

Till statsrådet Ulrica Messing

Regeringen beslutade den 19 november 1998 att inom Regeringskansliet tillsätta en arbetsgrupp med uppgift att se över användningen av begreppet invandrare i författningar som har utfärdats av regeringen och i myndigheters verksamhet (In 1998:F).

Till ordförande i arbetsgruppen förordnades den 12 januari 1999 departementsrådet Gunnar Hermanson, Kulturdepartementet. Som övriga ledamöter förordnades hovrättsassessorerna Charlotte Abrahamsson, Utbildningsdepartementet, och Johan Alvner, Socialdepartementet, strategiansvarige José Alberto Diaz, Integrationsverket, departementssekreterarna Klas Falk, Näringsdepartementet, och Pontus Ringborg, Kulturdepartementet, språkexperten Anne-Marie Hasselrot, Justitiedepartementet, samt avdelningsdirektören Åke Nilsson, Statistiska centralbyrån.

Som sekreterare åt arbetsgruppen har hovrättsassessorn Annika Friberg tjänstgjort fr.o.m. den 18 januari 1999.

Arbetsgruppen överlämnar härmed sin delrapport Begreppet invandrare – användningen i lagar och förordningar (Ds 1999:48).

Stockholm i augusti 1999

Gunnar Hermanson

Charlotte Abrahamsson Johan Alvner José Alberto Diaz

Klas Falk Anne-Marie Hasselrot Åke Nilsson

Pontus Ringborg

/Annika Friberg

Innehåll

Sammanfattning	5
-----------------------------	----------

Författningsförslag	9
----------------------------------	----------

1	Förslag till lag om ändring i bibliotekslagen (1996:1596)	9
2	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1982:865) om statsbidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet	10
3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1985:525) om statligt stöd till bokhandeln	11
4	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1986:472) om statsbidrag till invandrarnas riks- organisationer	13
5	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:567) om statligt stöd till kulturtidskrifter	15
6	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1993:920) om Tolk- och översättarinstitutet	16
7	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1994:641) om statsbidrag till ungdomsorganisationer	18
8	Förslag till förordning om ändring i grundskole- förordningen (1994:1194)	20
9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1997:1159) om IT-utbildning	21
10	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:201) med instruktion för Integrationsverket	22
11	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1469) om statligt litteraturstöd	24
12	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1998:1784) om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter	26

1	Inledning	29
1.1	Arbetsgruppens uppdrag	29
1.2	Arbetets bedrivande	29
2	Bakgrund	31
2.1	Inledning	31
2.2	Definitioner	31
2.3	Det förändrade Sverige	32
2.4	Från invandrapolitik till integrationspolitik	33
2.4.1	Invandrapolitikens framväxt	33
2.4.2	Invandrapolitiken	34
2.4.3	Integrationspolitiken	36
2.5	Begreppet invandrare	38
2.5.1	Bakgrund	38
2.5.2	Nuvarande ordning	40
2.5.3	Den framtida användningen av begreppet invandrare	41
3	Hur används begreppet invandrare?	43
3.1	Utbildningsfrågor	43
3.1.1	Svenskundervisning för invandrare (sfi)	43
3.1.2	Svenska som andraspråk	48
3.1.3	Förordningen (1995:889) om en särskild teoretisk och praktisk utbildning vid universitet och högskolor	52
3.2	Arbetsmarknadsfrågor	54
3.2.1	Förordningen (1998:1784) om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter	54
3.2.2	Förordningen (1997:1159) om IT-utbildning	57
3.3	Invandrarspråk m.m.	59
3.3.1	Bibliotekslagen (1996:1596)	59
3.3.2	Förordningen (1998:1469) om statligt litteraturstöd	61
3.3.3	Förordningen (1985:525) om statligt stöd till bokhandeln	65
3.3.4	Förordningen (1993:567) om statligt stöd till kulturtidskrifter	68
3.3.5	Förordningen (1993:920) om Tolk- och översättarinstitutet ..	71

3.4	Statligt stöd till vissa organisationer	73
3.4.1	Förordningen (1986:472) om statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer	73
3.4.2	Förordningen (1982:865) om statsbidrag till kvinno- organisationernas centrala verksamhet	77
3.4.3	Förordningen (1994:641) om statsbidrag till ungdomsorganisationer	79
3.5	Statligt stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan	82
3.6	Integrationsfrågor	86
3.6.1	Förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken	86
3.6.2	Lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar	88
3.6.3	Förordningen (1998:201) med instruktion för Integrationsverket	90
3.7	Övrigt	92
3.7.1	Riksdagsordningen	92
3.7.2	Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet	94
4	Arbetsgruppens slutsatser och förslag	96
4.1	Allmänt	96
4.1.1	Begreppet invandrare	96
4.1.2	Materiella författningsändringar och åtgärder av annat slag ..	98
4.2	Utbildningsfrågor	99
4.2.1	Svenskundervisning för invandrare (sfi)	99
4.2.2	Svenska som andraspråk	101
4.2.3	Förordningen (1995:889) om en särskild teoretisk och praktisk utbildning vid universitet och högskolor	102
4.3	Arbetsmarknadsfrågor	102
4.4	Invandrarspråk m.m.	104
4.5	Statligt stöd till vissa organisationer	106
4.6	Statligt stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan	107
4.7	Integrationsfrågor	108
4.8	Övrigt	110
4.8.1	Riksdagsordningen	110

4.8.2	Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet	111
-------	---	-----

5	Ekonomiska konsekvenser av förslagen och ikraft- trädande	112
----------	--	------------

Bilagor

Bilaga 1	Regeringens beslut den 19 november 1998 och den 22 april 1999	113
-----------------	--	-----

Bilaga 2	Sammanställning över de författningar som arbetsgruppen behandlat	119
-----------------	--	-----

Sammanfattning

Uppdraget

Arbetsgruppens uppdrag är att se över användningen av begreppet invandrare i författningar som har utfärdats av regeringen och i myndigheters verksamhet. Denna rapport avser den del av uppdraget som gäller författningar utfärdade av regeringen.

Arbetsgruppens uppgift har i denna del varit att kartlägga hur begreppet invandrare används i olika författningar och att – mot bakgrund av utgångspunkterna för den nya integrationspolitiken och vad regeringen anfört i den integrationspolitiska propositionen om begreppets användning – för varje författning pröva lämpligheten av att använda begreppet samt föreslå eventuella förändringar. Uppdraget har primärt varit inriktat på begreppet invandrare som sådant. Arbetsgruppen har emellertid också haft till uppgift att uppmärksamma regeringen på eventuella behov av författningssändringar av mer materiell art eller åtgärder av annat slag.

Bakgrund

Med anledning av regeringens förslag i den integrationspolitiska propositionen Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrarpolitik till integrationspolitik (prop. 1997/98:16) beslutade riksdagen i slutet av år 1997 om mål och inriktning för den nya integrationspolitiken (bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68). Utgångspunkterna för denna politik är att den generella politikens betydelse skall betonas ännu starkare framöver och på ett annat sätt än tidigare utgå i från och spegla den etniska och kulturella mångfald som finns i det svenska samhället. Vidare bör framtida säråtgärder riktas till invandrare som grupp endast när invandrarskapet är en mer relevant utgångspunkt för åtgärder än andra förhållanden. Detta anses vara fallet endast under den allra första tiden i Sverige.

När det gäller begreppet invandrare har regeringen konstaterat bl.a. att detta är grovt generaliserande och underförstår en grupp med gemensamma kännetecken och en samhörighet som är skild från svenskarnas. Begreppet bör därför inte användas på ett sätt som förstärker ett vi-och-dom-tänkande och i synnerhet undvikas som benämning på personer som är födda i Sverige. Vidare har regeringen uttalat att de statistiska riktlinjer som Statistiska centralbyrån (SCB) och Statens invandrarverk tillsammans har utformat bör bidra till att förändra användningen av begreppet i samband med statistiska beskrivningar.

Definitioner

Enligt arbetsgruppens mening bör begreppen invandrare, nyanlända invandrare och personer med utländsk bakgrund när de används i författningssammanhang definieras på följande sätt:

Invandrare: Personer som själva faktiskt har invandrat och som har folkbokförts i Sverige.

Nyanlända invandrare: Personer som själva har invandrat för en relativt kort tid sedan. Hur länge en person är att betrakta som nyanländ är svårt att fastställa. Ett riktmärke kan dock vara två år.

Personer med utländsk bakgrund: Såväl utrikes födda personer som själva invandrat som personer födda i Sverige med minst en utrikes född förälder.

Hur används begreppet invandrare?

Vid kartläggningen av hur begreppet invandrare används har 33 författningar behandlats. Det har framför allt rört sig om författningar på kultur- och utbildningsområdena. Även författningar på vissa andra områden, bl.a. det arbetsmarknadspolitiska området, har emellertid berörts.

Begreppet invandrare används alltså i en mängd olika författningar på skilda områden. Vilka personer som begreppet syftar på

är så gott som alltid oklart. Ett undantag till detta är begreppet ny-anlända invandrare, som inte gärna kan avse andra personer än dem som själva invandrat relativt nyligen.

Slutsatser och förslag

Begreppet invandrare

De grundläggande krav som kan ställas vid användningen av ett begrepp i författningssammanhang är att denna är korrekt och konsekvent. Eftersom det vid användningen av begreppet invandrare i olika författningar ofta är oklart vilken kategori av människor som åsyftas är det svårt att avgöra om det används på ett i sig missvisande sätt, dvs. om begreppet är tänkt att omfatta även andra personer än dem som själva har invandrat. Arbetsgruppen har i stället haft att ta ställning till om begreppet invandrare – mot bakgrund av respektive bestämmelses syfte – används på ett lämpligt sätt. Vid en sådan prövning har arbetsgruppen konstaterat att det på de flesta områden finns en rad sammansatta skäl till att åtgärder riktas till ”invandrare”. Det avgörande i dessa fall är inte om de personer som åtgärderna riktar sig till själva har invandrat eller ej. Det finns därför inte heller någon anledning att fokusera på invandrarskapet. Med tanke på att det ofta finns en rad olika skäl till att åtgärderna riktas till en viss kategori av personer går det inte heller att fokusera på ett av dessa. Eftersom skälen för åtgärderna vanligen är relaterade till de aktuella personernas utländska bakgrund är det lämpligare att i stället fokusera på denna bakgrund. Arbetsgruppen föreslår därför att begreppet invandrare i författningar som rör statligt stöd till viss litterär verksamhet och vissa organisationer samt i förordningar på de integrationspolitiska, arbetsmarknadspolitiska och utbildningspolitiska områdena ersätts av begreppet personer med utländsk bakgrund.

Materiella författningsändringar och åtgärder av annat slag

De säråtgärder som förekommer på området är vanligtvis åtgärder som – med tanke på sitt syfte – bör vara riktade till personer med utländsk bakgrund. Någon särreglering för invandrare som grupp är det alltså inte fråga om. I stället särbehandlas vissa personer på grund av sin utländska bakgrund. Även en sådan särbehandling kan naturligtvis ifrågasättas. Arbetsgruppen har emellertid i samtliga fall ansett att skälen för säråtgärderna har varit tillräckligt starka för att åtgärderna i vart fall tills vidare skall framstå som berättigade. Vidare utredning av denna fråga bör enligt arbetsgruppens mening ske i ett annat sammanhang. Arbetsgruppen lämnar därför inga förslag till mera materiella författningsändringar.

Ekonomiska konsekvenser av förslagen och ikraftträdande

Arbetsgruppens förslag beräknas inte medföra några ekonomiska konsekvenser.

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 april 2000.

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i bibliotekslagen (1996:1596)

Härigenom föreskrivs att 8 § i bibliotekslagen (1996:1596) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 §

Folk- och skolbiblioteken skall ägna särskild uppmärksamhet åt funktionshindrade samt *invandrare och andra minoriteter* bl.a. genom att erbjuda litteratur på andra språk än svenska och i former särskilt anpassade till dessa gruppers behov.

Folk- och skolbiblioteken skall ägna särskild uppmärksamhet åt funktionshindrade samt *personer som har utländsk bakgrund eller som tillhör en nationell minoritet* bl.a. genom att erbjuda litteratur på andra språk än svenska och i former särskilt anpassade till dessa gruppers behov.

Denna lag träder i kraft den 1 april 2000.

2 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1982:865) om statsbidrag till kvinno- organisationernas centrala verksamhet

Härigenom föreskrivs att 7 § förordningen (1982:865) om statsbidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §

Kvinnorganisationen skall ha lokalavdelningar i minst hälften av landets landstingskommuner. Med landstingskommun jämställs härvid kommun som inte ingår i landstingskommun.

Med lokalavdelning förstås i denna förordning sådan avdelning av en kvinnoorganisation för vilken gäller att medlemmarna och organ, som utses av medlemmarna, beslutar om avdelningens verksamhet. För att räknas som lokalavdelning krävs dessutom att avdelningen har genomfört minst tio sammankomster under det verksamhetsår som upphörde under det närmast föregående budgetåret.

För *invandrarkvinnors organisationer* kan i särskilda fall medges undantag från kravet att organisationen skall ha lokalavdelningar i minst hälften av landets landstingskommuner.

För *organisationer för kvinnor med utländsk bakgrund* kan i särskilda fall medges undantag från kravet att organisationen skall ha lokalavdelningar i minst hälften av landets landstingskommuner.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2000.

3 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1985:525) om statligt stöd till bokhand- deln

Häri genom föreskrivs att 5 § förordningen (1985:525) om statligt stöd till bokhandeln skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Kreditstöd kan lämnas för att upprätthålla fortsatt drift av en fullsorterad bokhandel på en mindre eller medelstor ort.

Om det finns särskilda skäl, kan kreditstöd lämnas även för att

1. öppna bokhandel på en ort som saknar bokhandel,
2. fortsätta att driva bokhandel på en ort som saknar fullsorterad bokhandel,
3. öppna eller fortsätta att driva antikvariatsbokhandel med postorderförsäljning till olika delar av landet,
4. fortsätta att driva bokhandel med särskild inriktning på litteratur på *invandrar- och minoritetsspråk*, eller
5. fortsätta att driva bokkafé.

Om det finns särskilda skäl, kan kreditstöd lämnas även för att

1. öppna bokhandel på en ort som saknar bokhandel,
2. fortsätta att driva bokhandel på en ort som saknar fullsorterad bokhandel,
3. öppna eller fortsätta att driva antikvariatsbokhandel med postorderförsäljning till olika delar av landet,
4. fortsätta att driva bokhandel med särskild inriktning på litteratur på *språk som talas av personer med utländsk bakgrund samt minoritetsspråk*, eller
5. fortsätta att driva bokkafé.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2000.

4 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1986:472) om statsbidrag till invand- rarnas riksorganisationer

Härigenom föreskrivs att rubriken till förordningen (1986:472) om statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer samt 1 och 4 §§ skall ha följande lydelse.

Förordning (1986:472) om statsbidrag till riksorganisationer för personer med utländsk bakgrund

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

En *riksorganisation för invandrare* kan få statsbidrag enligt denna förordning.

En *riksorganisation för personer med utländsk bakgrund* kan få statsbidrag enligt denna förordning.

4 §

För att föreslås få statsbidrag skall en organisation

1. ta till vara *invandrares intressen på det invandrar- och minoritetspolitiska området* och bedriva verksamhet med allmän kulturell och social inriktning,
2. *hämta huvudparten av sina medlemmar från invandrar- och minoritetsgrupper i Sverige,*
3. vara demokratiskt uppbyggd så att varje medlem

För att föreslås få statsbidrag skall en organisation

1. ta till vara *sina medlemmars intressen eller annars verka på det integrationspolitiska området* och bedriva verksamhet med allmän kulturell och social inriktning,
2. *huvudsakligen ha medlemmar med utländsk bakgrund,*
3. vara demokratiskt uppbyggd så att varje medlem

-
- | | |
|--|---|
| har en stadgeenlig möjlighet att påverka organisationens beslut, | har en stadgeenlig möjlighet att påverka organisationens beslut, |
| 4. ha en tillfredsställande geografisk spridning i de områden där den <i>invandrar- och minoritetsgrupp</i> är bosatt som utgör organisationens medlemsunderlag, | 4. ha en tillfredsställande geografisk spridning i de områden där den <i>grupp</i> är bosatt som utgör organisationens medlemsunderlag, |
| 5. ha sin verksamhet förlagd huvudsakligen till Sverige, | 5. ha sin verksamhet förlagd huvudsakligen till Sverige, |
| 6. själv bekosta en del av sin verksamhet och | 6. själv bekosta en del av sin verksamhet och |
| 7. kunna dokumentera sin verksamhet och sitt medlemsantal genom styrkta handlingar såsom verksamhets- och revisionsberättelser. | 7. kunna dokumentera sin verksamhet och sitt medlemsantal genom styrkta handlingar såsom verksamhets- och revisionsberättelser. |

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2000.

5 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1993:567) om statligt stöd till kultur-
tidskrifter

Härigenom föreskrivs att 5 § förordningen (1993:567) om statligt stöd till kulturtidskrifter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 §

Produktionsstöd får lämnas som bidrag till produktionskostnaderna vid utgivning i Sverige av kulturtidskrifter och barntidskrifter på *invandrarspråk*, om ägaren av tidskriften har verksamhet i Sverige.

Produktionsstöd får lämnas som bidrag till produktionskostnaderna vid utgivning i Sverige av kulturtidskrifter och barntidskrifter på *språk som talas av personer med utländsk bakgrund*, om ägaren av tidskriften har verksamhet i Sverige.

Stöd enligt första stycket får även lämnas som bidrag för utgivning av kulturtidskrifter på kassett.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2000.

6 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1993:920) om Tolk- och översättar- institutet

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (1993:920) om Tolk- och översättarinstitutet skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Institutet har som främsta uppgift att anordna tolkutbildning och översättarutbildning. Sådan utbildning omfattar såväl grundläggande högskoleutbildning som fortbildning och vidareutbildning.

Institutet har också följande uppgifter:

1. att fördela statsbidrag till kontakttolkutbildning mellan studieförbund och folkhögskolor, utöva tillsyn över sådan verksamhet och kontinuerligt följa upp och utvärdera utbildningen,
2. att fördela statsbidrag till teckenspråktolkutbildning och teckenspråklärover utbildning mellan folkhögskolor, utöva tillsyn över sådan verksamhet och kontinuerligt följa upp och utvärdera utbildningen,
3. att svara för pedagogiskt och metodiskt utvecklingsarbete av tolkutbildning och översättarutbildning,

Institutet har också följande uppgifter:

1. att fördela statsbidrag till kontakttolkutbildning mellan studieförbund och folkhögskolor, utöva tillsyn över sådan verksamhet och kontinuerligt följa upp och utvärdera utbildningen,
2. att fördela statsbidrag till teckenspråktolkutbildning och teckenspråklärover utbildning mellan folkhögskolor, utöva tillsyn över sådan verksamhet och kontinuerligt följa upp och utvärdera utbildningen,
3. att svara för pedagogiskt och metodiskt utvecklingsarbete av tolkutbildning och översättarutbildning,

-
- | | |
|--|--|
| <ol style="list-style-type: none">4. att initiera och samordna lexikaliskt arbete i fråga om de för tolk- och översättarutbildning aktuella främmande språken samt vara engagerat i terminologiskt arbete med <i>invandrar-språk</i>,5. att främja forskning och utvecklingsarbete i fråga om tolkning och översättning,6. att inom sitt verksamhetsområde verka för information och kompetensutveckling,7. att fungera som kontaktorgan i nordiskt samarbete kring tolk- och översättarfrågor. | <ol style="list-style-type: none">4. att initiera och samordna lexikaliskt arbete i fråga om de för tolk- och översättarutbildning aktuella främmande språken samt vara engagerat i terminologiskt arbete med <i>språk som talas av personer med utländsk bakgrund</i>,5. att främja forskning och utvecklingsarbete i fråga om tolkning och översättning,6. att inom sitt verksamhetsområde verka för information och kompetensutveckling,7. att fungera som kontaktorgan i nordiskt samarbete kring tolk- och översättarfrågor. |
|--|--|

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2000.

