduktionen eftersom de bästa förutsättningarna för honom eller henne att snabbt etablera sig i samhället och på arbetsmarknaden kanske egentligen finns på en annan ort”.<sup>97</sup> Röttorp tillägger emellertid att det finns förståelse för att vissa kommuner uppfattar nyanländas vilja att bosätta sig i vissa områden som ett problem. Likväl är det naturligtvis ett problem eftersom det i sig kan vara ett hinder för etablering på arbetsmarknaden, samtidigt som det innebär stora ekonomiska påfrestningar för berörda kommuner.

Under början på 2000-talet framfördes krav på tvång för nyanlända att flytta till anvisade kommuner. Att ha särskilda tvångsåtgärder riktade enbart mot vissa invånare är enligt utredningen principiellt felaktigt. Däremot att kräva att människor ska försörja sig själva och använda sig av olika påtryckningar för att de ska flytta dit där jobben finns är inte samma sak som att tvinga fram flyttning för enskilda för att hjälpa kommuner med att lösa bostadsfrågan. Röttorp menar att sådant tvång dessutom kan bli till stor skada för enskilda individer eftersom behovet av att använda tvång “är bevis på att den nyanlände inte vill till just den plats som byråkratin föreslår, (...) med tvång följer rimligtvis sanktioner och i det här fallet skulle förmodligen sanktionen bli att den nyanlände inte får någon lots och introduktionsersättning. Det kan i så fall skapa väldigt komplicerade förhållanden”.<sup>98</sup> Detta betyder att samverkansmålen skulle hindras, som nämndes tidigare i uppsatsen så är detta en av huvudanledningarna till

---

<sup>96</sup> Ibid, 177.

<sup>97</sup> Ibid, 182.

<sup>98</sup> Ibid, 226.

förslaget. Att tvinga någon att bosätta sig i en viss kommun innebär slutligen att ta ifrån individen ansvaret för sin egen boendesituation. Enligt utredningen vore detta att ta ett steg tillbaka i 'omhändertagande politiken', det vill säga att staten fattar beslut åt enskilda i stället för att ge honom eller henne ansvar med påföljande konsekvenser.

## 9. Analys

I och med proposition 1975:26 introducerades multikulturalism som ett viktigt inslag i den svenska välfärdspolitik. Den svenska invandrapolitiken avfärdade samtidigt strategin om gästarbetare, som bland annat Tyskland tillämpade.<sup>99</sup> Det fanns en strävan att skapa social jämlikhet mellan etniska grupper och respekt för invandrarkulturer i syfte att ge migranter och etniska minoriteter möjlighet att i framtiden kunna utöva politiskt inflytande. Som tidigare nämnts i uppsatsen var ideologimålen för svensk multikulturalism grundade i jämlikhet, valfrihet och samverkan. Professor emeritus vid Stockholms universitet Tomas Hammar sammanfattar den ursprungliga avsikten med dessa tre övergripande mål på följande sätt: Målet med jämlikhet innebär att säkerställa att invandrare får samma levnadsstandard som resterande befolkningen. Målet med valfrihet innebär att offentliga initiativ ska vidtas för att försäkra medlemmar av etniska och språkliga minoriteter som har hemvist i Sverige ett verkligt val mellan att behålla och utveckla sin kulturella identitet och samtidigt anta en svensk kulturell identitet. Målet med samverkan innebär att de olika invandrar- och minoritetsgrupperna å ena sidan och den infödda befolkningen å andra sidan båda gynnas av att arbeta tillsammans.<sup>100</sup> Där den franska revolutionens tre paroller framstår som källor till de tre invandrapolitiska målen: Frihet, jämlikhet och broderskap.

---

<sup>99</sup> Ålund Aleksandra, Schierup Carl-Ulrik, *Paradoxes of multiculturalism: essays on Swedish society*. (Aldershot: Avebury, 1991), 2.

<sup>100</sup> Hammar Tomas, *European immigration policy: a comparative study*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), 33.