7 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1994:641) om statsbidrag till ungdoms- organisationer

Härigenom föreskrivs att 6 och 10 §§ förordningen (1994:641) om statsbidrag till ungdomsorganisationer skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Grundbidrag får lämnas till en *ungdomsorganisation för invandrare*, även om organisationen inte uppfyller kraven i 4 § 3 och 4. För bidrag krävs dock att organisationen

1. har minst 1 500 medlemmar i åldrarna 7–25 år och att dessa utgör minst 60 procent av organisationens totala medlemsantal, och
2. har lokalavdelningar i minst sex landsting.

Föreslagen lydelse

6 §

Grundbidrag får lämnas till en *organisation för ungdomar med utländsk bakgrund*, även om organisationen inte uppfyller kraven i 4 § 3 och 4. För bidrag krävs dock att organisationen

1. har minst 1 500 medlemmar i åldrarna 7–25 år och att dessa utgör minst 60 procent av organisationens totala medlemsantal, och
2. har lokalavdelningar i minst sex landsting.

10 §

Med en lokalavdelning av en ungdomsorganisation avses i denna förordning en sådan avdelning

1. som har antagit stadgar och är införd i ungdomsorganisationens register över lokalavdelningar,
2. i vilken medlemmar och organ utsedda av medlemmarna beslutar om avdelningens verksamhet och ekonomi, och
3. som bedriver verksamhet.

Med en lokalavdelning av en ungdomsorganisation avses också en ungdomssektion av en lokal *handikapp- eller invandrarförening*.

Med en lokalavdelning av en ungdomsorganisation avses också en ungdomssektion av en lokal *förening för handikappade eller personer med utländsk bakgrund*.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2000.

8 Förslag till Förordning om ändring i grundskole- förordningen (1994:1194)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 15 § grundskoleförordningen (1994:1194) skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

15 §

Undervisning i svenska som andraspråk skall *om det behövs anordnas för*

1. *elever som har ett annat språk än svenska som modersmål,*
2. *elever som har svenska som modersmål och som har tagits in från skolor i utlandet, och*
3. *invandrarelever som har svenska som huvudsakligt umgängesspråk med en eller båda vårdnadshavarna.*

Rektorn beslutar om undervisning i svenska som andraspråk skall anordnas för en elev.

Undervisning i svenska som andraspråk skall *anordnas för den elev som behöver det, om eleven har*

1. *ett annat språk än svenska som modersmål,*
2. *svenska som modersmål och har tagits in från en skola i utlandet, eller*
3. *utländsk bakgrund och svenska som huvudsakligt umgängesspråk med en eller båda vårdnadshavarna.*

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2000.

9 Förslag till
Förordning om ändring i förordningen
(1997:1159) om IT-utbildning

Härigenom föreskrivs att 10 § förordningen (1997:1159) om IT-utbildning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 §

Vid beslut om utbildning skall särskild hänsyn tas till kvinnor, *invandrare* och arbetshandikappade.

Vid beslut om utbildning skall särskild hänsyn tas till kvinnor, *personer med utländsk bakgrund* och arbetshandikappade.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2000.

10 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1998:201) med instruktion för Integra- tionsverket

Härigenom föreskrivs att 2 § förordningen (1998:201) med instruktion för Integrationsverket skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Integrationsverket skall särskilt

- främja lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,

- förebygga och motverka främlingsfientlighet, rasism och etnisk diskriminering i den mån dessa frågor inte skall handläggas av annan myndighet,

- främja etnisk och kulturell mångfald inom olika delar av samhällslivet,

- följa och utvärdera samhällsutvecklingen ur ett integrationspolitiskt perspektiv,

- verka för att nyanlända invandrades behov av stöd uppmärksammas samt att behovet av särskild samhällsinformation tillgodoses,

- verka för att kommunerna har beredskap och kapacitet

Föreslagen lydelse

2 §

Integrationsverket skall särskilt

- främja lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,

- förebygga och motverka främlingsfientlighet, rasism och etnisk diskriminering i den mån dessa frågor inte skall handläggas av annan myndighet,

- främja etnisk och kulturell mångfald inom olika delar av samhällslivet,

- följa och utvärdera samhällsutvecklingen ur ett integrationspolitiskt perspektiv,

- verka för att nyanlända invandrades behov av stöd uppmärksammas samt att behovet av särskild samhällsinformation tillgodoses,

- verka för att kommunerna har beredskap och kapacitet

att ta emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och vid behov medverka vid deras bosättning,

- följa upp kommunernas introduktion för skyddsbehövande och andra nyanlända invandrare för vilka kommunerna får statlig ersättning och återföra resultatet till kommunerna, andra myndigheter och regeringen,

- besluta om viss statlig ersättning till kommuner och landsting för flyktingmottagande och sjukvårdskostnader,

- ge stöd till *organisationer som bildats av invandrare eller på annan etnisk grund* och till verksamhet som bedrivs av andra organisationer inom integrationsområdet,

- främja utvecklingen av tolk- och översättarverksamhet, samt

- verka för att öka kunskaperna i samhället inom myndighetens ansvarsområde.

att ta emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och vid behov medverka vid deras bosättning,

- följa upp kommunernas introduktion för skyddsbehövande och andra nyanlända invandrare för vilka kommunerna får statlig ersättning och återföra resultatet till kommunerna, andra myndigheter och regeringen,

- besluta om viss statlig ersättning till kommuner och landsting för flyktingmottagande och sjukvårdskostnader,

- ge stöd till *organisationer för personer med utländsk bakgrund* och till verksamhet som bedrivs av andra organisationer inom integrationsområdet,

- främja utvecklingen av tolk- och översättarverksamhet, samt

- verka för att öka kunskaperna i samhället inom myndighetens ansvarsområde.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2000.

11 Förslag till Förordning om ändring i förordningen (1998:1469) om statligt litteraturstöd

Härigenom föreskrivs att 2 och 14 §§ förordningen (1998:1469) om statligt litteraturstöd skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Statligt litteraturstöd enligt 1 § 1 och 2 avser stöd till utgivning av enskilda boktitlar i Sverige, inklusive elektroniskt publicerad litteratur. Detta stöd får lämnas för följande slag av litteratur:

1. ny svensk skönlitteratur för vuxna, inbegripet debatt- och rapportböcker som har skönlitterär prägel,
2. skönlitteratur för vuxna i svensk översättning,
3. facklitteratur för vuxna, såväl svensk som utländsk i svensk översättning,
4. barn- och ungdomslitteratur, svensk och utländsk i svensk översättning samt svensk i översättning till *invandrarspråk*,
5. tecknade serier för barn och ungdom,
6. bildböcker och bildverk,
7. klassisk litteratur, såväl svensk som utländsk i

Statligt litteraturstöd enligt 1 § 1 och 2 avser stöd till utgivning av enskilda boktitlar i Sverige, inklusive elektroniskt publicerad litteratur. Detta stöd får lämnas för följande slag av litteratur:

1. ny svensk skönlitteratur för vuxna, inbegripet debatt- och rapportböcker som har skönlitterär prägel,
2. skönlitteratur för vuxna i svensk översättning,
3. facklitteratur för vuxna, såväl svensk som utländsk i svensk översättning,
4. barn- och ungdomslitteratur, svensk och utländsk i svensk översättning samt svensk i översättning till *språk som talas av personer med utländsk bakgrund*,
5. tecknade serier för barn och ungdom,
6. bildböcker och bildverk,

- svensk översättning, och
8. litteratur på *invandrar- och minoritetsspråk*.
7. klassisk litteratur, såväl svensk som utländsk i svensk översättning, och
8. litteratur på *språk som talas av personer med utländsk bakgrund samt minoritetsspråk*.

Med klassisk litteratur jämställs verk som är att betrakta som allmänt erkänd 1900-talslitteratur, om minst 20 år har förflutit sedan verket första gången gavs ut.

14 §

Särskilt översättningsstöd får lämnas för litteratur på *invandrar- och minoritetsspråk* för provöversättning till svenska språket av delar av en författares verk.

Särskilt översättningsstöd får lämnas för litteratur på *språk som talas av personer med utländsk bakgrund samt minoritetsspråk* för provöversättning till svenska språket av delar av en författares verk.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2000.

12 Förslag till
Förordning till ändring i förordningen
(1998:1784) om arbetsmarknadspoli-
tiska aktiviteter

Härigenom föreskrivs att 13, 14, 24 och 26 §§ förordningen (1998:1784) om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Utbildningen skall vara yrkesinriktad men får också avse

- allmänteoretisk eller orienterande utbildning som är en nödvändig förberedelse för en yrkesinriktad utbildning, och

- utbildning i svenska språket för *invandrare* som har till syfte att förbereda *invandraren* för arbete eller för en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

Svenskundervisning för invandrare enligt förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare (sfi) får dock inte vara arbetsmarknadsutbildning.

Utbildningen skall vara yrkesinriktad men får också avse

- allmänteoretisk eller orienterande utbildning som är en nödvändig förberedelse för en yrkesinriktad utbildning, och

- utbildning i svenska språket för *personer med utländsk bakgrund* som har till syfte att förbereda *dem* för arbete eller för en arbetsmarknadspolitisk åtgärd.

14 §

Utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet på grundskole- och gymnasienivå får som arbetsmarknadsutbildning

Utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet på grundskole- och gymnasienivå får som arbetsmarknadsutbildning

anvisas

1. arbetslösa *invandrare* som under två år eller längre har varit anmälda som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som Arbetsmarknadsstyrelsen föreskriver, och
2. arbetslösa arbetshandikappade som saknar grundläggande utbildning.

anvisas

1. arbetslösa *personer med utländsk bakgrund* som under två år eller längre har varit anmälda som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som Arbetsmarknadsstyrelsen föreskriver, och
2. arbetslösa arbetshandikappade som saknar grundläggande utbildning.

24 §

Länsarbetsnämnden får anvisa arbetspraktik utan överenskommelse om finansieringsbidrag enligt 23 § till

- unga handikappade,
- arbetshandikappade,
- *invandrare*,
- deltagare i arbetspraktik som har vägledning som syfte och som pågår maximalt åtta veckor,
- deltagare i arbetspraktik som anordnas av en ideell organisation,
- den som får ersättning enligt 2 § andra stycket förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd, och
- handledare för deltagare i datortek.

Länsarbetsnämnden får anvisa arbetspraktik utan överenskommelse om finansieringsbidrag enligt 23 § till

- unga handikappade,
- arbetshandikappade,
- *personer med utländsk bakgrund*,
- deltagare i arbetspraktik som har vägledning som syfte och som pågår maximalt åtta veckor,
- deltagare i arbetspraktik som anordnas av en ideell organisation,
- den som får ersättning enligt 2 § andra stycket förordningen (1996:1100) om aktivitetsstöd, och
- handledare för deltagare i datortek.

26 §

Arbetspraktik får pågå högst sex månader.

För *invandrare* och arbets-
handikappade får praktiktiden
dock förlängas med ytterligare
högst sex månader.

För *personer med utländsk
bakgrund* och arbetshandi-
kappade får praktiktiden dock
förlängas med ytterligare
högst sex månader.

För unga handikappade gäller inte någon tidsgräns.

Denna förordning träder i kraft den 1 april 2000.

1 Inledning

1.1 Arbetsgruppens uppdrag

Arbetsgruppens uppdrag är att se över användningen av begreppet invandrare i författningar som har utfärdats av regeringen och i myndigheters verksamhet, *se bilaga 1*. Denna rapport avser den del av uppdraget som gäller författningar utfärdade av regeringen.

Arbetsgruppens uppgift har i denna del varit att kartlägga hur begreppet används i olika författningar och att för varje författning pröva lämpligheten av att använda det samt att föreslå eventuella förändringar. Uppdraget har primärt varit inriktat på begreppet invandrare som sådant. Arbetsgruppen har emellertid också haft till uppgift att uppmärksamma regeringen på eventuella behov av författningsändringar av mer materiell art eller åtgärder av annat slag.

1.2 Arbetets bedrivande

Arbetet inleddes i mitten av januari detta år med en kartläggning av de författningar där begreppet invandrare förekommer. Kartläggningen inleddes med sökningar i databaserna Rixlex och Rättsbanken med invandr- som sökord och med den begränsningen att endast inte upphävda författningar efterfrågades. Därefter sällades de författningar, som av olika skäl bedömdes inte vara av intresse för uppdraget, bort. Sådana skäl var t.ex. att författningarna kommit med i sökresultatet trots att de inte längre gällde eller i princip var obsoleta. Även de författningar där begreppet invandrare endast förekommer som en del av namnet Statens invandrarverk sorterades bort, eftersom arbetsgruppen ansåg att en eventuell förändring av verkets namn låg utanför uppdraget. Efter denna sällning kvarstod 33 författningar. Dessa delades upp i olika grup-

per efter det sätt på vilket begreppet invandrare förekommer i författningen eller det ansvarsområde den tillhör, *se bilaga 2*.

Arbetsgruppen har därefter vid sex sammanträden diskuterat och prövat lämpligheten av den nuvarande användningen av begreppet invandrare samt beslutat om förslag till förändringar. Under utredningstidens gång har det vidare fortlöpande kontrollerats att det inte har tillkommit några författningar, som skulle kunna vara av intresse för uppdraget.

2 Bakgrund

2.1 Inledning

Arbetsgruppens uppdrag skall grunda sig på utgångspunkterna för den nya integrationspolitiken och vad regeringen har anfört i den integrationspolitiska propositionen Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik (prop. 1997/98:16) om begreppets användning. En redogörelse för integrationspolitiken och vad regeringen har anfört när det gäller invandrarbegreppets användning är därför nödvändig. För att läsaren skall få en mer allsidig bild av bakgrunden till arbetsgruppens uppdrag lämnas emellertid också en kort beskrivning av den etniska och kulturella mångfald som präglar dagens svenska samhälle samt en historisk tillbakablick dels i fråga om politiken på det område som numera kallas integrationspolitiskt, dels beträffande användningen av begreppet invandrare. För att underlätta den fortsatta läsningen inleds avsnittet med definitioner av olika begrepp som kommer att användas i rapporten.

2.2 Definitioner

Enligt arbetsgruppens mening bör begreppet **invandrare** – i enlighet med vad som eftersträfvats i den integrationspolitiska propositionen – endast användas i fråga om personer som faktiskt själva har **invandrat**. Av tradition räknas endast den som folkbokförts i Sverige som invandrad. Således är inte begreppet invandrare i Sverige, som i vissa andra länder, tillämpligt på asylsökande och andra som väntar på tillstånd att bosätta sig i landet.

Begreppet **nyanlända invandrare** avser enligt ordalydelsen personer som har invandrat för en relativt kort tid sedan. Någon precisering av hur länge dessa personer anses vara nyanlända finns emellertid inte. Det kan dock noteras att den basnivå som intro-

duktionen för skyddsbehövande och vissa andra invandrare syftar till normalt anses kunna uppnås inom två år.

Vad slutligen gäller begreppet **personer med utländsk bakgrund** syftar detta enligt statistiska riktlinjer som SCB och Invandrarverket tillsammans har utarbetat endast på utrikes födda personer som själva har invandrat eller personer som är födda i Sverige men har två utrikes födda föräldrar. Personer, själva födda i Sverige, med en förälder född i Sverige och en född utomlands kallas enligt riktlinjerna för personer med både svensk och utländsk bakgrund. För att användningen av begreppet personer med utländsk bakgrund inte skall bli alltför otymplig och då det inte har framkommit något skäl för att göra någon åtskillnad mellan personer som har en och personer som har två utrikes födda föräldrar, anser arbetsgruppen emellertid att detta begrepp i författningssammanhang bör användas även för personer som endast har en utrikes född förälder. När arbetsgruppen i sina förslag använder begreppet personer med utländsk bakgrund avses alltså såväl utrikes födda personer som själva har invandrat som personer födda i Sverige med minst en utrikes född förälder. Arbetsgruppen skall i sitt fortsatta arbete se över myndigheternas användning av begreppet invandrare. I det sammanhanget avser arbetsgruppen även att ta upp frågan om samordning av användningen av begreppet personer med utländsk bakgrund i författnings- och statistiksammanhang.

2.3 Det förändrade Sverige

Sedan andra världskrigets slut har antalet människor som flyttar från ett land till ett annat ökat kraftigt. Sedan mitten av 1940-talet har omkring 2 miljoner personer flyttat till Sverige samtidigt som ca 1,2 miljoner personer har utvandrat härifrån. Antalet i Sverige bosatta personer, som är födda utomlands, har ökat från knappt 200 000 år 1950 till närmare en miljon i slutet av år 1998. Ytterligare knappt 800 000 personer, själva födda i Sverige, har minst en

förälder som är född i ett annat land. Mellan 1,7 och 1,8 miljoner personer har alltså helt eller delvis utländsk bakgrund.

Anledningen till att personer invandrar till Sverige varierar. Av de utrikes födda som i dag bor i landet uppskattas omkring en tredjedel ha invandrat på grund av flyktingskäl eller liknande och en tredjedel av familjeskäl, medan det i övriga fall bedöms röra sig om arbetskraftsinvandring.

Beroende på vilken del av världen de fötts i, kan de utrikes födda personer som är bosatta i Sverige delas upp i tre ungefär lika stora grupper. Den första gruppen avser personer födda i andra nordiska länder och den andra personer födda i övriga Europa, medan den tredje gruppen består av personer födda i Asien, Afrika och Sydamerika. Till detta kommer omkring 20 000 personer som är födda i Nordamerika. Det bör dock noteras att den utomeuropeiska invandringen trendmässigt har ökat under de senaste årtiondena.

Av alla utrikes födda personer bosatta i Sverige år 1998 hade ca 40 procent varit i Sverige i minst 20 år och 60 procent i minst tio år. Endast drygt en femtedel hade bott i Sverige en kortare tid än fem år.

2.4 Från invandrapolitik till integrationspolitik

2.4.1 Invandrapolitikens framväxt

Efter andra världskriget fick både de flyktingar som stannat kvar och andra invandrare klara sig på egen hand eller med hjälp av släktingar, vänner och frivilligorganisationer. Först på 1950-talet började det att ställas upp särskilda politiska mål och vidtas speciella åtgärder för invandrare i Sverige. Det var emellertid ännu inte frågan om en samlad politik på området. Invandrare med utländskt medborgarskap fick dock i stor utsträckning del av den generella välfärdspolitiken. Den s.k. assimilationstanken – att det var bäst om de invandrare som inte tänkte återvända till sitt hemland så

snart som möjligt blev ”svenska” – accepterades allmänt även om den aldrig formulerades som en statlig politik.

År 1968 beslutade riksdagen att invandringen skulle regleras. Som skäl för regleringen angavs bl.a. att den var nödvändig för att landets resurser skulle räcka till att ge samma levnadsvillkor till invandrare som till svenskar (prop. 1968:142, bet. 1968:StatsU196, rskr. 1968:405). Beslutet innebar således att det s.k. jämlikhetsmålet formulerades. Detta mål skulle huvudsakligen uppnås genom den generella välfärdspolitiken. De enda undantagen skulle i princip vara de säråtgärder i form av undervisning i svenska och information om Sverige på invandrarspråk, som riksdagen hade beslutat om i mitten av 1960-talet. Assimilationstanken hade börjat att ifrågasättas och det talades vid denna tidpunkt i stället om ”invandrarnas anpassning”.

2.4.2 Invandrapolitiken

År 1975 antog en enig riksdag riktlinjer för en samlad invandrapolitik, som riktade sig såväl direkt som indirekt till invandrare (prop. 1975:26, bet. InU 1975:6, rskr. 1975:160). Till jämlikhetsmålet lades de två målen valfrihet och samverkan. Det togs klart avstånd från assimilationstanken. I enlighet med detta infördes år 1976 en bestämmelse i regeringsformen som föreskriver att etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjlighet att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas. Den generella välfärdspolitiken skulle fortfarande vara utgångspunkten för politiken. Detta innebar att varje myndighet och berörd organisation skulle ta ansvar för åtgärder för invandrare på samma sätt som för befolkningen i övrigt. Säråtgärder för invandrare skulle dock förekomma. En del sådana åtgärder, som allteftersom hade införts på försök, permanentades. Även en rad andra aktiviteter och åtgärder infördes till följd av 1975 års beslut. År 1976 genomfördes en rösträttsreform, som innebar att utländska medborgare som varit bosatta i Sverige i minst tre år fick rätt att rösta i kommunala val och också blev valbara till de kommunala församlingarna. Hemspråksreformen trädde i kraft år 1977. Samma år gavs även

rätt till hemspråksträning för barn i förskola. Andra åtgärder som infördes var stöd i olika former till kulturella verksamheter för ”språkliga minoriteter” samt till bokinköp, radio- och TV-program samt litterär produktion på andra språk än svenska.

Under ett tiotal år därefter fanns det ibland mycket långtgående tolkningar och förväntningar på en särskild minoritetspolitik och valfrihet för invandrare i det svenska samhället. År 1986 fattade riksdagen emellertid ett nytt invandrapolitiskt beslut (prop. 1985/86:98, bet. Sfu 1985/86:20, rskr. 1985/86:301), som bl.a. innebar att dessa förväntningar skruvades ner. Det konstaterades nämligen att invandrargrupper inte är minoriteter i folkrättslig mening. Vidare preciserades valfrihetsmålet genom att det sades innefatta respekt för den enskildes identitet samt möjligheter att utveckla det egna kulturarvet inom ramen för de grundläggande normer som gäller för mänsklig samlevnad i det svenska samhället. Dessutom fastslogs att det även fortsättningsvis skulle vara den generella politiken som huvudsakligen skulle tillgodose även invandrares behov.

1986 års beslut grundades emellertid på utredningar som genomförts innan asylinvandringen började öka i mitten av 1980-talet. De invandrare som varit länge i Sverige hade svårt att identifiera sig med de problem och frågor som hörde till asylinvandringen och det hävdades att invandrapolitiken var bortglömd. Det började bli allt svårare för många att över huvud taget identifiera sig som ”invandrare”. Även valfrihetsmålet ifrågasattes. Detta mål hade alltsedan det formulerades varit det mest omdebatterade av de invandrapolitiska målen. Det hade skapat förväntningar på en särskild politik för olika etniska grupper, men också setts som ett hot mot svenskheten. Debatten hade ofta förts som en fråga om ”valfrihetens gränser”. I propositionen Aktiv flykting- och immigrationspolitik (prop. 1990/91:195), som drogs tillbaka av den regering som tillträdde år 1991, gjordes emellertid den bedömningen att staten inte kunde lägga fast andra gränser för valfriheten än vad som regleras i olika författningar. Det ansågs vara en oframkomlig väg att ytterligare försöka precisera valfrihetsmålet. I stället förespråkades ett mer jämlikt och generöst mångkulturellt samhälle.

Diskussionen kring termen mångkultur skilde sig dock inte så mycket från diskussionen om valfrihetsmålet. Det gemensamma var att den fokuserade på invandrades rättigheter och möjligheter jämfört med svenskar. Befolkningen delades med andra ord upp i ett ”vi” och ett ”dom”. På grund av att termen mångkultur efterhand har blivit laddad med många olika innebörder har man numera övergått till att i stället tala om samhällets etniska och kulturella mångfald. Denna mångfald innefattar även religiösa och språkliga element. Den kan också syfta på alla de olika livserfarenheter som landets befolkning har.

2.4.3 Integrationspolitiken

Sedan det konstaterats att den svenska befolkningens etniska sammansättning på kort tid hade förändrats påtagligt utan större konflikter mellan olika befolkningsgrupper, men att det också hade börjat utvecklas en ökande social segregering med etniska inslag tillkallades i november 1994 en parlamentarisk kommitté – Invandrarpolitiska kommittén (Ku 1994:11) – med uppgift att göra en bred och omfattande översyn av den svenska invandrapolitiken. I april 1996 överlämnade kommittén sitt slutbetänkande Sverige, framtiden och mångfalden (SOU 1996:55) där kommittén föreslog nya mål och riktlinjer för invandrapolitiken och för den generella samhällspolitiken. På grundval av detta betänkande lade regeringen fram den integrationspolitiska propositionen Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik (prop. 1997/98:16) i vilken det föreslogs mål och inriktning för en framtida integrationspolitik. I december 1997 biföll riksdagen förslaget (bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68).

Utgångspunkter för integrationspolitiken

Den generella politikens betydelse skall betonas ännu starkare framöver och på ett annat sätt än tidigare utgå i fråan och spegla den etniska och kulturella mångfald som finns i det svenska samhället. Denna mångfald skall därför tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsområden och nivåer.

I den generella politiken har det alltid funnits säråtgärder för de individer eller grupper som haft särskilda behov. Sådana särskilda behov har t.ex. de invandrare som har dåliga kunskaper i det svenska språket eller saknar svensk utbildningsbakgrund. Det är dock normalt inte invandrarskapet i sig som motiverar säråtgärder av olika slag utan det konkreta behovet av en åtgärd i det enskilda fallet. I framtiden bör säråtgärder riktas till invandrare som grupp endast när detta är befogat, dvs. när invandrarskapet är en mer relevant utgångspunkt för åtgärder än andra förhållanden. Detta anses enbart vara fallet under den allra första tiden i Sverige. Hänsyn bör emellertid även då tas till individuella skillnader och behov. Utformningen av vissa åtgärder och insatser som i dag riktar sig till invandrare som grupp, t.ex. samhällsinformation och stödet till invandrarorganisationer, kommer naturligtvis att påverkas på sikt. Modersmålsundervisningen, rätten till tolkservice, svenskundervisning för invandrare (sfi) och andra åtgärder och rättigheter som tillkommit inom ramen för den tidigare rådande invandrapolitiken ligger dock tills vidare fast.

Integrationspolitikens mål och inriktning

I integrationspolitiken har sådana synsätt och åtgärder samlats som syftar till att skapa lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund. Integrationspolitiken rör hela befolkningen och samhällsutvecklingen i stort. Staten skall fastställa mål för vad som bör uppnås inom olika samhällsområden genom t.ex. utbildningspolitik och arbetsmarknadspolitik samt stödja individens integration genom att föra en politik som ger var och en möjlighet att förverkliga sina mål i livet. Samhället skall också stödja individens rätt att vara olik genom att underlätta en integre-

ring av gamla och nya livsmönster och livsstilar på det sätt individen själv önskar. Integrationsprocesserna är ömsesidiga, vilket innebär att alla i samhället är delaktiga och medansvariga i dem och att alla måste bidra till integrationen.

Kort uttryckt skall integrationspolitikens mål vara

- lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- en samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund samt
- en samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund skall vara delaktiga i och medansvariga för.

Det integrationspolitiska arbetet skall särskilt inriktas på att

- skapa förutsättningar för individens egen försörjning och delaktighet i samhället,
- värna om grundläggande demokratiska värden och verka för kvinnors och mäns lika rättigheter och möjligheter samt
- förebygga och motverka diskriminering, främlingsfientlighet och rasism.

2.5 Begreppet invandrare

2.5.1 Bakgrund

Begreppet invandrare valdes medvetet av myndigheterna i slutet av 1960-talet som ersättning för ordet utlänning, som då uppfattades som negativt laddat. Redan Invandrarutredningen, som hade till uppgift att kartlägga invandrarnas och minoriteternas situation i Sverige och att föreslå åtgärder på olika områden, konstaterade emellertid att begreppet invandrare inte var entydigt. I sitt del-

betänkande Invandrarutredningen 1 (SOU 1971:51) uttalade utredningen bl.a. följande (s. 22):

”I det allmänna språkbruket använder man benämningen invandrare om i Sverige bosatta personer av utländsk härkomst, framför allt då sådana som har kommit till Sverige efter andra världskriget. Till invandrarna räknas vanligen även i Sverige födda utlänningar. Ibland avser man med invandrare alla i Sverige bosatta utländska medborgare, ibland räknar man även in naturaliserade svenska medborgare.

Det är svårt att på ett entydigt sätt definiera begreppet invandrare. Bland de utländska medborgarna i vårt land finns t.ex. även sådana som är av svenskt ursprung och som är födda här. Dessa kan inte anses vara invandrare i den betydelsen man vanligen lägger i ordet. Å andra sidan kan det i en del sammanhang vara befogat att bland invandrarna räkna in i Sverige födda barn till naturaliserade svenskar.”

Vid ytterligare tillfällen under 1970-talet återkom man till invandrarbegreppets betydelse. Invandrargruppen, vars uppdrag var att utreda invandrarelevers utbildningssituation i grundskolan och gymnasieskolan, påpekade att begreppet inte var entydigt. Gruppen valde i sin rapport Förslag om åtgärder för invandrabarnen i förskola, grundskola och gymnasieskola (Ds U 1975:13) att använda det i dess ”vanliga, inte preciserade betydelse”. Även i en proposition om hemspråksundervisning för invandrabarn (prop. 1975/76:118) förklarades det att begreppet i propositionen användes på detta sätt.

På 1990-talet har frågan om begreppets betydelse tagits upp på nytt i olika sammanhang, förutom i den integrationspolitiska propositionen och Invandrapolitiska kommitténs slutbetänkande även i bl.a. rapporten Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter (Ds 1995:68) och betänkandet Lika möjligheter (SOU 1997:82).

2.5.2 Nuvarande ordning

Begreppet invandrare är inte entydigt utan används såväl i dagligt tal som i statistiska sammanhang på en mängd olika sätt. Det existerar inte heller som ett övergripande rättsligt begrepp. Begreppet kan i stället definieras på en mängd olika sätt. Man kan utgå från objektiva kriterier såsom medborgarskap, födelseland, vistelsetid i Sverige, familjebildning eller modersmål. Man kan också utgå från subjektiva kriterier, varvid det avgörande kan vara den aktuella personens utseende eller om denne talar svenska med eller utan brytning. Den indelning som personen i fråga själv gör kan därför naturligtvis ibland avvika från den andra människor gör. En person som känner sig svensk kan med andra ord betraktas som invandrare av andra eller tvärtom. I rapporten *Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter* (Ds 1995:68) har begreppets ottydliga innebörd beskrivits på följande sätt (s. 26):

”Genom invandring erhålles en invandrabefolkning. Hur denna skall avgränsas är inte självklart. Svårigheter finns att åstadkomma en för alla sammanhang entydig och meningsfull definition av invandrare. Ibland menas med invandrare personer som är födda utomlands. Ibland menas personer med utländskt medborgarskap. I andra sammanhang låter man invandrargruppen omfatta både utländska medborgare och naturaliserade personer (personer som fått svenskt medborgarskap). Gränsen kan sedan flyttas allt ”längre ut”. Det finns personer som fötts i Sverige som svenska medborgare men med någon förälder som har eller har haft utländskt medborgarskap. Genom sitt ursprung uppfattas ibland även dessa som invandrare.”

Det bör noteras att begreppet invandrare av tradition har kopplats till folkbokföringen i landet. Det är därför endast den som har fått tillstånd att bosätta sig i Sverige och därmed folkbokförs här som betraktas som invandrare i den svenska statistiken. Problem på detta område har lett till att SCB och Invandrarverket tillsammans har utformat riktlinjer för hur personer med utländsk bakgrund bör redovisas i statistiken. Förutom de grundläggande indelningarna efter födelseland, medborgarskap och kön rekommenderas en indelning av befolkningen i personer med utländsk bakgrund, personer med både svensk och utländsk bakgrund samt personer med

svensk bakgrund. Med uttrycket personer med utländsk bakgrund avses dels utrikes födda personer som själva har invandrat, dels personer som är födda i Sverige men har två utrikes födda föräldrar. Personer med både svensk och utländsk bakgrund står för personer födda i Sverige med en förälder som är född här och en utrikes född förälder, medan personer med svensk bakgrund endast avser personer födda i Sverige med två föräldrar födda här. När arbetsgruppen använder uttrycket personer med utländsk bakgrund avser den emellertid såväl utrikes födda personer som själva har invandrat som personer födda i Sverige med minst en utrikes född förälder, se närmare avsnitt 2.2.

2.5.3 Den framtida användningen av begreppet invandrare

Det lämpliga i att kalla människor som har bott länge i Sverige för invandrare kan ifrågasättas. De svårigheter som typiskt kan kopplas ihop med invandrarskapet förekommer framför allt under den första tiden i landet. Det har påvisats stora skillnader mellan utrikes födda beroende på hur lång tid de har varit bosatta i Sverige. Efter en längre tid uppvisar dessa personer allt fler likheter med dem som är födda i Sverige när det gäller t.ex. arbetsförhållanden, inkomst, bostad och med all sannolikhet också deltagande i politiska val m.m. En relativt stor del av invandrarna har också familjemässigt integrerats i den svenskfödda befolkningen. Personer som själva är födda i Sverige men har minst en utrikes född förälder kallas ofta för andragenerationsinvandrare eller invandrabarn. En sådan användning av begreppet invandrare kan ifrågasättas i ännu högre grad. Dessa personer har oftast en starkare anknytning till Sverige än till något annat land. Att kalla dem för invandrare kan leda till att de känner sig utanför, att de varken tillhör Sverige eller det andra landet. Benämningar som invandrabarn eller andragenerationsinvandrare leder också lätt till att skillnader och missförhållanden görs till invandrarproblem. Själva begreppet invandrare får alltså en onödig koppling till olika problem, vilket

medför att individen blir bärare av dessa i stället för att de rätta orsakerna hittas.

Mot denna bakgrund har regeringen i den integrationspolitiska propositionen slagit fast att begreppet invandrare är grovt generaliserande och underförstår en grupp med gemensamma kännetecken och en samhörighet som är skild från svenskarnas samt att begreppet därför inte bör användas på ett sätt som förstärker ett vi-och-dom-tänkande. Vidare har det slagits fast att begreppet i synnerhet bör undvikas som benämning på personer som är födda i Sverige. Regeringen har också uttalat att de statistiska riktlinjer som SCB och Invandrarverket tillsammans har utformat bör bidra till att förändra användningen av begreppet invandrare när statistiska beskrivningar används samt att propositionen – där så varit möjligt och lämpligt – utgått från dessa riktlinjer. I propositionen har därför begreppet invandrare endast använts som beteckning på personer som faktiskt själva har invandrat. Mot bakgrund av begreppets olika innebörder och regeringens bedömning att åtgärder som riktar sig till invandrare som grupp bör begränsas till den första tiden i Sverige har det också ansetts finnas ett behov av den nu aktuella översynen av begreppets användning i olika författningar.

3 Hur används begreppet invandrare?

I detta avsnitt redovisas arbetsgruppens kartläggning av de författningar där begreppet invandrare förekommer. Varje avsnitt inleds med en bakgrundsbeskrivning till nuvarande bestämmelser på respektive område, vilken följs av en presentation av nu gällande rätt. Därefter anges i vilka former och sammanhang som begreppet invandrare förekommer, varpå varje avsnitt avslutas med en analys av vilken betydelse begreppet har i just det sammanhanget.

3.1 Utbildningsfrågor

3.1.1 Svenskundervisning för invandrare (sfi)

Bakgrund

Undervisning i svenska för invandrare infördes till följd av ett beslut av Kungl. Maj:t år 1965 att ställa medel till förfogande för sådan undervisning. Inledningsvis anordnades undervisningen som en del av en försöksverksamhet genom studieförbunden. Försöksverksamheten omfattade även studiecirklar med särskild samhällsundervisning för invandrare och uppsökande verksamhet bland hemarbetande invandrare. Från och med år 1968 till och med budgetåret 1981/82 gavs också sommarkurser för invandrare vid flera folkhögskolor. Vidare anordnades undervisning i svenska språket med samhällsorientering inom arbetsmarknadsutbildningen och av Arbetsmarknadsverket inom ramen för det statliga flyktingomhändertagandet.

Först år 1986 permanentades verksamheten (prop. 1983/84:199, bet. UbU 1984/85:6, rskr. 1984/85:77, prop. 1985/86:67, bet. UbU 1985/86:10, rskr. 1985/86:143), varvid mål

och riktlinjer preciserades i en särskild läroplan för sfi. Undervisningen delades upp i två delar: grundläggande svenskundervisning (grund-sfi) och påbyggnadsundervisning (påbyggnads-sfi). Kommunerna fick ansvar för anordnandet av grund-sfi, som kunde bedrivas antingen av kommunen själv via den kommunala vuxenutbildningen (komvux) eller – på uppdrag av kommunen – av studieförbund eller folkhögskolor. Påbyggnads-sfi erbjöds som studiecirkel inom studieförbunden eller inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen som förberedelse för en yrkesutbildning.

Sedan det från flera håll hade påtalats brister i systemet beslutade riksdagen om en sfi-reform, som trädde i kraft den 1 januari 1991 (prop. 1989/90:102, bet. 1989/90:UbU27, rskr. 1989/90:279). Reformen innebar bl.a. att uppdelningen av sfi i grund-sfi och påbyggnads-sfi togs bort och ersattes av en sammanhållen utbildning, som kommunen hade ansvar för. I samband med reformen tillkom också en ny läroplan för grundläggande svenskundervisning för vuxna invandrare, Lsfi-91.

Den 1 juli 1994 ändrades reglerna om sfi på nytt (prop. 1993/94:126, bet. 1993/94:UbU10, rskr. 1993/94:341). Denna gång gjordes förändringar bl.a. i fråga om vilka som hade rätt till sfi. Till skillnad från vad som tidigare gällt skulle det inte längre spela någon roll hur länge personen i fråga hade vistats eller arbetat i Sverige. Det avgörande för rätt till sfi skulle i stället enbart vara om personen saknade sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som sfi avser att ge, dvs. om personen hade behov av undervisningen. Läroplanen för sfi upphörde att gälla och i stället beslutades att verksamheten skulle vila på de grundläggande värden som framgår av 1994 års läroplan för de frivilliga skolformerna, Lpf 94.

Reglerna om sfi har sedan 1994 förblivit i allt väsentligen desamma. Kunskapslyftskommittén (U 1995:09), vars huvuduppgift är att komma med förslag till hur vuxenutbildningssystemet i Sverige skall utvecklas för att bli en effektiv och integrerad del av det livslånga lärandet, har emellertid i sitt första delbetänkande Vuxenutbildning och livslångt lärande – Situationen inför och under första året med kunskapslyftet (SOU 1998:51) förordat att sfi skall upphöra som en egen skolform och i stället föras över till den

grundläggande vuxenutbildningen, där undervisningen kan integreras i ämnet svenska som andraspråk. Detta kan enligt kommittén ske exempelvis genom att tre kurser inrättas i ämnet, varvid den andra kursen – svenska som andraspråk 2 – skulle motsvara den nuvarande kursen svenska för invandrare. I sitt andra delbetänkande *Vuxenutbildning för alla?* Andra året med *Kunskapslyftet* (SOU 1999:39) har kommittén vidhållit sitt förslag och förklarat att den i sitt slutbetänkande avser att ta upp utbildning för invandrare i ett helhetsperspektiv. Även Skolverket har i en promemoria den 8 juni 1998 (dnr 1998:1426) lämnat förslag som berör sfi. I promemorian har verket föreslagit att olika skolformers kursplaner som rör svenska som andraspråk förs samman och presenteras som en helhet med en baskurs för alfabetisering och fem kurser i svenska som andraspråk, varvid kurs 2 skulle motsvara nuvarande sfi. Verket har också föreslagit vissa terminologiska förändringar. På grundval av såväl *Kunskapslyftskommitténs* som *Skolverkets* förslag har regeringen i sin skrivelse *Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – samverkan, ansvar och utveckling* (skr. 1998/99:121) behandlat frågan om den framtida organisationen av sfi. I skrivelsen bedömer regeringen att det finns skäl som talar för att sfi på sikt borde bli en integrerad del av komvux och att den avser att ge Skolverket i uppdrag att i samråd med Integrationsverket, Arbetsmarknadsverket och Svenska Kommunförbundet utreda om sfi organisatoriskt kan föras in i komvux och analysera konsekvenserna av detta.