## 9.1 Jämlikhetsmålet

Införandet av jämlikhetsmålet innebar inte bara att säkerställa juridiska rättigheter utan även att allmänheten skulle acceptera de multikulturella målen. Den egalitära och multikulturella ideologin säkerställdes genom ett betydande juridiskt stöd. Formell jämlikhet inför lagen gäller i nästan alla viktiga frågor, inklusive lika tillgång till socialbidrag och ett stort antal andra socialförsäkringsförmåner.<sup>101</sup> Ett av de viktigaste rättsliga framstegen i den svenska invandrapolitiken har varit att bevilja utländska medborgare rätt att rösta i kommun- och landstingsval, denna rätt utövades för första gången i 1976.<sup>102</sup> Dessa ändringar i den svenska grundlagen utformades som ett sätt att ge invandrare tillgång till välfärdsstatens fördelar, samtidigt som de var skyddade i sin rätt till autonom kulturutveckling.

Ett ytterligare exempel på denna tendens inom jämlikhetsmålet är att invandrarna och deras barn skulle ges reella förutsättningar att bibehålla det egna språket, utöva egen kulturell verksamhet och upprätthålla kontakt med ursprungslandet, allt enligt proposition 1975:26. Som även nämndes i uppsatsens tidigare del om 1975 års proposition, uppgav utredningen att jämlikhetsmålet även innefattade en internationell aspekt. "En fortsatt ökad internationalisering av samhällslivet ger bättre förutsättningar för fredarbete och förståelse och solidaritet över nationsgränserna".<sup>103</sup> I och med att en ökad internationalisering är ett väsentligt övergripande mål i den svenska samhällsplaneringen.

Den globala rörligheten, i kombination med den frihetliga demokratins principer om krav på rättigheter efter etnisk eller religiös tillhörighet, har gjort det svårt att inom ramen för nationalstaten både maximera idén om den oberoende individens rättigheter och den frihetliga demokratins principer om allas lika rätt inför lagen. Samtidigt som nyanlända kräver rätten att få bejaka sin eventuella särart kräver de samtidigt lika rättigheter som svenska medborgare har. Som tidigare nämnts i uppsatsen, uppmuntrar institutioner invandrare att organisera sig i grupper som ett sätt att påverka sin livssituation. Som konsekvens spelar därmed storlek på gruppen roll.

---

<sup>101</sup> Ålund Aleksandra, Schierup, Carl-Ulrik, 3.

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Gür, Thomas, 116.

Ju större grupp desto större möjligheter. Samtidigt kan det vara ett argument för minoriteter att en liten utsatt grupp kan behöva särskilt skydd. Detta i sig utmärker den frihetliga demokratins brister, i och med att konsekvensen tenderar att fragmentera de tidigare samhällsgemenskaperna.<sup>104</sup>

## 9.2 Samverkansmålet

I den dagliga politiska och administrativa arbetet har invandrare alltför ofta blivit sociala problem förklarade i termer av kulturarv, kulturellt avstånd, kulturella konflikter, kulturella konfrontationer eller kulturell samverkan.<sup>105</sup> Sociala skillnader och konflikter tenderar att kultiveras och definieras enligt normerna som fastställs av institutionella ideologier. I svenskt administrativt arbete fokuseras vanligtvis på invandrarnas "funktionella integration".<sup>106</sup> Enligt Carl- Ulrik Schierup har funktionell integration definierats i termer av invandrarnas anpassning till institutionerna, normerna och kulturen i majoritetssamhället i den utsträckning som krävs för att gruppens medlemmar ska fungera i samhället, samtidigt som de behåller sin egen etniska identitet.<sup>107</sup> Detta går att jämföras med March och Olsens idé om Logic of Appropriateness. Denna typ av assimilation bedrivs inte längre än vad som är nödvändigt för att invandrargruppen och resterande befolkning ska fungera tillsammans på ett integrerat och effektivt sätt, enligt samverkansmålet. I sin praktiska förståelse och administrativa implementering är funktionell integration anpassning till de redan definierade kraven etablerade av de samhälleliga institutionerna. Hur den funktionella integrationen mäts förblir emellertid oklart. Det vill säga, identifierandet av en tillfredställande grad invandraren anpassats till de redan definierade kraven etablerade av de samhälleliga institutionerna beskrivs inte i det studerade materialet, med undantag av att invandrare ska följa svensk lagstiftning.