Gällande rätt

Det huvudsakliga syftet med sfi är att ge vuxna nyanlända invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället. Kommunerna är huvudmän för sfi, men får uppdra åt andra – t.ex. studieförbund och folkhögskolor – att anordna utbildningen. Rätt att delta i en kommuns sfi har de som är bosatta i kommunen och som saknar sådana grundläggande kunskaper i svenska språket som utbildningen syftar till att ge samt de som är finska medborgare och stadigvarande arbetar i kommunen, men är

bosatta i Finland nära gränsen till Sverige, och saknar nyss nämnda kunskaper i svenska språket. Den som har sådana kunskaper i det danska eller norska språket att grundläggande svenskundervisning inte kan anses nödvändig har dock inte rätt att delta i sfi. Undervisningen vänder sig till personer som har passerat skolpliktig ålder, varför en person har rätt till sfi först från och med det andra kalenderhalvåret det år han eller hon fyller sexton år. Kommunerna är skyldiga att erbjuda sfi åt dem som har rätt att delta i undervisningen och skall också aktivt verka för att nå dessa personer och motivera dem att delta i utbildningen. Undervisningen skall finnas tillgänglig så snart som möjligt, normalt inom tre månader.

Sfi vilar på de grundläggande värden som anges i läroplanen för de frivilliga skolformerna, för närvarande Lpf 94. Det finns vidare en särskild kursplan för sfi, SKOLFS 1994:28. Undervisningen skall som huvudregel bedrivas i grupp. Som riktvärde för utbildningens omfattning i tid har regeringen fastställt 525 timmar à 60 minuter. Sfi bör bedrivas kontinuerligt under hela året med uppehåll endast för semester och får kombineras med utbildning inom någon annan skolform inom det offentliga skolväsendet. Betyg sätts efter avslutad kurs efter en betygsskala med betygsstegen Godkänd (G) och Väl Godkänd (VG). För den som inte uppnår nivån för betyget Godkänd utfärdas ett intyg som anger vad han eller hon kan i förhållande till kursens mål. Den som har påbörjat en kurs i sfi har normalt rätt att fullfölja kursen. Undervisningen skall dock upphöra om eleven saknar förutsättningar att tillgodogöra sig undervisningen eller annars inte gör tillfredsställande framsteg. Om undervisningen har upphört eller om eleven frivilligt har avbrutit undervisningen, har denne rätt till ny utbildning endast om särskilda skäl talar för det.

I vilka sammanhang förekommer begreppet svenskundervisning för invandrare (sfi)?

Grundläggande bestämmelser om sfi finns i 13 kap. skollagen (1985:1100) och förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare. Begreppet sfi förekommer också i olika sammanhang i studiestödslagen (1973:349), semesterlagen (1977:480), sekretesslagen (1980:100), tjänstledighetsförordningen (1984:111), 1 kap. och 15 kap. skollagen (1985:1100), lagen (1986:163) om rätt till ledighet för svenskundervisning för invandrare, arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262), förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m., förordningen (1991:1124) om avgifter för provning inom det offentliga skolväsendet, förordningen (1991:1195) om det offentliga skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m., gymnasieförordningen (1992:394), förordningen (1992:403) om kommunal vuxenutbildning, förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag, förordningen (1997:381) om vissa särskilda uppgifter för Lärarhögskolan i Stockholm rörande svenska som andraspråk och svenskundervisning för invandrare samt förordningen (1998:1784) om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter.

Vilken betydelse har begreppet invandrare i detta sammanhang?

Enligt 13 kap. 1 § skollagen syftar sfi till att ge vuxna nyanlända invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället. Av själva lydelsen framgår att begreppet nyanlända invandrare avser personer som själva invandrat för en relativt kort tid sedan. Sedan den 1 juli 1994 begränsas emellertid inte rätt till sfi i tid. I stället är denna rättighet knuten till behovet av grundläggande kunskaper i det svenska språket. Således är det inte enbart nyanlända invandrare som har rätt till sfi. I princip skulle även personer som inte själva invandrat kunna ha ett sådant behov av grundläggande kunskaper i svenska språket som ger rätt till sfi. Därtill kommer att även s.k. finska gränsgångare – finska medborgare som stadigvarande arbetar i Sverige, men är bosatta i

Finland nära gränsen till Sverige – uttryckligen har denna rätt. Mot denna bakgrund och då det inte getts någon definition av begreppet invandrare i förarbetena till de aktuella bestämmelserna, framstår det som oklart vilka kategorier av personer som begreppet avser i detta sammanhang. Ett undantag till detta är dock begreppet nyanlända invandrare, som ju helt klart avser personer som själva har invandrat relativt nyligen.

3.1.2 Svenska som andraspråk

Bakgrund

Efter 1960-talets arbetskraftsinvandring utvecklades ämnet svenska som andraspråk i grundskola, gymnasieskola och vuxenutbildning. Inom det obligatoriska skolväsendet började statsbidrag för stödundervisning av invandrarbarn att lämnas läsåret 1966/67. Stödundervisningen bestod dels av undervisning i svenska, dels av studiehandledning på elevens modersmål. Undervisningen reglerades av särskilda anvisningar utfärdade av Skolöverstyrelsen (SÖ).

Först år 1977 kom grundskolans stödundervisning i svenska att regleras av en förordning, nämligen den då gällande skolförordningen (1971:235). Som målgrupp för undervisningen angavs elever med minoritetsspråk som hemspråk och elever med svenska som hemspråk, som tagits in från utländska skolor (prop. 1975/76:118, bet. UbU 1975/76:33, rskr. 1975/76:391, prop. 1976/77:22, bet. UbU 1976/77:10, rskr. 1976/77:111, prop. 1976/77:100 bil. 12, bet. UbU 1976/77:16, rskr. 1976/77:157).

År 1982 blev svenska som främmande språk, som det nu började att kallas, ett eget ämne i grundskolan (prop. 1981/82:15, bet. UbU 1981/82:6, rskr. 1981/82:115, prop. 1981/82:51, bet. UbU 1981/82:8, rskr. 1981/82:127). Redan år 1985 bytte emellertid ämnet namn, denna gång till det nuvarande svenska som andraspråk. Avgränsningen av den kategori av elever som hade rätt till undervisning i ämnet justerades för de elever som inte hade svens-

ka som hemspråk på det sättet att kravet på att deras hemspråk skulle vara ett minoritetsspråk ändrades till att det skulle vara just ett annat språk än svenska (prop. 1984/85:100 bil. 10, bet. UbU 1984/85:12, 16 och 18, rskr. 1984/85:149, 234 och 272). Som en grundförutsättning för undervisningen fördes år 1988 in att det skulle finnas behov av den (prop. 1986/87:100 bil. 10, bet. UbU 1986/87:12, rskr. 1986/87:185), medan även invandrarelever med svenska som huvudsakligt hemspråk gavs rätt till undervisning i ämnet år 1991 (prop. 1990/91:115, bet. 1990/91:UbU17, rskr. 1990/91:357).

Efter att i alla år ha varit en stödundervisning övergick svenska som andraspråk år 1995 till att bli ett med övriga ämnen likvärdigt skolämne (prop. 1994/95:174, bet. 1994/95:UbU19, rskr. 1994/95:406). År 1997 justerades reglerna terminologiskt på så sätt att termen hemspråk byttes ut mot modersmål, medan uttrycket huvudsakligt hemspråk ändrades till huvudsakligt umgängespråk med en eller båda vårdnadshavarna (prop. 1996/97:110, bet. 1996/97:UbU12, rskr. 1996/97:225).

Gällande rätt

Svenska som andraspråk utgör ett ämne såväl i grundskolan och gymnasieskolan som i komvux grundläggande och gymnasiala utbildning. Med andraspråk avses ett språk som lärs in sedan en person helt eller delvis tillägnat sig sitt förstaspråk och vars inläring äger rum i en miljö där språket används i naturlig kommunikation. Svenska blir således andraspråk för de elever som har ett annat förstaspråk, men går i skola i Sverige. I gymnasieskolan och den gymnasiala vuxenutbildningen är svenska som andraspråk ett till svenska alternativt kärnämne, dvs. ett ämne som ingår i alla nationella program. Inom gymnasieskolan kan ämnet även läsas som s.k. individuellt val.

Undervisning i svenska som andraspråk skall – om det behövs – i grundskolan anordnas för elever som har ett annat språk än svenska som modersmål, elever som har svenska som modersmål och som har tagits in från skolor i utlandet samt invandrarelever

som har svenska som huvudsakligt umgängesspråk med en eller båda vårdnadshavarna. För gymnasieskolans del anges att en elev som har ett annat språk än svenska som modersmål – om han eller hon behöver och önskar det – får läsa svenska som andraspråk som kärnämne i gymnasieskolan. Samma kriterier för rätt till undervisning i svenska som andraspråk gäller för komvux del. Godkänt betyg i svenska som andraspråk från gymnasieskolan eller den gymnasiala vuxenutbildningen ger allmän behörighet till högskolestudier.

Det primära syftet med undervisningen i svenska som andraspråk är att eleverna skall uppnå en funktionell behärskning av språket som är i nivå med den som elever med svenska som modersmål har. Ytterst är syftet med ämnet att eleverna skall uppnå förstaspråksnivå i svenska. Genom det ges eleverna förutsättningar att delta i utbildning samt verka i yrkes- och samhällsliv på samma villkor som elever med svenska som hemspråk. Undervisningen i svenska som andraspråk ersätter undervisningen i ämnet svenska. Innehållet är också till stora delar detsamma. De kunskaper som svenska som andraspråk är tänkt att ge är med andra ord till stora delar desamma som ämnet svenska avser att ge.

I vilken form och vilket sammanhang förekommer begreppet invandrare?

I 2 kap. 15–18 §§ grundskoleförordningen (1994:1194) behandlas ämnet svenska som andraspråk i grundskolan, varvid 15 § första stycket reglerar under vilka förutsättningar undervisning i svenska som andraspråk skall anordnas. Av paragrafen framgår att sådan undervisning skall anordnas om det behövs för elever som har ett annat språk än svenska som modersmål, elever som har svenska som modersmål och som har tagits in från skolor i utlandet och *invandrarelever* som har svenska som huvudsakligt umgängesspråk med en eller båda vårdnadshavarna.

Vilken betydelse har "invandrarelever"?

Redan Invandrarutredningen (IU) uttalade sig om innebörden av begreppet invandrarelever. I huvudbetänkandet Invandrarutredningen 3 – Invandrarna och minoriteterna (SOU 1974:69) anförde utredningen bl.a. följande (s. 248–249):

”F.n. saknas en entydig definition av begreppet invandrarelev. I allmänhet används begreppet om alla barn av utländsk härkomst, oavsett om de är födda i landet eller inte och oavsett om de är utländska eller svenska medborgare. I utbildningshänseende likställs vidare barn från inhemska språkliga minoritetsgrupper (såsom tornedalingar och samer) i vissa avseenden med och anses vara i behov av samma åtgärder som barn av utländsk härkomst.

I det följande kommer IU att, om inte annat anges, med invandrarelev/invandrarbarn avse barn från familjer, där båda eller den ena av föräldrarna har annat modersmål än svenska.”

Invandrargruppen, vars uppdrag var att utreda invandrarelevs utbildningssituation i grundskolan och gymnasieskolan, påpekade också i sin rapport Förslag om åtgärder för invandrarbarnen i förskola, grundskola och gymnasieskola (Ds U 1975:13) att termerna invandrare och invandrarbarn inte var entydiga och valde att använda termerna i deras ”vanliga, inte preciserade betydelse”. Vid remissbehandlingen av arbetsgruppens förslag kommenterades terminologiska frågor av detta slag i samband med behandlingen av hemspråksundervisningen för invandrarbarn. I propositionen (1975/76:118) om just hemspråksundervisning för invandrarbarn förklarade departementschefen att hon i föreliggande förslag – liksom invandrargruppen – använde termerna invandrare, invandrarbarn och invandrarungdomar i deras vanliga, inte närmare preciserade betydelse.

Även Invandrarpolitiska kommittén har i sitt slutbetänkande i förbigående gett en definition på ”invandrarelever”. I betänkandet sägs kort och gott att invandrarelever är elever med ett annat hemspråk än svenska.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är oklart vad som avses med "invandrarelever". Det kan dock noteras att ingen av de definitioner som har lämnats i olika offentliga tryck är inriktad på om barnet självt har invandrat utan i stället på om barnet eller dess föräldrar har ett annat modersmål eller hemspråk än svenska.

3.1.3 Förordningen (1995:889) om en särskild teoretisk och praktisk utbildning vid universitet och högskolor

Bakgrund

Den s.k. aspirantutbildningen, som förordningen behandlar, var inledningsvis en försöksverksamhet som bedrevs vid vissa universitet och högskolor som en del av de särskilda åtgärder som vidtogs för att under läsåret 1995/96 erbjuda fler studerande plats i högskolan (prop. 1994/95:100 bil. 9 och prop. 1994/95:139, bet. 1994/95:UbU15, rskr. 1994/95:353). Aspirantutbildningen vände sig i första hand till arbetslösa invandrare med utländsk akademisk utbildning. Syftet med utbildningen var att underlätta dessa personers inträde på den svenska arbetsmarknaden och samtidigt tillvarata deras kompetens. Utbildningen omfattade ca 1200 platser och anordnades vid universiteten i Lund, Uppsala, Göteborg, Stockholm och Umeå samt vid högskolorna i Luleå, Växjö och Trollhättan/Uddevalla och vid Mälardalens högskola.

Försöksverksamheten med aspirantutbildning förlängdes (prop. 1995/96:105, bet. 1995/96:FiU10, rskr. 1995/96:304) och från och med höstterminen 1997 permanentades verksamheten (prop. 1996/97:1, utg.omr. 16, volym 6, bet. 1996/97:UbU1, rskr. 1996/97:100).

Gällande rätt

Aspirantutbildningen skall vid behov anordnas för att det skall bli lättare att få arbete i Sverige för personer som har en utländsk högskoleutbildning, har invandrat, är folkbokförda i Sverige och har ett annat modersmål än svenska. Utbildningen, som ges på heltid och omfattar 40 poäng, består av både teoretiska studier och praktik. De teoretiska studierna skall ge sådana fördjupade kunskaper som är av värde för praktiken. Utöver de behörighetskrav som allmänt gäller måste den sökandes utländska högskoleutbildning motsvara minst tre års heltidsstudier. Särskilda regler om urval bland sökande till utbildningen gäller.

I vilken form och vilket sammanhang förekommer begreppet invandrare?

I 1 § anges under vilka förutsättningar aspirantutbildningen skall anordnas. Enligt paragrafen skall sådan utbildning vid behov anordnas för att det skall bli lättare att få arbete i Sverige för personer som har en utländsk högskoleutbildning, har *invandrat*, är folkbokförda i Sverige och har ett annat modersmål än svenska.

Vilken betydelse har "invandrat" i denna författning?

Det har i samband med författningens tillkomst inte angetts vad som i detta sammanhang avses med "invandrat". Med hänsyn framför allt till att det krävs en utländsk högskoleutbildning motsvarande minst tre års heltidsstudier och ett annat modersmål än svenska, men även till förordningens utformning i övrigt, bör det dock med "invandrat" i detta sammanhang endast avses personer som invandrat i vuxen ålder.

3.2 Arbetsmarknadsfrågor

3.2.1 Förordningen (1998:1784) om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter

Bakgrund

Det fanns tidigare flera arbetsmarknadspolitiska åtgärder som innefattade praktik och vars syfte var att deltagaren genom nödvändiga kontakter med arbetslivet skulle öka sin kompetens så att han eller hon efter praktikperioden skulle kunna få ett reguljärt arbete. Arbetsplatsintroduktion och arbetslivsutveckling var sådana åtgärder. För att undvika onödig administration och som ett led i regeringens förenklingsarbete ersattes emellertid dessa åtgärder den 1 januari 1999 av en ny form av praktikåtgärd, arbetspraktik (prop. 1998/99:1, utg.omr. 14, volym 7, bet. 1998/99:AU1, rskr. 1998/99:105). För att förenkla och harmonisera flera andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder där aktivitetsstöd lämnades i form av utbildningsbidrag sammanfördes också bestämmelserna om arbetsmarknadsutbildning, yrkesinriktad rehabilitering och bidrag till start av näringsverksamhet samt regler om den nya åtgärden arbetspraktik till en och samma förordning, förordningen (1998:1874) om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter.

Gällande rätt

Arbetsmarknadspolitiska aktiviteter kan bedrivas som arbetsmarknadsutbildning, yrkesinriktad rehabilitering samt stöd till start av näringsverksamhet, varvid arbetsmarknadsutbildning kan bedrivas i form av utbildning, datortek och arbetspraktik.

Arbetsmarknadsutbildning i form av utbildning skall normalt vara yrkesinriktad, men får också avse t.ex. utbildning i svenska språket för invandrare – dock inte sfi – som har till syfte att förbereda invandraren för arbete eller för en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. Datortek syftar till att utbilda och träna deltagarna i att an-

vända modern datateknik, medan arbetspraktik utgör praktik på en arbetsplats. Med yrkesinriktad rehabilitering avses sådana utredande, vägledande, rehabiliterande och arbetsförberedande insatser som Arbetsmarknadsverket bedriver.

Rätt att få delta i arbetsmarknadspolitiska aktiviteter har som huvudregel endast den som är eller riskerar att bli arbetslös och söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen från och med den dag han eller hon fyller 20 år. Till arbetspraktik och datortek får dock endast arbetslösa personer anvisas. Innan en person anvisas arbetspraktik skall anordnaren dessutom normalt ha åtagit sig att betala ett finansieringsbidrag till staten. För att beviljas bidrag för start av näringsverksamhet krävs också att personen i fråga bedöms ha goda förutsättningar att bedriva näringsverksamhet och att verksamheten bedöms få en tillfredsställande lönsamhet och ge bidragstagaren en varaktig sysselsättning.

En arbetsmarknadspolitisk aktivitet skall normalt omfatta verksamhet på heltid. Den som deltar i en arbetsmarknadspolitisk aktivitet har rätt till utbildningsbidrag.

Länsarbetsnämnden anvisar en person att delta i arbetsmarknadspolitiska aktiviteter. Nämnden kan under vissa förutsättningar återkalla anvisningen. Ett sådant beslut får – till skillnad från vad som gäller andra beslut av länsarbetsnämnden enligt förordningen – överklagas till Arbetsmarknadsstyrelsen som slutinstans. Länsarbetsnämndens beslut att inte anvisa en arbetsmarknadspolitisk aktivitet skall dock omprövas av nämnden, om den som beslutet angår begär det.

I vilka former och sammanhang förekommer begreppet invandrare?

Begreppet invandrare förekommer i samband med frågan om vilken typ av utbildning som får utgöra eller anvisas som arbetsmarknadsutbildning. Enligt 13 § skall arbetsmarknadsutbildning i form av utbildning vara yrkesinriktad, men får också avse allmän-teoretisk eller orienterande utbildning som är en nödvändig förberedelse för en yrkesinriktad utbildning och utbildning i svenska

språket för *invandrare* – dock inte sfi – som har till syfte att förbereda *invandraren* för arbete eller för en arbetsmarknadspolitisk åtgärd. I 14 § anges vidare att utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet på grundskole- och gymnasienivå får anvisas som arbetsmarknadsutbildning för arbetslösa *invandrare* som under två år eller längre har varit anmälda som arbetssökande hos den offentliga arbetsförmedlingen i den ordning som Arbetsmarknadsstyrelsen föreskriver och arbetslösa arbetshandikappade som saknar grundläggande utbildning.

Begreppet *invandrare* förekommer också i två av de bestämmelser som rör arbetspraktik. Enligt 24 § får länsarbetsnämnden anvisa arbetspraktik utan överenskommelse om finansieringsbidrag till bl.a. *invandrare*. Enligt 26 § får sådan praktik normalt pågå högst i sex månader. För *invandrare* och arbetshandikappade får praktiktiden dock förlängas med ytterligare högst sex månader, medan det för unga handikappade inte gäller någon tidsgräns.

Vilken betydelse har begreppet invandrare i denna författning?

Vid förordningens tillkomst uttalades att tiden i arbetspraktik kunde förlängas för bl.a. utrikes födda och att anordnare av arbetspraktik för grupper som har en svagare ställning på arbetsmarknaden såsom utrikes födda borde kunna undantas från kravet att betala finansieringsbidrag (prop. 1998/99:1, utg.omr. 14, volym 7, s. 47). I förordningen har begreppet *invandrare* använts i dessa sammanhang. Det ligger därför nära till hands att uppfatta begreppet *invandrare* – i vart fall i bestämmelserna om arbetspraktik – såsom endast innefattande utrikes födda personer.

Läget är något annorlunda vad gäller bestämmelserna om arbetsutbildning i form av utbildning. En bestämmelse liknande den i 13 § fanns tidigare i förordningen (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning och dessförinnan i arbetsmarknadskungörelsen (1966:368). I samband med att bestämmelsen ursprungligen infördes den 1 juli 1986 preciserades inte vad som avsågs med begreppet *invandrare* i detta sammanhang, vilket alltså framstår som osäkert.

Även vad gäller 14 § fanns det tidigare en likartad bestämmelse i förordningen (1987:406) om arbetsmarknadsutbildning. Bestämmelsen, som infördes den 1 januari 1997, använde emellertid inte termen invandrare utan uttrycket utomnordiska medborgare. Vid bestämmelsens tillkomst motiverades det undantag som gjordes från huvudregeln att insatser för invandrare skall ske inom ramen för de generella arbetsmarknadspolitiska åtgärderna med den otillräckliga utbildningsbakgrund som många utomnordiska medborgare har (prop. 1995/96:222 s. 7.43). I samband med att bestämmelsen fördes över till den nu gällande förordningen uttalades inget som kan sättas i samband med den förändrade terminologin. Detta kan tyda på att någon materiell förändring av bestämmelsen inte var åsyftad. Det förefaller emellertid inte sannolikt att bestämmelsen från att ha använt det specificerade uttrycket utomnordiska medborgare, vilket inte kan missförstås, skulle ändras till det inte enhetliga begreppet invandrare om inte en materiell förändring var avsedd. Därför verkar det oklart även vad gäller denna bestämmelse vilka personer begreppet invandrare är tänkt att beteckna.

3.2.2 Förordningen (1997:1159) om IT-utbildning

Bakgrund

Eftersom aktivitetsnivån i den svenska ekonomin ökade under år 1997, ökade också företagens efterfrågan på arbetskraft. Det var särskilt inom verkstadsindustrin, utbildningsväsendet, hälso- och sjukvården samt inom data och IT som en påtaglig uppgång skedde. Detta innebar en risk för att det skulle kunna uppstå inflationsdrivande flaskhalsar till följd av brist på viss yrkeskompetens. Mot denna bakgrund vidtog regeringen en rad åtgärder för att anpassa de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna till den ökade efterfrågan på utbildad arbetskraft (prop. 1997/98:1, bet. 1997/98:FiU11, rskr. 1997/98:44). En av dessa åtgärder var det

nationella programmet för IT-utbildning, som är tänkt att omfatta ca 10 000 personer under tiden från och med den 1 december 1997 till och med den 31 december 1999.

Gällande rätt

IT-utbildning får beviljas den som är eller riskerar att bli arbetslös och som söker arbete genom den offentliga arbetsförmedlingen samt den som har anställning, men behöver förnya eller byta arbetsuppgifter, om arbetsgivaren skriftligt godkänner att arbetstagaren genomgår utbildningen med bibehållna anställningsförmåner. Dessutom skall personen i fråga ha genomgått ett s.k. urvalstest med godkänt resultat och som huvudregel ha fyllt 20 år. Den som beviljas IT-utbildning har rätt till utbildningsbidrag.

Länsarbetsnämnden beslutar efter ansökan om utbildningen. Ett beslut om IT-utbildning kan upphöra att gälla eller återkallas i vissa situationer. Länsarbetsnämndens beslut att återkalla en anvisning om IT-utbildning får överklagas till Arbetsmarknadsstyrelsen som slutinstans. Andra beslut av länsarbetsnämnden enligt förordningen får inte överklagas. Länsarbetsnämndens beslut att inte bevilja en sökande IT-utbildning kan dock omprövas av nämnden.

Förordningen är tidsbegränsad och gäller endast från och med den 1 december 1997 till och med den 31 december 1999. Det kan dock tänkas att IT-utbildningen förlängs eller permanentas.

I vilken form och vilket sammanhang förekommer begreppet invandrare?

I 10 § föreskrivs att det vid beslut om utbildning skall tas särskild hänsyn till kvinnor, *invandrare* och arbetshandikappade.

Vilken betydelse har begreppet invandrare i denna författning?

I samband med förordningens tillkomst definierades inte vilka personer som i detta sammanhang avses med begreppet invandrare. Att särskild hänsyn vid beslut om utbildning skall tas till invandrare motiverades dock med att utbildningen inte förutsätter fullständiga kunskaper i svenska språket (prop. 1997/98:1 s. 115). Syftet med regleringen synes alltså vara att de personer som inte till fullo behärskar det svenska språket skall få en chans att vinna tillträde till arbetsmarknaden. Det centrala verkar med andra ord vara de bristande svenskkunskaperna och inte om personen i fråga har invandrat eller ej.

3.3 Invandrarspråk m.m.

3.3.1 Bibliotekslagen (1996:1596)

Bakgrund

Sedan länge har den svenska litteraturpolitiken byggt på att avgiftsfritt göra litteraturen tillgänglig för hela befolkningen via biblioteken och att ersätta författarna för detta via en s.k. biblioteksersättning.

Under hela 1900-talet fram till den nu gällande bibliotekslagens tillkomst diskuterades frågan om en sådan lag. Riksdagens inställning var länge att biblioteksväsendet kunde anses vara så starkt förankrat i den kommunala verksamheten att man kunde räkna med att kommunerna uppfyllde sina skyldigheter på detta område utan tvingande lagstiftning.

I början av 1990-talet uppkom emellertid ett antal problem för biblioteksväsendet. Bokanslagen minskade. Den uppsökande verksamheten försvagades, vilket främst drabbade svaga grupper som t.ex. barn och äldre. Många kommuner ändrade sin organisation och några prövade alternativa driftsformer. De fria boklånen ifrågasattes och högre avgifter började att tas ut på vissa av bibliote-

kens tjänster. Förändringarna hade främst sin grund i en försämrad offentlig ekonomi och i en allmänt större öppenhet för avgiftsfinansiering av offentliga tjänster. Mot denna bakgrund ändrade riksdagen sin inställning i frågan och beslutade om införandet av en bibliotekslag, som kodifierade vissa bärande principer på området (prop. 1996/97:3, bet. 1996/97:KrU1, rskr. 1996/97:129).

Gällande rätt

Bibliotekslagen reglerar det allmänna biblioteksväsendet, dvs. folkbiblioteken, länsbiblioteken, skolbiblioteken, högskolebiblioteken och övriga av staten finansierade bibliotek.

Alla medborgare skall ha tillgång till ett folkbibliotek, där allmänheten avgiftsfritt får låna litteratur på viss tid. För att biblioteken skall nå alla medborgare skall det finnas folkbibliotek i varje kommun. Folkbibliotekens huvuduppgift är att främja intresset för läsning och litteratur, information, upplysning och utbildning samt kulturell verksamhet. De skall också verka för att databaserad information görs tillgänglig för alla medborgare. I varje län bör det finnas ett länsbibliotek, som bistår folkbiblioteken med regionala biblioteksutgifter. Det skall också finnas en eller flera lånecentraler.

Skolbibliotek skall finnas inom såväl grundskolan som gymnasieskolan för att stimulera elevernas intresse för läsning och litteratur samt tillgodose elevernas behov av material för utbildningen. På motsvarande vis skall det vid alla högskolor finnas tillgång till högskolebibliotek.

Folk- och skolbiblioteken skall ägna särskild uppmärksamhet åt funktionshindrade, ”invandrare och andra minoriteter” samt barn och ungdomar.

Länsbibliotek, lånecentraler, högskolebibliotek, forskningsbibliotek och andra av staten finansierade bibliotek skall avgiftsfritt ställa litteratur ur de egna samlingarna till folkbibliotekens förfogande samt i övrigt samverka med folk- och skolbiblioteken och bistå dem i deras strävan att erbjuda låntagarna en god biblioteksservice.

Kommunerna har ansvaret för folk- och skolbiblioteksverksamheten, medan landstingen ansvarar för länsbiblioteken och för biblioteken vid högskolor med landstingskommunalt huvudmannaskap. Staten har ansvaret för det allmänna biblioteksväsendet i övrigt.

I vilken form och vilket sammanhang förekommer begreppet invandrare?

Enligt 8 § skall folk- och skolbiblioteken ägna särskild uppmärksamhet åt funktionshindrade samt *invandrare* och andra minoriteter genom att bl.a. erbjuda litteratur på andra språk än svenska och i former särskilt anpassade till dessa gruppers behov.

Vilken betydelse har begreppet invandrare i denna författning?

Det har i förarbetena till bibliotekslagen inte definierats vilken kategori av människor som avses med begreppet invandrare. Vad som avses med begreppet i detta sammanhang är därför oklart.

3.3.2 Förordningen (1998:1469) om statligt litteraturstöd

Bakgrund

Sedan situationen försämrats kraftigt för kvalitetsboken med ökade kostnader för förlagen, stigande bokpriser, färre debutanter och svårigheter att ge ut udda böcker, infördes år 1975 ett statligt litteraturstöd (prop. 1975:20, bet. KrU 1975:12, rskr. 1975:201). Stödet utformades som ett selektivt stöd för enskilda boktitlar inom vissa litteraturkategorier. Större delen av stödet konstruerades som ett efterhandsstöd för att i största möjliga mån undvika statlig styrning av utgivningen. Stödet var av försökskaraktär och den

närmare utformningen skulle fortlöpande övervägas och vid behov korrigeras.

Det statliga litteraturstödet har därefter också reformerats och justerats i olika omgångar. Den viktigaste reformen fram till dess att stödet fick sin nuvarande utformning ägde rum år 1978 (prop. 1977/78:99, bet. KrU 1977/78:22, rskr. 1977/78:274). Reformen innebar att stödformerna gjordes mer enhetliga, att stödet fördelades jämnare mellan olika litteraturkategorier samt att stödet byggdes ut för de litteraturkategorier som tidigare fått stöd i begränsad omfattning. Vidare inrättades ett projektstöd för särskilt kostnadskrävande utgivning och ett särskilt stöd till översättningar.

Stödet justerades bl.a. år 1977, då riksdagen beslutade om en särskild stödordning för litteratur på invandrar- och minoritetsspråk (prop. 1976/77:100 bil. 12, bet. KrU 1976/77:35, rskr. 1976/77:213) och år 1981, då det beslutades att utgivningsstöd skulle kunna beviljas även barn- och ungdomslitteratur i översättning till invandrarpråk (prop. 1980/81:100 bil. 12, bet. KrU 1980/81:26, rskr. 1980/81:299).

Sin nuvarande utformning fick litteraturstödet genom ett riksdagsbeslut år 1998 (prop. 1997/98:86, bet. 1997/98:KrU15, rskr. 1997/98:240). Beslutet innebar att utgivningsstödet byggdes ut till att omfatta även distributionsledet. Vidare inrättades en s.k. upplagespär, som innebär att stödbeloppet reduceras när en bok trycks i en så stor förstaupplaga att boken kan beräknas gå med vinst. Stödet för litteratur på invandrar- och minoritetsspråk förändrades på så sätt att det från att ha varit ett allmänt förlagsstöd övergick till att bli ett titelstöd samtidigt som ett stöd för provöversättning av litteratur på invandrar- och minoritetsspråk till svenska inrättades. Slutligen ålades Statens kulturråd att marknadsföra de utgivningsstödda titlarna.

Gällande rätt

Sedan den 1 januari 1999 finns reglerna om det statliga litteraturstödet i förordningen (1998:1469) om statligt litteraturstöd. Litteraturstödet syftar till att främja mångsidighet och kvalitet i bok-

utgivningen. För detta ändamål får statligt litteraturstöd lämnas till förlag som har verksamhet i Sverige, till i Sverige verksamma samiska organisationer för bokutgivning på samiska språk på förlag i Finland eller Norge samt till anordnare av poesi- och berättarfestivaler och andra litterära evenemang i Sverige.

Statligt litteraturstöd kan lämnas som utgivningsstöd, produktionsstöd, lagerstöd eller särskilt översättningsstöd. Utgivningsstöd avser stöd för utgivning av enskilda boktitlar i Sverige, inklusive elektroniskt publicerad litteratur. Sådant stöd får lämnas för

- ny svensk skönlitteratur för vuxna,
- skönlitteratur för vuxna i svensk översättning,
- facklitteratur för vuxna, såväl svensk som utländsk i svensk översättning,
- barn- och ungdomslitteratur, svensk och utländsk i svensk översättning samt svensk i översättning till invandrarspråk,
- tecknade serier för barn och ungdom,
- bildböcker och bildverk,
- klassisk litteratur, såväl svensk som utländsk i svensk översättning, varvid verk som är allmänt erkänd 1900-talslitteratur och som utgivits för första gången för minst 20 år sedan jämföras med klassisk litteratur, samt
- litteratur på invandrar- och minoritetsspråk.

Det finns numera en upplagespärren för utgivningsstödet. Spärren innebär att stödbeloppet för en boktitel skall reduceras till hälften om titeln har tryckts i en förstaupplaga av större omfattning. För att den utgivningsstödda litteraturen skall nå ut till allmänheten måste ett förlag, för att få sådant stöd, åta sig att tillhandahålla folkbibliotek och bokhandeln ett visst antal exemplar av titeln. Kulturrådet har vidare en skyldighet att informera allmänheten om vilka titlar som är utgivningsstödda.

Produktionsstöd lämnas till elektroniskt publicerad litteratur, bildböcker och bildverk samt till klassisk litteratur, medan lagerstöd endast lämnas för klassisk litteratur. Särskilt översättningsstöd lämnas för litteratur på invandrar- och minoritetsspråk för

provöversättning till svenska språket av delar av en författares verk.

Kulturrådet prövar efter ansökan frågor om statligt litteraturstöd. Dess beslut får inte överklagas. Beträffande utgivningsstödet skall rådet för varje kategori av litteratur göra ett särskilt urval bland de boktitlar som stöd söks för. Litteraturstöd får endast undantagsvis lämnas för en boktitel, som har fått något annat statligt stöd. Kulturrådet får meddela de föreskrifter som behövs för verkställighet av förordningen.

I vilka former och sammanhang förekommer begreppet invandrare?

Begreppet invandrare förekommer i ”invandrarspråk” – varav i två fall som en del av begreppet invandrar- och minoritetsspråk – dels i samband med en uppräkningslista i 2 § av de kategorier för vilka utgivningsstöd får lämnas, dels i 14 § som reglerar det särskilda översättningsstödet. Enligt 2 § får utgivningsstöd lämnas bl.a. för barn och ungdomslitteratur, svensk och utländsk i svensk översättning samt svensk i översättning till *invandrarspråk* och litteratur på *invandrar- och minoritetsspråk*, medan det enligt 14 § får lämnas särskilt översättningsstöd för litteratur på *invandrar- och minoritetsspråk* för provöversättning till svenska språket av delar av en författares verk.

Vilken betydelse har ”invandrarspråk” i denna författning?

När den särskilda stödordningen för litteratur på invandrar- och minoritetsspråk infördes år 1977 motiverades detta med att det var angeläget att stimulera den litterära verksamheten bland invandrar- och minoritetsgrupper (prop. 1976/77:100 bil. 12 s. 73). Vad som avsågs med invandrargrupper uttalades dock inte. Det angavs inte heller vad man menade med invandrarspråk.

Som skäl för inrättandet av stödkategorin barn- och ungdomslitteratur i översättning till invandrarspråk år 1981 angavs att

det hade påtalats en mycket stor brist vad gällde barnböcker på flera invandrarpråk och att det var svårt, om inte omöjligt, att importera böcker från vissa invandrarländer liksom att få fram en tillräcklig egenproduktion från respektive invandrargrupp (prop. 1980/81:100 bil. 12 s. 107). Det angavs dock inte vad som avsågs med invandrarpråk, invandrarländer eller invandrargrupp.

Inte heller vid tillkomsten av det särskilda översättningsstödet uttalades vad som avsågs med invandrarpråk.

Sammanfattningsvis kan det alltså konstateras att det inte finns någon definition av "invandrarpråk" i förarbetena till de relevanta bestämmelserna. Hur ordet bör definieras är därför osäkert.

3.3.3 Förordningen (1985:525) om statligt stöd till bokhandeln

Bakgrund

Handeln med böcker skyddades länge av ett system med konkurrensbegränsningar. Sedan detta system upphävts år 1970 uppkom lönsamhetsproblem för många fullsorterade bokhandlar, framför allt på mindre och medelstora orter. Detta ledde till många nedläggningar av sådana bokhandlar, vilket innebar att det blev svårare för allmänheten att få tag på udda litteratur. Mot denna bakgrund beslutade riksdagen år 1977 om en försöksverksamhet med statligt kreditstöd till bokhandeln, som skulle pågå i tre år (prop. 1976/77:81, bet. KrU 1976/77:39, rskr. 1976/77:239). Stödet utgjordes främst av ett kreditstöd till fullsorterade boklådor på mindre och medelstora orter.

Försöksverksamheten kom att förlängas (prop 1980/81:100 bil. 12, bet. KrU 1980/81:26, rskr. 1980/81:299). Vidare utvidgades stödet till att omfatta även bl.a. boklådor med särskild inriktning på invandrar- och minoritetsspråk. Samtidigt infördes ett distributionsstöd, som skulle göra det möjligt för de mindre förlagen att nå ut i fackbokhandeln över hela landet så att allmänheten skulle tillförsäkras tillgång till de nya böckerna.

År 1985 permanentades kreditstödet (prop. 1984/85:141, bet. KrU 1984/85:21, rskr. 1984/85:392). Vidare infördes ett sortimentsstöd för att även bokhandlar utanför den s.k. fackbokhandlargruppen skulle kunna få statligt stöd för inköp av ett brett urval av aktuell allmänlitteratur. Av samma skäl förstärktes distributionsstödet. Det inrättades också bl.a. ett stöd för ekonomisk rådgivning.

År 1992 avskaffades distributionsstödet, medan sortimentsstödet utökades och ett tidsbegränsat katalogdatorstöd infördes (prop. 1991/92:100 bil. 12, bet. 1991/92:KrU26, rskr. 1991/92:221). Katalogdatorstödet skulle ge mindre bokhandlar möjlighet att ansluta sig till branschens datoriserade katalog- och ordersystem, vilket skulle ge också invånare på mindre och medelstora orter möjlighet att få information om utgivna titlar även om den lokala bokhandeln inte hade förutsättningar att lagrhålla all den aktuella litteraturen.

Sedan det framkommit att framför allt mindre bokhandlar hade en skör ekonomisk ställning, beslutade riksdagen om en utvidgning av det statliga stödet till bokhandeln från och med år 1999 (prop. 1997/98:86, bet. 1997/98:KrU15, rskr. 1997/98:240). Kreditstödet och sortimentsstödet förstärktes. En viktig förutsättning för de mindre bokhandlarnas överlevnad bedömdes vara att de kunde utnyttja den nya tekniken och de funktioner som informationsteknologin möjliggör tillgång till. Därför beslutades också att katalogdatorstödet skulle byggas ut och förändras till ett mer omfattande IT-stöd.

Gällande rätt

Statligt stöd kan lämnas den som driver bokhandel i Sverige och ges i form av kreditstöd, sortimentsstöd, stöd till rådgivning eller katalogdatorstöd. Det övergripande syftet med stödet är att behålla eller, om möjligt, förstärka ett vittförgrenat bokhandelsnät och att öka tillgängligheten av kvalitetslitteratur i bokhandeln.