När en sådan anpassning visar sig vara svår, definieras invandrarna i fråga ofta som ett "problem" eller som "inte integrerat i samhället".<sup>108</sup> Det vill säga, att inte vara "in touch with reality". Om det konstateras att migranten inte har integrerats spåras indirekt problemen tillbaka

---

<sup>104</sup> Ibid.

<sup>105</sup> Ålund, Aleksandra, Schierup, Carl-Ulrik, 73.

<sup>106</sup> Ibid.

<sup>107</sup> Ibid, 14.

<sup>108</sup> Ibid, 73

till deras avvikande kultur,<sup>109</sup> vilket ifrågasätter implementeringen av valfrihetsmålet. Således tenderar invandrarkulturer att ha å ena sidan ett kulturellt bagage, som ska undersökas, bevaras och användas positivt i offentlig utbildning i etnisk medvetenhet, identitetsförvaltning och socialt arbete.<sup>110</sup> Medan det å andra sidan är ett socialt problem, som hanteras med omsorg och disciplin. Invandrare och etniska minoriteter tillhör de marginalgrupper som befinner sig i centrum för myndigheternas fokus. Ju mer förtryckt eller diskriminerad en grupp blir, desto fler rapporter skrivs av myndigheterna.

Förhållandet benämner Schierup som "negativ berömmelse". Den kan fungera för att hålla medborgare inom lagens gränser och att undvika spridningen av allmän och politisk civil olydnad.<sup>111</sup> I de statliga institutionernas allmänna ideologier fungerar kultur som vävstolen för en delikat struktur av social kontroll och hantering av sociala konflikter. Således hänvisar invandrapolitiken och dess institutionella praxis vanligtvis till sina strategier grundade på vetenskapliga sanningar. Inriktningar inom invandrarforskning har konventionellt hittat platsen för problemen de studerar hos invandrarens egen kultur. I Sverige har invandrarforskning traditionellt varit nära sammanflätad med den statliga politiken som syftar till att upptäcka och kategorisera, men samtidigt organisera och kontrollera processen för multikulturalismen.<sup>112</sup> Det vill säga att den ska fungera inom ramen för den redan etablerade intressegemenskapen. Ett exempel på detta är önskan om att förändra samverkansmålet i SOU 2008:58 i och med att utredningen *Etablering i Sverige* (SOU 2003:75) ansett att arbetsmarknadspolitiken inte nått gruppen nyanlända och därmed inte lyckats infoga gruppen i den svenska välfärdens enhetslösningar. I en strävan efter att etableringsprocessen och introduktionen av nyanlända i Sverige ska bli "enhetlig över hela landet".<sup>113</sup> Den politiska visionen av integration är "alltså inte att invandrare ska anpassa sig till vad som är normerande i Sverige men samtidigt upprätthålla sin särart".<sup>114</sup> Utan att allmänheten i stort ska anpassas till ett multikulturellt

---

<sup>109</sup> Ibid

<sup>110</sup> Ibid.

<sup>111</sup> Ibid. 15.

<sup>112</sup> Ibid.

<sup>113</sup> Sverige. *Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsutbildning. Egenansvar - med professionellt stöd: betänkande*. Stockholm: Fritze; 2008. Hämtad från <http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2008/06/sou-200858/>.