Kreditstödet skall avse ny-, till- eller ombyggnad av affärslokal, inredning, lagerinvestering eller övertagande av hyresrätten

till en affärslokal. Stödet lämnas normalt för att det på en mindre eller en medelstor ort skall gå att fortsätta driva en fullsorterad bokhandel, dvs. en bokhandel med ett brett sortiment av allmänlitteratur och med en inköpssumma för sådan litteratur som överstiger en viss summa, för närvarande 900 000 kr. Om det finns särskilda skäl, kan kreditstöd dock lämnas även för att

- öppna bokhandel på en ort som saknar en sådan,
- fortsätta att driva bokhandel på en ort som saknar fullsorterad bokhandel,
- öppna eller fortsätta att driva antikvariatsbokhandel med postorderförsäljning till olika delar av landet,
- fortsätta att driva bokhandel med särskild inriktning på litteratur på invandrar- och minoritetsspråk eller
- fortsätta att driva bokkafé.

Sortimentsstödet kan – under vissa förutsättningar – lämnas för en bokhandel som inte är fullsorterad, medan stöd till rådgivning kan lämnas för i första hand små och medelstora bokhandlar och får avse köp av konsulttjänster. Katalogdatorstöd får lämnas till en bokhandel som bidrag till investeringar och till driftskostnader för informations-, order- och butikssystem om bokhandelns inköp av allmänlitteratur under en tolv månadersperiod närmast före ansökan om stöd uppgår till vissa summor. Katalogdatorstöd får också lämnas till enskilda projekt inom området för informationsteknik.

Styrelsen för Bokbranschens finansieringsinstitut aktieföretag (finansieringsinstitutet) skall efter ansökan pröva frågor om stöd enligt förordningen. Styrelsen skall också se till att kreditstöd utnyttjas för det ändamål det avsatts för och i överensstämmelse med föreskrivna villkor samt besluta om uppsägning av lån enligt förordningen. Vid en sådan uppsägning skall Kammarkollegiet verkställa beslutet och vid domstol eller annan myndighet bevaka statens rätt i mål eller ärenden om återbetalning av kreditstöd. Om en mottagare av stöd till rådgivning genom oriktiga eller vilseledande uppgifter har föranlett att stödet beviljades eller har använt det för annat ändamål än det avsedda, kan stödet helt eller delvis krävas

åter. Beslut av styrelsen för finansieringsinstitutet enligt denna förordning får inte överklagas.

I vilken form och vilket sammanhang förekommer begreppet invandrare?

Bestämmelserna i 4–9 §§ innehåller föreskrifter om kreditstöd, varvid 5 § anger under vilka förutsättningar sådant stöd kan lämnas. Enligt paragrafens första stycke kan kreditstöd lämnas för att upprätthålla fortsatt drift av en fullsorterad bokhandel på en mindre eller medelstor ort. Enligt andra stycket kan kreditstöd – om det finns särskilda skäl – lämnas även i vissa andra fall, bl.a. för att fortsätta att driva bokhandel med särskild inriktning på litteratur på *invandrar- och minoritetsspråk*.

Vilken betydelse har ”invandrarsspråk” i denna författning?

I samband med stödordningens tillkomst år 1981 uttalades inte vad som avsågs med invandrarsspråk, vilket alltså förefaller vara oklart.

3.3.4 Förordningen (1993:567) om statligt stöd till kulturtidskrifter

Bakgrund

Statligt stöd till kulturtidskrifter inrättades år 1966 och lämnades då efter beslut av Kungl. Maj:t i varje särskilt fall (prop. 1966:1 bil. 10, bet. SU 1966:47, rskr. 1966:139). Med kulturtidskrifter avsågs då – liksom nu – tidskrifter som med sitt huvudsakliga innehåll vänder sig till en allmän publik med samhällsinformation eller med ekonomisk, social eller kulturell debatt eller som huvudsakligen ger utrymme för analys och presentation inom de särskilda konstarternas område.

Ett nytt, mer allmänt, stödsystem tillkom efter ett beslut av riksdagen år 1971 (prop. 1971:47, bet. KrU 1971:14, rskr. 1971:206). Systemet innebar att statligt stöd kunde lämnas till kulturtidskrifter och s.k. ideella tidskrifter. Stödet gavs i form av grundbidrag, projektbidrag eller stödköp och skulle handhas så att det främjade hög kvalitet samt ett mångsidigt utbud av åsikter och behandlade ämnen.

År 1977 beslutades det om en kraftig förstärkning av stödsystemet (prop. 1976/77:82, bet. KrU 1976/77:38, rskr. 1976/77:219). Förstärkningen innebar att det kunde ges stöd till fler kulturtidskrifter samtidigt som stödet kunde ökas till de tidskrifter som redan fick sådant stöd. Stödformerna projektbidrag och stödköp upphörde dock.

Ett särskilt presstöd till tidningar på andra språk än svenska inrättades också år 1977 (prop. 1976/77:99, bet. KrU 1976/77:42, rskr. 1976/77:260). Stödet lämnades till tidningar på andra språk än svenska, som riktade sig till invandrare och språkliga minoriteter i Sverige. En förutsättning för att få stöd var att tidningens huvudsakliga innehåll berörde svenska förhållanden. Detta innebar att det i vissa fall inte var möjligt att bevilja stöd till barntidskrifter på andra språk än svenska. Eftersom sådana tidskrifter skulle kunna göra det möjligt för ”invandrarbarn” att vidmakthålla kontakten med sina ursprungsländer och stärka förtroendet med det egna språket och kulturen, beslutade riksdagen år 1981 att det skulle bli möjligt att få stöd för barntidskrifter på invandrarspråk enligt reglerna för stöd till kulturtidskrifter (prop. 1980/81:100 bil. 12, bet. KrU 1980/81:26, rskr. 1980/81:299).

Under slutet av 1980-talet och början av 1990-talet genomfördes en försöksverksamhet, vars syfte var att finna metoder för att öka prenumerationsantalet och minska kostnaderna och därigenom förbättra kulturtidskrifternas ekonomi (prop. 1986/87:100 bil. 10, bet. 1986/87:KrU17, rskr. 1986/87:209). Mot bakgrund av de erfarenheter som försöksverksamheten gett bestämdes i slutet av försöksperioden att stödet till kulturtidskrifterna skulle lämnas dels som ett produktionsstöd, dels som ett utvecklingsstöd avsett för marknadsföring, teknikutveckling och utbildning i bl.a. ekonomi, juridik, administration och teknik (prop. 1989/90:100 bil. 10, bet.

1989/90:KrU24, rskr. 1989/90:275). När försöksverksamheten hade avslutats beslutade riksdagen också att stödet till kulturtidskrifter även fortsättningsvis skulle lämnas som produktionsstöd och utvecklingsstöd (prop. 1992/93:100 bil. 12, bet. 1992/93:KrU26, rskr. 1992/93:319).

Det statliga stödsystemet på området är fortfarande i allt väsentligt oförändrat. Stödet kompletterades dock så sent som den 1 januari 1999 genom nya stöd till kommunala bibliotek för provprenumerationer på kulturtidskrifter och en kulturtidskriftskatalog på Internet (prop. 1997/98:86, bet. 1997/98:KrU15, rskr. 1997/98:240). Dessa stödformer regleras dock inte av den nu behandlade förordningen.

Gällande rätt

Målet för det statliga stödet till kulturtidskrifter är att garantera en kulturellt värdefull mångfald i utbudet av kulturtidskrifter och att därigenom främja yttrandefrihet och stimulera debatt.

Stöd lämnas dels som produktionsstöd, dels som utvecklingsstöd. Produktionsstöd får under vissa förutsättningar lämnas som bidrag till produktionskostnaderna vid utgivning i Sverige av kulturskrifter och barntidskrifter på invandrarspråk, om ägaren av tidskriften har verksamhet i Sverige. Såvitt avser kulturtidskrifter kan statligt stöd lämnas även som bidrag för utgivning av dessa på kassett. Undantagsvis får produktionsstöd lämnas för lagerhållning av tidskrifter. Produktionsstöd skall betalas tillbaka helt eller delvis i vissa fall, t.ex. om tidskriftens ägare genom att avsiktligt lämna oriktiga uppgifter har föranlett att stöd har beviljats eller om ägaren har använt bidraget för något annat ändamål än det avsedda.

Utvecklingsstöd är avsett för utvecklingsinsatser när det gäller marknadsföring, teknik och utbildning. Stödet får lämnas till en sammanslutning av tidskrifter för gemensamma utvecklingsinsatser om minst en av tidskrifterna har produktionsstöd. Stödet får också användas av Kulturrådet för informationsverksamhet.

Frågor om stöd enligt förordningen prövas av Kulturrådet, vars beslut inte får överklagas.

I vilken form och vilket sammanhang förekommer begreppet invandrare?

Bestämmelserna i 5–11 §§ innehåller föreskrifter om produktionsstöd, varvid 5 § anger under vilka förutsättningar sådant stöd får lämnas som bidrag till produktionskostnader. Enligt paragrafens första stycke får detta ske vid utgivning i Sverige av kulturtidskrifter och av barntidskrifter på *invandrarspråk*, om ägaren av tidskriften har verksamhet i Sverige.

Vilken betydelse har ”invandrarspråk” i denna författning?

Vid den aktuella stödordningens tillkomst år 1981 angavs skälet för dess införande vara att göra det möjligt för invandrabarn att vidmakthålla kontakten med sina ursprungsländer och stärka deras förtroendet med det egna språket och kulturen (prop. 1980/81:100 bil. 12 s. 101). Det uttalades dock inte vad som i detta sammanhang avsågs med invandrabarn. Därför framstår det också som oklart vad som avses med invandrarspråk.

3.3.5 Förordningen (1993:920) om Tolk- och översättarinstitutet

Bakgrund

Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet reglerades tidigare av förordningen (N 1986:61) om tolk- och översättarinstitutet, som återfanns i författningssamlingen UHÄ-FS 1986:23. År 1993 överfördes emellertid bestämmelserna till förordningen (1993:920) om Tolk- och översättarinstitutet (prop. 1992/93:159 bil. 2, bet. 1992/93:SoU19, rskr. 1992/93:321).

Gällande rätt

Tolk- och översättarinstitutet vid Stockholms universitet är en sådan inrättning för särskilda uppgifter som avses i 3 kap. 8 § högskoleförordningen (1993:100). Institutets främsta uppgift är att anordna tolkutbildning och översättarutbildning. Utbildning av detta slag kan omfatta såväl grundläggande högskoleutbildning som fortbildning och vidareutbildning. Institutet har också till uppgift att

- fördela statsbidrag till kontakttolkutbildning, teckenspråktolkutbildning och teckenspråkläroverutbildning, utöva tillsyn över sådan verksamhet och kontinuerligt följa upp och utvärdera utbildningen,
- svara för pedagogiskt och metodiskt utvecklingsarbete av tolkutbildning och översättarutbildning,
- initiera och samordna lexikaliskt arbete i fråga om de främmande språk som är aktuella för tolk- och översättarutbildning samt att vara engagerat i terminologiskt arbete med invandrarspråk,
- främja forskning och utvecklingsarbete i fråga om tolkning och översättning,
- inom sitt verksamhetsområde verka för information och kompetensutveckling samt att
- fungera som kontaktorgan i nordiskt samarbete kring tolk- och översättarfrågor.

Institutet leds av en styrelse och under den av en föreståndare. Styrelsen får dock delegera sin beslutanderätt i frågor som inte behövs prövas av den till en eller flera av sina ledamöter eller till föreståndaren.

För utbildning vid institutet gäller de regler om grundutbildning som finns i högskolelagen (1992:1434) och högskoleförordningen (1993:100). Vid antagning till utbildningarna får institutets styrelse i undantagsfall medge vissa sökande befrielse från behörighetsvillkor. Urvalet bland behöriga sökande sker med hjälp av särskilda antagningsprov. Den betygsskala som används består av

betygen underkänd, godkänd eller väl godkänd, om inte styrelsen föreskriver något annat.

I vilken form och vilket sammanhang förekommer begreppet invandrare?

I 2 § regleras Tolk- och översättarinstitutets uppgifter. Enligt första stycket är institutets främsta uppgift att anordna tolkutbildning och översättarutbildning. Enligt andra stycket har institutet också en mängd andra uppgifter, bl.a. att vara engagerat i terminologiskt arbete med *invandrarspråk*.

Vilken betydelse har "invandrarspråk" i denna författning?

Vid förordningens tillkomst år 1993 uttalades det inte vad som avsågs med invandrarspråk och det är därför oklart vad som avses med ordet.

3.4 Statligt stöd till vissa organisationer

3.4.1 Förordningen (1986:472) om statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer

Bakgrund

Fram till mitten av 1970-talet lämnades bidrag till invandrarorganisationer i begränsad omfattning främst som projektbidrag från Statens invandrarverk och som kommunala bidrag. År 1975 beslutades emellertid att statligt stöd – förutom för tidsmässigt och kostnadsmässigt klart avgränsade projekt – skulle lämnas även i form av verksamhetsbidrag till invandrarnas riksorganisationer (prop. 1975:26, bet. InU 1975:6, rskr. 1975:160).

Till följd av 1986 års invandrapolitiska beslut (prop. 1985/86:98, bet. Sfu 1985/86:20, rskr. 1985/86:301) ersattes verksamhetsbidraget och delar av ett särskilt stöd som lämnats till tidningar på andra språk än svenska samt vissa projektmedel av ett samlat organisationsstöd. Stödet utformades väsentligen i enlighet med vad som gällde för stöd till folkrörelserna i övrigt. Detta innebär att organisationerna själva fick möjlighet att avgöra den närmare verksamhetsinriktningen och att de inte blev bundna till särskilda verksamheter eller till vissa arbetsformer. Stödet lämnades i form av ett grundstöd, som byggde på en indelning i stöd-klasser efter organisationernas medlemstal.

Sedan år 1986 har det skett mindre justeringar av bidragssystemet. Det är dock i huvudsak samma system som gäller ännu i dag. I den integrationspolitiska propositionen gjordes emellertid den bedömningen att staten borde ge bidrag till organisationer som bildats av invandrare eller annars på etnisk grund och vars verksamhet ligger i linje med de integrationspolitiska målen samt att även andra organisationer borde kunna få stöd för sådan verksamhet. Mot denna bakgrund och då det ansågs att bidragsgivningen borde resultatstyras tillsattes en utredning, Utredningen om översyn av statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. (In 1997:142), som fick i uppdrag att utveckla former för ett nytt bidragssystem. I betänkandet Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. (SOU 1998:73) föreslår utredningen att de medel som i dag lämnas till invandrarnas riksorganisationer och till avgränsade invandrapolitiska projekt samt projekt mot främlingsfientlighet och rasism samlas i ett sammanhållet bidragssystem, som innefattar fyra delar; organisationsbidrag, verksamhetsbidrag, projektbidrag och etableringsbidrag. Systemet är inriktat på verksamheten och utformat för att genom mål- och resultatstyrning stödja aktiv och öppen verksamhet, som bedrivs i linje med de integrationspolitiska målen. Systemet är också utformat för att förstärka jämställdheten mellan könen. Förslaget bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Gällande rätt

Förordningen reglerar det statliga stödet till invandrarnas riksorganisationer för deras centrala verksamhet. På förslag av Integrationsverket beslutar regeringen vilka organisationer som skall få statsbidrag. För att en organisation skall föreslås få statsbidrag skall den normalt

- ta till vara invandrares intressen på det invandrar- och minoritetspolitiska området och bedriva verksamhet med allmän kulturell och social inriktning,
- hämta huvudparten av sina medlemmar från invandrar- och minoritetsgrupper i Sverige,
- vara demokratiskt uppbyggd så att varje medlem har en stadgenlig möjlighet att påverka organisationens beslut,
- ha en tillfredsställande geografisk spridning i de områden där den invandrar- och minoritetsgrupp är bosatt som utgör organisationens medlemsunderlag,
- ha sin verksamhet förlagd huvudsakligen till Sverige,
- själv bekosta en del av sin verksamhet,
- kunna dokumentera sin verksamhet och sitt medlemsantal genom styrkta handlingar såsom verksamhets- och revisionsberättelser samt
- under det närmast föregående året ha haft minst 1 000 individuellt betalande medlemmar.

Integrationsverket bestämmer statsbidragens storlek och betalar ut bidragen, om inte regeringen föreskriver annat. En riksorganisation är skyldig att på begäran av Integrationsverket lämna de uppgifter som krävs för att verket skall kunna pröva frågan om statsbidrag. Om verket under ett bidragsår anser att en organisation inte längre uppfyller villkoren för bidrag, skall verket hänskjuta frågan till regeringen för beslut. Integrationsverkets beslut enligt förordningen får inte överklagas. Verket får meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för tillämpningen av förordningen.

I vilka former och sammanhang förekommer begreppet invandrare?

Begreppet invandrare förekommer redan i författningens rubrik, förordningen (1986:472) om statsbidrag till *invandrarnas riksorganisationer*. Det förekommer vidare i 1 §, som behandlar vilken slags organisation som kan få statsbidrag enligt förordningen. Enligt paragrafen kan sådant bidrag lämnas till *en riksorganisation för invandrare*. Slutligen förekommer begreppet i 4 §, som innehåller en uppräkningslista av de nödvändiga förutsättningarna för att en organisation skall kunna föreslås få statsbidrag. För att kunna föreslås måste organisationen bl.a.

- ta till vara *invandrades intressen på det invandrar- och minoritetspolitiska området* och bedriva verksamhet med allmän kulturell och social inriktning,
- hämta huvudparten av sina medlemmar från *invandrar- och minoritetsgrupper* i Sverige och
- ha en tillfredsställande geografisk spridning i de områden där den *invandrar- och minoritetsgrupp* är bosatt som utgör organisationens medlemsunderlag.

Vad avses med begreppet invandrare i denna författning?

I samband med att verksamhetsbidrag till invandrarnas riksorganisationer infördes i mitten av 1970-talet uttalades bl.a. följande (prop. 1975:26 s. 74):

”Organisationer, som har bildats av invandrare och minoriteter i Sverige, utgör ett mycket värdefullt inslag i samhället och kan betraktas som en del av folkrörelserna i Sverige. Organisationer som bygger på etnisk eller språklig grupp tillhörighet tillfredsställer ett särskilt identitetsbehov hos sina medlemmar. Samtidigt har invandrarnas organisationer en värdefull praktisk funktion. De kan underlätta invandrarnas anpassning i den nya omgivningen och medverka till att sprida information om förhållandena i samhället. Organisationerna spelar också en

viktig roll som språkrör för de olika invandrar- och minoritetsgrupperna i kontakter med myndigheter och andra organ i samhället.”

Någon definition av vad som avsågs med begreppet invandrare gavs emellertid inte. Det framstår därför som oklart vilken grupp av människor som begreppet invandrare i detta sammanhang skall beteckna.

3.4.2 Förordningen (1982:865) om statsbidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet

Bakgrund

Fram till år 1982 lämnades statligt stöd till kvinnoorganisationerna, dvs. organisationer som har till främsta uppgift att arbeta för kvinnans ställning i samhället och aktivt arbetar för jämställdhet mellan kvinnor och män, i huvudsak endast som projektstöd. Detta år infördes emellertid även ett kontinuerligt verksamhetsstöd till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet (prop. 1981/82:155, bet. AU 1981/82:24, rskr. 1981/82:367). Som huvudsakligt skäl för detta uttalades följande (prop. 1981/82:155 s. 7):

”Gemensamt för kvinnoorganisationerna är deras insatser för att ändra på de förhållanden som kvinnor lever i. De försöker påverka inställningar och förändra människors attityder gentemot kvinnor och deras roller i samhället. Enligt min mening måste kvinnoorganisationerna tillförsäkras en sådan ekonomisk bas att de kan planera sin verksamhet och driva den utan att behöva förlita sig på tillfälliga ekonomiska bidragsmöjligheter.”

Reglerna om statsbidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet har justerats ett antal gånger under årens lopp. Det har emellertid inte varit fråga om några större förändringar av systemet. Väsentligen samma regler gäller alltså fortfarande i dag. Det

har dock nyligen tillsatts en särskild utredare som skall göra en översyn på området (dir. 1999:29).

Gällande rätt

Förordningen reglerar det statliga stöd som lämnas till kostnader för kvinnoorganisationernas centrala verksamhet. För att ha möjlighet att få statsbidrag för sådan verksamhet måste en organisation uppfylla vissa villkor. Den skall för det första vara öppen i den meningen att varje enskild person som delar organisationens grundvärderingar och mål samt godtar dess stadgar skall kunna ansluta sig till organisationen. Vidare skall organisationen ha fler än 1 500 medlemmar, varav flertalet måste vara kvinnor. Ytterligare villkor för att organisationen skall få statsbidrag är att den normalt skall ha lokalavdelningar i minst hälften av landets landsting.

Statsbidrag till kvinnoorganisationer lämnas som grundbidrag och rörligt bidrag, varvid det rörliga bidraget lämnas för utveckling och förnyelse av verksamheten. Ansökningar om bidrag enligt förordningen prövas av regeringen.

I vilken form och vilket sammanhang förekommer begreppet invandrare?

I 7 § första stycket föreskrivs att kvinnoorganisationer skall ha lokalavdelningar i minst hälften av landets landstingskommuner, varvid det med landstingskommun jämställs kommun som inte ingår i en landstingskommun. Enligt tredje stycket kan undantag från detta krav i särskilda fall göras för *invandrarkvinnors organisationer*.

Vilken betydelse har begreppet invandrare i denna författning?

Den undantagsregel som finns för invandrarkvinnors organisationer beträffande kravet på viss geografisk spridning har funnits alltsedan bidragssystemet skapades. Vid remissbehandlingen av det betänkande som låg till grund för statsmakternas ställningstagande – Bidrag till kvinnoorganisationer (SOU 1980:44) – pekade Invandrarverket på invandrarorganisationernas svårigheter att uppfylla krav på medlemstal och geografisk spridning och ansåg att särskilda hänsyn borde tas till dessa organisationers begränsade rekryteringsunderlag och till att många invandrargrupper av kulturella skäl valt eller av arbetsmarknadsmässiga skäl tvingats att bo koncentrerat till ett fåtal landsting. Verkets invändning möttes med förståelse och den nu behandlade regeln blev en del av stödssystemet. Vad som avsågs med invandrarorganisationer och invandrargrupper angavs emellertid inte. Vad som menas med begreppet invandrarkvinnor framstår därför också som oklart.

3.4.3 Förordningen (1994:641) om statsbidrag till ungdomsorganisationer

Bakgrund

Statligt stöd till ungdomsorganisationernas verksamhet infördes redan budgetåret 1954/55 (prop. 1954:156, bet. SäU 1954:6, rskr. 1954:315). Stödet lämnades för ”den allmänt ungdomsfrämjande verksamheten” genom stöd till utbildning av ungdomsledare och anställande av instruktörer samt för främjande av fritidsverksamhet bland ungdomar.

Stöd åt ungdomsorganisationernas centrala verksamhet infördes år 1964 (prop. 1964:1 bil. 10, bet. SU 1964:62, rskr. 1964:175). Redan år 1969 beslutade riksdagen emellertid om nya principer för denna verksamhet och för ungdomsledarutbildningen (prop. 1969:1 bil. 10, bet. SU 1969:43, rskr. 1969:129).

År 1971 beslutade riksdagen om nya riktlinjer för statligt stöd till ungdomsorganisationernas lokala verksamhet (prop. 1971:32, bet. KrU 1971:12, rskr. 1971:187) och år 1972 justerades reglerna om bidrag till ungdomsledarutbildning (prop. 1971:1 bil. 10, bet. KrU 1972:8, rskr. 1972:84). År 1975 slogs stödet till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet samman med bidraget till ungdomsledarutbildningen (prop. 1975:14, bet. KrU 1975:9, rskr. 1975:124).

Fram till början av 1990-talet skedde ytterligare en mängd justeringar av bidragssystemet. Bl.a. infördes särregler för handikapp- och invandrarorganisationer år 1986 (prop. 1985/86:100 bil. 10, bet. KrU 1985/86:14, rskr. 1985/86:148). Sedan det konstaterats att bidragssystemet var för detaljstyrt, beslutade emellertid riksdagen år 1991 om en reformering av systemet (prop. 1990/91:100 bil. 15, bet. 1990/91:KrU18, rskr. 1990/91:13). Reformen innebar att det då gällande bidraget till central verksamhet slogs samman med stödet till lokal verksamhet så att de bidragsberättigade organisationerna fick disponera bidraget fritt till både central och lokal verksamhet.

Redan år 1994 ändrades emellertid stödsystemet på nytt och blev bl.a. mer målrelaterat (prop. 1993/94:135, bet. 1993/94:KrU31, rskr. 1993/94:354). Systemet är fortfarande i huvudsak detsamma. En förstärkning av stödet till organisationernas lokala verksamhet är att vänta eftersom regeringen nyligen har föreslagit detta i propositionen På ungdomars villkor – ungdomspolitik för demokrati, rättvisa och framtidstro (prop. 1998/99:115).

Gällande rätt

Statsbidrag till ungdomsorganisationer kan lämnas för att

- främja barns och ungdomars demokratiska fostran,
- främja jämställdhet mellan könen,
- främja jämlikhet mellan olika ungdomsgrupper,

- ge barn och ungdomar en meningsfull fritid och
- engagera fler ungdomar i föreningslivet.

Statsbidrag lämnas dels som grundbidrag med en fast och en rörlig del, dels som särskilt bidrag. För att ungdomsorganisationen skall kunna få grundbidrag krävs normalt att den är en öppen sammanlutning i vilken medlemskap är frivilligt, att den är självständig och demokratiskt uppbyggd med en verksamhet som inte strider mot demokratins idéer, har minst 3 000 medlemmar i åldrarna 7–25 år vilka utgör minst 60 procent av organisationens medlemstal och har lokalavdelningar i minst hälften av landstingen.

En organisation kan få särskilt bidrag om dess ungdomsverksamhet eller en viss tillfällig verksamhet bland ungdomar är av en sådan karaktär att den särskilt bör främjas eller om det finns något annat särskilt skäl för sådant bidrag.

Ungdomsstyrelsen prövar frågor om statsbidrag enligt förordningen. Om bidrag har lämnats på grund av felaktiga uppgifter kan styrelsen besluta om återbetalning av bidraget eller – om bidraget inte ännu betalats ut – att någon utbetalning inte heller skall ske. En organisation som har tagit emot bidrag enligt förordningen är skyldig att lämna de redovisningshandlingar, verksamhetsberättelser och andra uppgifter som Ungdomsstyrelsen bestämmer. Ungdomsstyrelsens beslut enligt förordningen kan inte överklagas.

I vilka former och sammanhang förekommer begreppet invandrare?

I 4 § finns en uppräknning av de villkor som normalt gäller för att grundbidrag skall kunna beviljas, bl.a. när det gäller visst medlemstal och viss geografisk spridning. I 6 § föreskrivs dock att grundbidrag under vissa förutsättningar får lämnas till en *ungdomsorganisation för invandrare* trots att dessa villkor inte är uppfyllda. Begreppet invandrare förekommer vidare i 10 §. I paragrafen definieras vad som avses med en lokalavdelning av en ungdomsorganisation, varvid det i första stycket anges vissa allmänna förutsättningar. I andra stycket förklaras det att man med en lokal-

avdelning av en ungdomsorganisation också avser en ungdomssektion av en lokal handikapp- eller *invandrarförening*.

Vilken betydelse har begreppet invandrare i denna författning?

Vid de nu aktuella bestämmelsernas tillkomst år 1986 uttalades inte vad som avsågs med begreppet invandrare. Innebörden av uttrycken ungdomsorganisation för invandrare och invandrarförening förefaller därför vara oklar.

3.5 Statligt stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan

Bakgrund

Ett provisoriskt stöd till andra samfund än Svenska kyrkan infördes budgetåret 1971/72 (mot. 1971:35 och 1971:364, bet. 1971:15, rskr. 1971:207). Bidragsberättigade var församlingar inom andra kristna samfund än Svenska kyrkan, som betjänade minst 3 000 personer i Sverige och var anslutna till eller samverkade med Sveriges frikyrkoråd. Bidraget hade en självständig karaktär och hade till syfte att öka förutsättningarna för ekonomiskt svaga församlingar att hålla lokaler samt erbjuda religiös service i form av gudstjänst, sjukavård och liknande.

År 1974 permanentades stödet samtidigt som det utökades till att omfatta även icke kristna samfund (prop. 1974:1 bil. 10, bet. KrU 1974:9, rskr. 1974:113).

Fram till år 1989 förändrades stödsystemet endast i ringa mån. Detta år beslutades emellertid om åtgärder för att förbättra villkoren för trossamfund och församlingar som huvudsakligen betjänar invandrare (prop. 1988/89:100 bil. 15, bet. 1988/89:KrU10, rskr. 1988/89:111). En större del av verksamhetsstödet skulle fortsättningsvis få användas till dessa samfunds centrala verksamhet och de aktuella församlingarna skulle också behandlas mer förmånligt

i fråga om tilldelning av lokalbidrag. Vidare infördes ett tidsbegränsat etableringsstöd huvudsakligen för dessa samfund och församlingar.

Stödsystemet har förblivit väsentligen detsamma. Regeringen har emellertid i propositionen Staten och trossamfunden – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m. (prop. 1998/99:124), som nyligen överlämnades till riksdagen, föreslagit bl.a. en särskild lag om stöd till trossamfund. Den nya lagstiftningen är tänkt att följas av ett förordningsarbete som rör den nu behandlade förordningen.

Gällande rätt

Det statliga stödet på området regleras av förordningen (1989:271) om statsbidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Stöd lämnas i form av bidrag för religiös verksamhet, bidrag för lokaler till sådan verksamhet och utbildningsbidrag för t.ex. teologiska seminarier.

Verksamhetsbidrag och lokalbidrag får beviljas vissa i förordningen uppräknade trossamfund eller församlingar inom dessa samfund. Med trossamfund avses en sammanslutning för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänster, eller en grupp av samverkande församlingar eller trossamfund. Församling definieras som en sammanslutning som bedriver lokal religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänster.

Bidrag kan beviljas för såväl lokal som central verksamhet. När det gäller lokal verksamhet får församlingar beviljas bidrag om de behöver det för att kunna hålla gudstjänster, ge själavård och erbjuda liknande religiösa tjänster. För central verksamhet får bidrag beviljas trossamfund med svag ekonomi. Ett trossamfund eller en församling som huvudsakligen betjänar invandrare får dessutom vid behov beviljas etableringsbidrag under högst tre år för att kunna bygga upp en central eller en lokal verksamhet för invandrare. Undantagsvis kan sådant bidrag beviljas även andra trossamfund eller församlingar.

Även lokalbidrag är behovsstyrt. Sådant bidrag får nämligen beviljas församlingar som behöver det för att kunna hålla lokaler

för religiös verksamhet. Bidraget får beviljas för att anskaffa lokaler genom nybyggnad eller köp, bygga om eller rusta upp församlingens lokaler, anpassa församlingens lokaler till handikappade och för att skaffa inventarier när lokaler anskaffas, byggs om eller rustas upp. Bidrag får dock inte beviljas för lokaler och inventarier för vilka statsbidrag betalas enligt förordningen (1989:288) om stöd till allmänna samlingslokaler.

Utbildningsbidrag får beviljas till teologisk utbildning som anordnas vid vissa seminarier. Särskilda bidrag får även beviljas för högskoleanknuten utbildning som anordnas vid dessa seminarier. Utbildningsbidrag får dessutom beviljas till sådan utbildning av personal för andlig vård vid sjukhus, som anordnas gemensamt för flera trossamfund.

Frågor om statsbidrag enligt förordningen prövas efter ansökan av Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund, vars beslut inte får överklagas. Samarbetsnämnden får också meddela närmare föreskrifter om förutsättningarna för bidrag enligt förordningen.

I vilka former och sammanhang förekommer begreppet invandrare?

Begreppet invandrare förekommer i bestämmelser som ger trossamfund eller församlingar som huvudsakligen betjänar invandrare mer förmånlig behandling än andra samfund eller församlingar i fråga om bidrag för central verksamhet, möjlighet att få etableringsbidrag och tilldelning av lokalbidrag.

Enligt 6 § får bidrag till central verksamhet beviljas trossamfund med svag ekonomi. Bidraget får dock normalt inte överstiga en tiondel av de sammanlagda bidrag till lokal verksamhet som under ett verksamhetsår beviljats församlingar inom trossamfundet. *Trossamfund som huvudsakligen betjänar invandrare* undantas dock från detta krav.

I 7 § föreskrivs att etableringsbidrag under högst tre år får beviljas *ett trossamfund eller en församling som huvudsakligen betjänar invandrare* och som behöver bidraget för att kunna bygga upp en central eller lokal verksamhet för *invandrare*. Undantags-

vis kan dock etableringsbidrag beviljas även andra samfund eller församlingar.

Enligt 10 § får bidrag för att anskaffa, bygga om eller rusta upp en eller flera lokaler för en församling beviljas med högst trettio procent av de kostnader som kan anses skäligen för åtgärderna, dock högst 700 000 kr, medan bidrag för att skaffa inventarier enligt 12 § inte får överstiga tjugofem procent av ett sådant bidrag. Enligt 13 § får dock dessa bidrag beviljas med högre procentsats och högre belopp om det är fråga om gudstjänstlokaler som behövs för *en församling som huvudsakligen betjänar invandrare*, varvid särskild hänsyn skall tas till en församling som samverkar med någon annan sådan församling.

Vilken betydelse har begreppet invandrare i denna författning?

I samband med de aktuella bestämmelsernas tillkomst år 1989 angavs bl.a. följande som skäl för förändringen av stödsystemet (prop. 1988/89:100 bil. 15 s. 158):

”Jag vill erinra om att stödet till trossamfunden tillkom och utformades vid en tid då dessa till övervägande del bestod av de till Sveriges frikyrkoråd anslutna eller med detta samverkande samfunden med rötter i svensk väckelsetradition och baserade på individuell anslutning. Sedan dess har som en följd av invandringen under de senaste årtiondena den religiösa strukturen bland de fria samfunden förändrats radikalt. Samfund av ”folkkyrkokaraktär”, där medlemskap snarare grundat sig på familjetillhörighet eller etnisk samhörighet, har nått en stark utbredning. Det räcker att erinra om att katolska kyrkan nu har det till numerären högsta medlemstalet bland de fria trossamfunden och att såväl ortodoxa kyrkor som muslimska grupper har ett betydande antal medlemmar bland vår befolkning.

De förslag som arbetsgruppen har lagt fram syftar till att i detta nya läge anpassa stödet till trossamfunden till de särskilda behov som finns hos sådana trossamfund som till övervägande del betjänar olika invandrargrupper. Avsikten är att ge dessa samfund, som i många fall är nyligen etablerade i Sverige, stöd i sådana former som gör det möj-

ligt för dem att arbeta på mera jämställd bas med övriga samfund i vårt land.”

Någon definition av vad som avses med invandrargrupper har emellertid inte getts. Med tanke på att förändringen av stödsystemet motiverades bl.a. med att den religiösa strukturen radikalt förändrats till följd av invandringen under de senaste decennierna och att många av samfunden som avses nyligen är etablerade i Sverige samt det sätt begreppet används på – trossamfund eller församlingar som huvudsakligen betjänar invandrare – ligger det dock nära till hands att dra slutsatsen att det med invandrare i denna förordning avses personer som själva invandrat. Ytterligare stöd för denna uppfattning ges i den nyss nämnda propositionen där det även förklarades att regeringen borde få ompröva behovet av de nu behandlade särskilda stödformerna när en tid har förflutit och invandrarnas trossamfund fått en fastare position i det svenska samhället (s. 159). Det är dock inte helt säkert vad som avses med invandrare i detta sammanhang.

3.6 Integrationsfrågor

3.6.1 Förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken

Bakgrund

År 1968 fastslogs principen att den fackmyndighet som har ansvar för en viss verksamhet i förhållande till svenska medborgare även skall ha motsvarande ansvar i förhållande till utlänningar som är bosatta i Sverige (prop. 1968:142, bet. SU 1968:196, rskr. 1968:405). I samband med att riktlinjerna för en samlad invandrarpolitik antogs år 1975 beslutades att ansvarsfördelningen mellan myndigheterna för invandrare och språkliga minoriteter även

fortsättningsvis skulle vara densamma, men att särskilda åtgärder skulle genomföras för att stimulera fackorgan inom olika samhällsområden att vidta nödvändiga åtgärder (prop. 1975:26, bet. InU 1975:6, rskr. 1975:160). Principen om de statliga myndigheternas ansvar för invandrare m.fl. preciserades ytterligare år 1986 (prop. 1985/86:98, bet. SfU 1985/86:20, rskr. 1985/86:301).

Förordningen förändrades på ett genomgripande sätt den 1 augusti 1999 genom att den anpassades till målen och inriktningen för integrationspolitiken (prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68). Dessutom ändrades författningsrubriken, som tidigare var förordningen om de statliga myndigheternas ansvar för invandrare m.fl., till den nu gällande.

Gällande rätt

De statliga myndigheterna skall fortlöpande beakta samhällets etniska och kulturella mångfald både när de utformar sin verksamhet och när de bedriver den. De skall vidare verka för lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund och särskilt motverka alla former av etnisk diskriminering. Inom ramen för tillgängliga resurser skall myndigheterna ge likvärdig service till alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund och eftersträva att alla berörda nås av information om verksamheten, varvid myndigheterna skall uppmärksamma att detta kan kräva särskilda åtgärder för nyanlända invandrare. För att främja en effektiv samordning skall myndigheterna – när det finns anledning till det – samråda med Integrationsverket angående utformningen av insatser enligt förordningen. Myndigheterna skall också delta i överläggningar enligt lagen (1999:131) om Ombudsmannen mot etnisk diskriminering, när ombudsmannen finner det lämpligt.

I vilken form och vilket sammanhang förekommer begreppet invandrare?

Bestämmelsen i 2 § innehåller föreskrifter om myndigheternas skyldighet att ge alla oavsett etnisk eller kulturell bakgrund likvärdig service, varvid det bl.a. anges att myndigheterna vid iakttagande av denna skyldighet skall uppmärksamma att detta kan kräva särskilda åtgärder för *nyanlända invandrare*.

Vilken betydelse har begreppet invandrare i denna författning?

Begreppet nyanlända invandrare omfattar endast personer som själva har invandrat för en relativt kort tid sedan.

3.6.2 Lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar

Bakgrund

Möjligheten för kommunerna att under en introduktionsperiod bevilja introduktionsersättning i stället för socialbidrag till flyktingar och andra utlänningar som omfattas av det kommunala flyktingmottagandet infördes år 1993 (prop. 1991/92:172, bet. 1992/93:SfU1, rskr. 1992/93:9). För att beviljas sådan ersättning krävdes att personen i fråga förband sig att följa ett introduktionsprogram. Detta förväntades medföra ökad motivation hos personen att delta i introduktionsprogrammet, mer positiva attityder från omgivningen samt fördelar i fråga om organisation, administration och effektivitet.

I samband med att det år 1997 beslutades om mål och inriktning för den nya integrationspolitiken, bestämdes också att den personkrets som har rätt att få introduktionsersättning skulle ut-

vidgas till att omfatta även andra nyanlända invandrare (prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68).

Gällande rätt

Introduktionsersättning beviljas av den kommun som tagit emot personen i fråga inom ramen för det kommunala flyktingmottagandet. Kommunen skall också bestämma ersättningens storlek. Introduktionsersättning får beviljas

- utlänningar som överförts till Sverige med stöd av ett särskilt regeringsbeslut,
- utlänningar som har fått uppehållstillstånd efter att ha varit registrerade vid en förläggning för asylsökande,
- andra utlänningar som har fått uppehållstillstånd med tillämpning av 2 kap. 3 § eller 4 § första stycket 5 utlänningslagen (1989:529) eller motsvarande äldre bestämmelser,
- utlänningar som har fått uppehållstillstånd på grund av sin anknytning till en utlänning som tillhör en av de tidigare nämnda kategorierna; dock endast om personen i fråga ansökt om uppehållstillstånd inom två år från det att den person som han eller hon har anknytning till först togs emot i en kommun, och
- undantagsvis även andra nyanlända invandrare.