<sup>114</sup> Göndör, Eli, 131.

samhälle. Denna idé ska emellertid ses som en vision än någonting konkret.<sup>115</sup>

### 9.3 Valfrihetsmålet

Som nämndes ovan är det främst inom dessa ideologiska system som invandrare och deras kultur är formulerad som problem. Hur problemen uppstår och uppfattas bestäms av karaktären av dessa ideologiska system och är beroende av hur dessa system reproduceras och artikuleras. Ett exempel på detta är hur valfrihetsmålet omprövas i SOU 1984:58 *Invandrar- och minoritetspolitiken: slutbetänkande*. ”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”.<sup>116</sup> Samtidigt ska alla omfatta de värderingar som är av grundläggande betydelse för det svenska samhället.<sup>117</sup> Som nämndes tidigare i uppsatsen, accepteras därmed inte sedvänjor eller normer som avviker från vad samhället klart har tagit ställning för. Motstridigheten uppstår när utredningen slår fast att integrationsmålen från proposition 1975:26 ska följas och parallellt menar på att migranter för med sig värderingar som strider mot vad som är normerande i Sverige. Om målen ska följas och skillnaderna är stora vet ingen vem som ska förhålla sig till ”vad och varför”.<sup>118</sup>

Aktuellare sedvänjor som politiskt granskats är slöjförbud eller förbud mot omskärelse. Frankrike valde att förbjuda heltäckande slöja som villkor för medborgarskap, villkoret för uppehållstillstånd och familjeåterförening blev att den sökande accepterade den franska synen på jämställdhet mellan könen och accepterade den franska separationsprincipen *laïcité*.<sup>119</sup>

I Sverige har Diskrimineringsombudsmannen (DO) vid tre tillfällen efter år 2006 tagit upp incidenter där en man vägrat skaka hand med en kvinna, ett exempel är när en man som 2010 förvägras praktikplats som konsekvens av att han inte tog kvinnor i hand. DO dömde till mannens favör och yrkade på 120 000 kronor i skadestånd.<sup>120</sup> Som religionsforskaren Eli Göndör

---

<sup>115</sup> Ibid.

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Ibid, 21.

<sup>118</sup> Göndör, Eli, 131.

<sup>119</sup> Ibid.

<sup>120</sup> Ibid.

poängterar i sin bok *Religionskollision*, så visar detta på majoritetssamhällets benägenhet att vilja anpassa minoriteter till sina egna föreställningar, oavsett hur dessa händelser bedöms av statliga instanser som DO. Samtidigt som det från minoritetens sida kan leda till någon form av motståndsidetitet, genom vilken de envisas med att upprätthålla sin kulturella avvikelser.<sup>121</sup>

Foucault visar att olika former av sociala fenomen vilka definieras som avvikelser kan förvandlas till allmänna sanningar. Olika tider och olika sociala förhållanden skapar sin egen bestämda sanning. Dessa sanningar och har nu betydelser som kan förändras, men de uttrycker alltid kontextuella historiska konstruktioner som blir till en del av en specifik politik för social ordning och deras funktion skyddas inte minst genom att dölja sin egen grund eller *raison d'être*, som Foucault uttrycker det.<sup>122</sup> I detta avseende har vetenskapliga diskurser om kultur blivit en av de viktiga teknikerna för att konstruera vår tids sanningar oavsett om de är kontextuellt bundna.

Genom att ålägga negativ berömmelse till marginella befolkningsgrupper spelar dessa sanningar en strategisk roll för att institutionalisera och systematisera vårt moderna kulturellt blandade samhälle. Det vill säga en strävan efter en skapa en integrativ hegemoni. Detta berörs i proposition 1997/98:16 när invandringskommittén slår fast att integration inte endast är en fråga om och för migranter. 'Integrationsprocesserna är ömsesidiga i den bemärkelsen att alla är delaktiga och medansvariga i dem och alla måste bidra'.<sup>123</sup> Det konstateras att i ett samhälle med etnisk och kulturell mångfald bör människor komplettera varandra och ömsesidigt bidra med sin kompetens och livserfarenhet för att den potential som finns i mångfalden skall frigöras och komma till användning, för att inte riskera skapa en oönskad segregation i samhället. Det vill säga om inte fullt deltagande i den samhällseliga integrationsprocessen sker, kommer inte invandrarna att kunna fullfölja sina livsprojekt. Denna sorts samverkan riskerar att skapa en beroendeställning hos invandrarna gentemot övriga samhället.

En kritik mot denna typ av systematisering är att det skapas ett klientförhållande mellan invandrare och det övriga samhällets politiska institutioner. Valfrihetsmålet i detta avseende

---

<sup>121</sup> Ibid, 83.

<sup>122</sup> Foucault, Michel, trans. Johan Sehlberg, *Modet till sanning: styrandet av sig själv och andra II Collège de France 1983-1984*, (Hägersten: Tankekraft, 2015), 258

<sup>123</sup> Ibid. 23.

innebär att minoriteter, som är bosatta i Sverige, skall själva bestämma i vilken grad de skall uppgå i den svenska kulturella identiteten. I motsats härtill skrivs det att detta emellertid förutsätter att de olika invandrargrupperna får ekonomiskt stöd till att utveckla kulturella gemenskaper. Detta kan ses så att det kräver att den samhällsliga mångfalden endast existerar om staten bekräftar den. Detta förutsätter i sin tur att för att kunna förverkliga dessa invandringspolitiska mål, har en stor administrativ apparat växt fram där invandrare måste själva åberopa sitt invandrarskap för att åtnjuta av de stöd som erbjuds av staten.<sup>124</sup>

## 10. Slutsats

I detta kapitel presenteras slutsatser från studien vars ambition är att undersöka hur integration av migranter har beskrivits i politiska styrdokument sedan de tre huvudsakliga integrationsmålen formulerades under 1970-talet. Men även på vilket sätt politiskt tänkande om svensk invandrarpolitik pendlade mellan integrativa och aggregativa argument. Ambitionen är således att besvara frågeställningen:

*Vilka logiska motsättningar finns mellan de integrationspolitiska mål som formulerats i de politiska styrdokumenterna mellan 1975 och 2008?*

Begreppet integration är förknippat med evolution,<sup>125</sup> som i dessa sammanhang tolkas som en evolution eller produktion av svenskhet. I ett ytterligare perspektiv uttrycker detta en konflikt i en pseudo-pluralistisk invandrarpolitik. Detta tar sig även i uttryck redan i proposition 1975 när kommittén skriver att samhället inte ska aktivt propagera för en assimilation eller integration samtidigt som att institutionerna menar på ”att det knappast är 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”.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> Gür, Thomas, 269.

<sup>125</sup> Ålund, Aleksandra, Schierup, Carl-Ulrik, 15.

<sup>126</sup> *Regeringens proposition om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m. m.*, (Stockholm: 1975), 44.

Den faktiska sociala och kulturella mångfalden är inom ramen för integrationens institutionella praxis definierad som avvikande och i dess extrema, som ett hot mot den etablerade ordningen, som nämnts tidigare i uppsatsen. Men bakom denna retorik om jämlikhet, valfrihet och samverkan ligger en komplex och motstridig invandrapolitik som, enkelt uttryckt, kontinuerligt anpassar sig till en planerad pluralism. Dessa kontrollerade integrationsformer manifesteras i Sverige genom införlivande av migranter i välfärdsstatens system, baseras på en allmän och grundläggande idé om förnuft i det svenska institutionella tänkandet. Den planerade pluralismen tar sig uttryck i SOU 2008:58 med idén om införandet av lotsar. Där lotsen ska vara en aktiv pådrivare genom att leda den nyanlända in i de svenska enhetslösningarna. Vad som kan tyckas vara problematiskt är att i den aggregerade individualiseringsprocessen straffas nyanlända ekonomiskt om de inte inrättar sig i ledet. Vilket innebär att den nyanlände har valfrihet att söka sina egna livsprojekt, men endast inom ramen för de svenska enhetslösningarna. Idén om lotsar kan förknippas med den tidigare assimilationspolitiken som innebar ett manipulativt samband mellan individens anpassning till samhället och svenskhet å ena sidan, och i termer av integration av migranter i ett pluralistiskt samhälle å andra sidan.

Denna tro involverar byråkratiska institutioner, deras praxis och deras definitioner av problem. Den svenska administrativa och organisatoriska institutionerna konfronterar och homogeniserar invandrarnas etniska mångfald med ett system med förordningar och regler som måste läras av deltagarna i det redan etablerade ordnade samhället. Det dubbla budskapet och motsägelserna delar och standardiserar samtidigt. Det kan tolkas som att det svenska välfärdssamhället använder sig av integrativa processer för att systematisera och garantera den enskilde individen autonomi. En planerad mångfald som ställer samlevnad mot hegemoni. Detta kan slutligen beskrivas som att den integrativa processen används för att kunna framkalla en styrbar aggregativ process.

## 11. Bibliografi

### 11.1 Offentligt tryck

*Regeringens proposition om riktlinjer för invandrar- och minoritetspolitiken m. m.*, (Stockholm: 1975), 8-44.

*Regeringens proposition 1997/98:16: Sverige, framtiden och mångfalden : från invandrapolitik till integrationspolitik*, (Stockholm: 1997), 18-23.

Invandrapolitiska kommittén. *Invandrar- och minoritetspolitiken: slutbetänkande.* (Stockholm: Liber/Allmänna förlag, 1984), 19-48.

Sverige. *Utredningen om nyanländas arbetsmarknadsutbildning. Egenansvar - med professionellt stöd: betänkande.* (Stockholm: Fritze, 2008), 102 – 361.  
<http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2008/06/sou-200858/>.

### 11.3 Övrig litteratur

Beckman, Ludvig, *Grundbok i idéanalys: det kritiska studiet av politiska texter och idéer.* (Stockholm: Santérus, 2005), 9

Bobbio, Norberto, *Liberalism and democracy*, (London: Verso, 1990), 41.

Byström Mikael, Frohnert Pär. *Invandringens historia: från "Folkhemmet" till dagens Sverige*, (Stockholm: Delegationen för migrationsstudier (Delmi), 2017), 3.

Foucault, Michel, translated by Johan Sehlberg, *Modet till sanning: styrandet av sig själv och andra II Collège de France 1983-1984*, (Hägersten: Tankekraft, 2015), 258

Gür, Thomas, *Staten och nykomlingarna: en studie av den svenska invandrapolitikens idéer*, (Stockholm: City Univ. Press, 1996), Sid 12-269.

Göndör, Eli, *Religionskollision: minoritet, majoritet och toleransens gränser*, (Stockholm: Timbro förlag, 2019), 82 and 131.

Hammar Tomas, *European immigration policy: a comparative study.* (Cambridge: Cambridge University Press, 1985), 33.

Hansen, Lars-Erik, *Jämlikhet och valfrihet: en studie av den svenska invandrapolitikens framväxt.* (PhD Diss, Stockholms Universitet, 2001), 22.



March, G, James, Olsen, P, Johan, *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*, (New York: Free Press, 1989), 161-160.

Marsh D, Stoker G, editors, *Theory and methods in political science*. 3 ed., (Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2010), 92.

Meyerson P, Wickman K, Ståhl I. *Makten över bostaden*, 1 ed., (Stockholm: SNS; 1990), 120.

Peters, B, Guy, *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. 3 ed., (London: Continuum, 2012), 27.

Rothstein Bo, *Vad bör staten göra? om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*, 3. Ed., (Stockholm: SNS förlag), 2010, 42.

Ålund Aleksandra, Schierup Carl-Ulrik, *Paradoxes of multiculturalism: essays on Swedish society*. (Aldershot, Avebury; 1991), viii- 73.