För att beviljas introduktionsersättning krävs att utlänningen för binder sig att följa en introduktionsplan som fastställts av kommunen efter samråd med utlänningen. Om planen inte följs kan kommunen bestämma att ersättning inte skall betalas ut för en viss tid eller att introduktionsersättning helt skall utgå. Kommunens beslut att inte betala ut introduktionsersättning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut om ersättningens storlek får däremot inte överklagas.

I vilken form och vilket sammanhang förekommer begreppet invandrare?

I 2 § anges vilka grupper av personer som normalt får beviljas introduktionsersättning. 2 a § innehåller en undantagsregel till denna bestämmelse. Enligt 2 a § får nämligen en kommun, om det finns särskilda skäl till det, bevilja introduktionsersättning till *andra nyanlända invandrare*.

Vilken betydelse har begreppet invandrare i denna författning?

Begreppet nyanlända invandrare omfattar endast personer som själva har invandrat för en relativt kort tid sedan.

3.6.3 Förordningen (1998:201) med instruktion för Integrationsverket

Bakgrund

I samband med att det år 1997 beslutades om mål och inriktning för den nya integrationspolitiken, beslutades det även om inrättande av en ny myndighet för denna politik. Denna myndighet ansågs behövas för att integrationspolitiken skulle uppfattas som trovärdig och kunna förverkligas samt för att de synsätt som ligger till grund för politiken redan från början skulle göras tydliga (prop. 1997/98:16, bet. 1997/98:SfU6, rskr. 1997/98:68). Myndigheten fick namnet Integrationsverket. Den nu behandlade förordningen innehåller en instruktion för verket.

Gällande rätt

Integrationsverket är central förvaltningsmyndighet för integrationsfrågor och har ett övergripande ansvar för att integrationspolitiska mål och synsätt får genomslag på olika samhällsområden.

Verket har också till uppgift att aktivt stimulera integrationsprocesserna i samhället. Integrationsverket skall särskilt

- främja lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund,
- förebygga och motverka främlingsfientlighet, rasism och etnisk diskriminering i den mån dessa frågor inte skall handläggas av någon annan myndighet,
- främja etnisk och kulturell mångfald inom olika delar av samhällslivet,
- följa och utvärdera samhällsutvecklingen ur ett integrationspolitiskt perspektiv,
- verka för att nyanlända invandrares behov av stöd uppmärksammas samt att behovet av särskild samhällsinformation tillgodoses,
- verka för att kommunerna har beredskap och kapacitet att ta emot skyddsbehövande som beviljats uppehållstillstånd och vid behov medverka vid deras bosättning,
- följa upp kommunernas introduktion för skyddsbehövande och andra nyanlända invandrare för vilka kommunerna får statlig ersättning och återföra resultatet till kommunerna, andra myndigheter och regeringen,
- besluta om viss statlig ersättning till kommuner och landsting för flyktingmottagande och sjukvårdskostnader,
- ge stöd till organisationer som bildats av invandrare eller på annan etnisk grund och till verksamhet som bedrivs av andra organisationer inom integrationsområdet,
- främja utvecklingen av tolk- och översättarverksamhet samt
- verka för att öka kunskaperna i samhället inom myndighetens ansvarsområde.

Integrationsverkets generaldirektör är chef för myndigheten och anställs genom beslut av regeringen, medan andra anställningar beslutas av myndigheten. Såväl verksförordningen (1995:1322) som personalföreträdarförordningen (1987:1101) skall tillämpas på myndigheten.

I vilka former och sammanhang förekommer begreppet invandrare?

I 2 § finns en uppräknning av de uppgifter som Integrationsverket särskilt skall ägna sig åt. Tre av dessa uppgifter är att verka för att *nyanlända invandrades behov* av stöd uppmärksammas, att följa upp kommunernas introduktion för skyddsbehövande och *andra nyanlända invandrare* för vilka kommunerna får statlig ersättning samt att ge stöd till *organisationer som bildats av invandrare eller på annan etnisk grund*.

Vilken betydelse har begreppet invandrare i denna författning?

Begreppet nyanlända invandrare avser endast personer som relativt nyligen har invandrat själva. När det gäller begreppet invandrare i övrigt har det i den integrationspolitiska propositionen, som låg till grund för beslutet att inrätta Integrationsverket, förklarats att begreppet invandrare i propositionen endast syftade på personer som faktiskt själva har invandrat. Begreppet bör därför ha denna innebörd även i denna författning.

3.7 Övrigt

3.7.1 Riksdagsordningen (Kungjord genom KK 1974:153)

Bakgrund

Sveriges första riksdagsordning tillkom år 1617 och säkrade ledningen av riksdagsarbetet i kungens hand. Först under frihetstiden, år 1723, stiftades en ny riksdagsordning som noggrant reglerade former och procedurer. Traditionerna i det nuvarande riksdagsarbetet söker sina rötter från denna tid. I särskilt hög grad gäller detta utskottsarbetet. Först år 1766 drogs en klar skiljelinje mellan

grundlag och vanlig lag, varvid regeringsformen, riksdagsordningen och tryckfrihetsförordningen hänfördes till grundlagarna. Den nuvarande riksdagsordningen, som tillkom år 1974, har föregåtts av ytterligare en riksdagsordning år 1810. Riksdagsordningen är numera inte en grundlag utan har en mellanställning mellan sådan lag och vanlig lag. För ändring av huvudbestämmelserna i den genom *ett* beslut krävs nämligen kvalificerad majoritet.

Gällande rätt

Riksdagsordningen innehåller bestämmelser om riksdagens inre arbete och organisation. Bl.a. behandlas riksmöten, kammarsammanträden, hur ärenden skall väckas, beredas och avgöras, interpellationer och frågor till statsråd, val inom riksdagen, personal, förvaltning samt frågor med anledning av Sverige medlemskap i Europeiska unionen (EU). Bestämmelserna är uppdelade i huvudbestämmelser och tilläggsbestämmelser. Tilläggsbestämmelserna beslutas på samma sätt som vanlig lag, medan huvudbestämmelserna i princip stiftas enligt de regler som gäller för grundlagstiftning. Huvudbestämmelserna kan dock stiftas genom ett enda beslut av riksdagen om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Detta har i praktiken kommit att innebära att man i första hand försöker att fatta beslut med kvalificerad majoritet och endast om detta misslyckas använder samma förfarande som vid grundlagstiftning.

I vilka former och sammanhang förekommer begreppet invandrare?

Riksdagsordningens fjärde kapitel innehåller föreskrifter om ärendenas beredning. Till kapitlet hör tilläggsbestämmelser som behandlar riksdagens utskott, varvid tilläggsbestämmelsen 4.6.8 innehåller föreskrifter om socialförsäkringsutskottet. Enligt denna bestämmelse skall socialförsäkringsutskottet bereda bl.a. ärenden om svenskt medborgarskap samt utlännings- och *invandrarfrågor*.

Vidare framgår det av bestämmelsen att ärenden om anslag inom vissa utgiftsområden, bl.a. 8. Invandrare och flyktingar, tillhör detta utskotts beredning.

I 5 kap. finns bestämmelser om ärendenas avgörande, varvid det i tillägsbestämmelse 5.12.1 räknas upp vilka utgiftsområden som statsutgifter skall hänföras till. I denna uppräkningsföreligger naturligtvis utgiftsområde 8. Invandrare och flyktingar.

Vilken betydelse har begreppet invandrare i denna författning?

I avsaknad av en definition av begreppet invandrare får det antas att begreppet i detta sammanhang används på det opreciserade sätt som är vanligt.

3.7.2 Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Bakgrund

Regeringskansliets föregångare utgjordes av de kanslier som bistod de medeltida kungarna och riksföreståndarna. Dess organisationshistoria börjar emellertid först med det kansli som Gustav Vasa skapade. Kansliets form och inflytande över politiken har växlat under årens lopp. Likaså dess namn. År 1840 genomfördes den s.k. departementalreformen, genom vilken kansliet organiserades enligt principer som behölls till dess att 1974 års regeringsform trädde i kraft den 1 januari 1975. Genom införandet av förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet har kansliet blivit en särskild myndighet med statsministern som chef och med viss beslutanderätt främst i frågor om anställning av lägre departementstjänstemän samt vissa frågor inom utrikesförvaltningen. Departementens och Statsrådsberedningens egenskap av särskilda myndigheter har därmed upphört.

Gällande rätt

Regeringskansliet har till uppgift att bereda regeringsärenden och att i övrigt biträda regeringen och statsråden i deras verksamhet. I kansliet ingår Statsrådsberedningen, de olika departementen och Regeringskansliets förvaltningsavdelning. Förordningen med instruktion för Regeringskansliet innehåller närmare bestämmelser om bl.a. kansliets uppgifter, organisation, ledning, arbetsfördelning, beredningen av regeringsärenden, ärenden som avgörs av Regeringskansliet och administration.

I vilken form och vilka sammanhang förekommer begreppet invandrare?

I 9.1 i bilagan till förordningen föreskrivs att förvaltningsärenden som gäller bl.a. *invandrades* introduktion i det svenska samhället och andra integrationspolitiska frågor – i den mån sådana ärenden inte hör till något annat departement – lyder under Kulturdepartementet, medan det i 9.2 föreskrivs att även lagstiftningsärenden som rör dessa frågor tillhör detta departements område.

Vilken betydelse har begreppet invandrare i denna författning?

Av det sammanhang där begreppet invandrare används i förordningen – *invandrades introduktion* i det svenska samhället – framgår det att begreppet endast omfattar personer som själva har invandrat för en relativt kort tid sedan.

4 Arbetsgruppens slutsatser och förslag

I detta avsnitt redovisas arbetsgruppens slutsatser och förslag. Avsnittet är uppbyggt på så sätt att arbetsgruppens allmänna resonemang när det gäller såväl begreppet invandrare som författningsändringar av mer materiell art och åtgärder av annat slag presenteras först. Därefter följer närmare överväganden och arbetsgruppens förslag på olika områden. Eftersom arbetsgruppen inte har funnit skäl att lämna förslag om författningsändringar av mer materiell art eller åtgärder av annat slag behandlas emellertid dessa frågor endast under den allmänna delen.

4.1 Allmänt

4.1.1 Begreppet invandrare

För tydlighetens skull är det mycket viktigt att olika begrepp används på ett korrekt och konsekvent sätt i olika sammanhang. Detta gäller i särskilt hög grad när begrepp används i författningar, eftersom det annars kan bli svårt att tillämpa dessa. För att kravet på en korrekt användning skall kunna uppfyllas krävs kunskap om olika begrepps betydelse. En definition av begreppen är därför ofta nödvändig. Begreppet invandrare bör enligt arbetsgruppens mening endast användas när det gäller personer som faktiskt själva har invandrat, dvs. flyttat till Sverige från ett annat land och folkbokförts här. Nyanlända invandrare avser i enlighet med ordalydelsen personer som har invandrat för en relativt kort tid sedan. Vad slutligen gäller begreppet personer med utländsk bakgrund använder arbetsgruppen i författningssammanhang detta som beteckning för såväl utrikes födda personer som själva har invandrat

som personer födda i Sverige med minst en utrikes född förälder. Beträffande olika definitioner, se närmare avsnitt 2.2.

Kravet på en konsekvent användning innebär att samma eller motsvarande begrepp bör användas i liknande sammanhang. I fråga om författningar är detta särskilt viktigt när det gäller olika bestämmelser i samma författning eller olika författningar på samma område. Det är emellertid eftersträvansvärt att samma eller motsvarande begrepp – så långt som möjligt – används genomgående även i författningar på olika områden och i andra sammanhang.

Som framgått i avsnitt 3 är det vid användningen av begreppet invandrare i olika författningar ofta oklart vilken kategori av människor som åsyftas. Det är därför svårt att avgöra om begreppet används på ett i sig missvisande sätt, dvs. om det är tänkt att omfatta även andra personer än dem som själva har invandrat. Ett undantag till detta är begreppet nyanlända invandrare, som ju endast avser personer som själva invandrat. Arbetsgruppen har i stället haft att ta ställning till om begreppet invandrare – mot bakgrund av respektive bestämmelses syfte – används på ett lämpligt sätt. Vid en sådan prövning har arbetsgruppen konstaterat att det på de flesta områden finns en rad sammansatta skäl till att åtgärder och stöd riktas till "invandrare". Det avgörande i dessa fall är inte om de personer som åtgärderna eller stödet riktas till själva har invandrat eller ej. Det finns därför inte heller något skäl att fokusera på invandrarskapet. Eftersom det finns en mängd olika sammansatta skäl till att åtgärderna eller stödet riktas till en viss kategori, går det inte heller att fokusera på ett av skälen. Således är t.ex. begreppet personer med annat modersmål än svenska svårt att använda. Eftersom skälen för åtgärderna eller stödet i de allra flesta fall är relaterade till de aktuella personernas utländska bakgrund bör det enligt arbetsgruppens mening i stället fokuseras på denna bakgrund. Arbetsgruppen anser därför att begreppet invandrare på en rad områden bör ersättas av begreppet personer med utländsk bakgrund.

4.1.2 Materiella författningsändringar och åtgärder av annat slag

Arbetsgruppen föreslår inte några mera materiella författningsändringar, men anser att vidare utredning i fråga om säråtgärder riktade till personer med utländsk bakgrund bör ske i ett annat sammanhang.

Integrationspolitiken utgår bl.a. från att den generella politikens betydelse skall betonas ännu starkare än tidigare och att säråtgärder för invandrare som grupp endast är befogade när invandrarskapet är en mer relevant utgångspunkt för åtgärder än andra förhållanden. Detta anses endast vara fallet under den allra första tiden i Sverige.

Vid arbetsgruppens kartläggning av olika författningar har det framkommit att det finns en mängd åtgärder som riktar sig till "invandrare". En del av dessa är utan tvekan säråtgärder. I andra fall kan det emellertid vara svårt att avgöra om det är fråga om en säråtgärd eller ej. Ett exempel på detta är det statliga utgivningsstödet till litteratur. Eftersom detta stöd får lämnas för en mängd olika kategorier av böcker, kan det ifrågasättas om det stöd som lämnas litteratur på invandrar- och minoritetsspråk är att betrakta som en säråtgärd.

De säråtgärder som finns är emellertid sällan åtgärder som – med hänsyn till sitt syfte – bör vara riktade endast till personer som själva har invandrat. I stället bör de riktas till personer med utländsk bakgrund. Någon särreglering för invandrare som grupp är det alltså inte fråga om. I stället särbehandlas vissa personer på grund av sin utländska bakgrund. Även en sådan särbehandling kan naturligtvis ifrågasättas. Arbetsgruppen har emellertid i samtliga fall ansett att de skäl som framkommit för säråtgärderna har varit tillräckligt starka för att åtgärderna i vart fall tills vidare skall framstå som berättigade. Vidare utredning i denna del bör enligt arbetsgruppens mening ske i ett annat sammanhang. Arbetsgruppen lämnar därför inga förslag till mera materiella författningsänd-

ringar. Däremot uppmärksammar arbetsgruppen att det finns ett behov av att justera vissa bestämmelser där det förekommer felaktiga hänvisningar och liknande.

4.2 Utbildningsfrågor

4.2.1 Svenskundervisning för invandrare (sfi)

Eftersom svenskundervisning för invandrare (sfi) inte enbart vänder sig till personer som själva har invandrat anser arbetsgruppen inte att begreppet sfi är en lämplig beteckning på utbildningen. Arbetsgruppen anser vidare att det vore lämpligt att ändra bestämmelsen i 13 kap. 1 § skollagen så att det anges att sfi syftar till att ge, förutom vuxna nyanlända invandrare, även andra som behöver det grundläggande kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället. I avvaktan på ett beslut om den framtida organiseringen av sfi föreslår arbetsgruppen emellertid inte nu några förändringar i denna del.

Grundläggande bestämmelser om sfi finns i 13 kap. skollagen (1985:1100) och förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare. Begreppet sfi förekommer vidare i en mängd andra författningar på olika områden.

Enligt portalparagrafen i 13 kap. skollagen syftar sfi till att ge vuxna nyanlända invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket och om det svenska samhället. Begreppet nyanlända invandrare avser personer som själva har invandrat relativt nyligen och arbetsgruppen har därför ingen invändning mot användningen av det i och för sig. Rätt till sfi begränsas emellertid inte längre i tid. I stället är denna rättighet knuten till behovet av grundläggande kunskaper i svenska språket. Detta innebär att även andra än nyanlända invandrare kan ha rätt till sfi. Det skulle till och med kunna vara så att personer som inte själva har invandrat har ett sådant grundläggande behov av kunskaper i svenska språket att de

är berättigade till sfi. Dessutom har finska gränsgångare – personer som är finska medborgare och stadigvarande arbetar i Sverige, men är bosatta i Finland nära gränsen till Sverige – rätt till sfi. Med hänsyn till att undervisningen alltså inte enbart vänder sig till personer som själva har invandrat anser arbetsgruppen att begreppet sfi inte är en lämplig beteckning på undervisningen. Eftersom således även andra än nyanlända invandrare har rätt till sådan undervisning finns det vidare skäl att ändra 13 kap. 1 § skollagen.

En förändring av begreppet sfi beror emellertid åtminstone delvis av hur den framtida undervisningen kommer att organiseras. Regeringen har i sin skrivelse Utvecklingsplan för förskola, skola och vuxenutbildning – samverkan, ansvar och utveckling (skr. 1998/99:121) bedömt att det finns skäl som talar för att sfi på sikt borde bli en integrerad del av komvux. Vidare har den uttalat att Skolverket skall få i uppdrag att i samråd med bl.a. Integrationsverket utreda om sfi organisatoriskt kan föras in i komvux och analysera konsekvenserna av detta. Om dagens sfi blir en del av en sammanhållen utbildning ligger det nära till hands att kalla denna utbildning för utbildning i svenska som andraspråk, eftersom detta väl anger vad det rör sig om. I avvaktan på ett beslut om den framtida organiseringen av sfi finner arbetsgruppen emellertid inte skäl att föreslå någon förändring av begreppet, vars förkortning är väl inarbetad. Samma sak gäller 13 kap. 1 § skollagen, som annars skulle kunna ändras till att ange att utbildningen syftar till att ge vuxna nyanlända invandrare *och andra som behöver det* kunskaper i det svenska språket och om det svenska samhället.

Vid sin kartläggning av olika författningar har arbetsgruppen observerat att 11 § andra stycket förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m. föreskriver att ett introduktionsprogram för den som har fyllt 16 år skall innehålla bl.a. sfi. Rätt till sfi föreligger emellertid först från och med det andra kalenderhalvåret det år personen fyller 16 år. Arbetsgruppen har vidare noterat att 2 § tjänstledighetsförordningen (1984:111) hänvisar till lagen (1986:163) om rätt till ledighet för *grundläggande* svenskundervisning för invandrare trots att denna numera heter lagen (1986:163) om rätt till ledighet för svenskundervisning

för invandrare. Arbetsgruppen uppmärksammar regeringen på dessa förhållanden.

4.2.2 Svenska som andraspråk

Arbetsgruppen föreslår att ”invandrarelever” i 15 § första stycket grundskoleförordningen (1994:1194) ersätts av ”elever med utländsk bakgrund” och att bestämmelsen förtydligas så att det klart framgår att det är elevens behov av undervisningen som är det väsentliga.

Ämnet svenska som andraspråk regleras, såvitt avser grundskolan, av grundskoleförordningen (1994:1194). Begreppet invandrare förekommer i samband med en uppräknning av de kategorier av elever som vid behov har rätt till undervisning i ämnet. En av dessa kategorier är nämligen invandrarelever som har svenska som huvudsakligt umgängesspråk med en eller båda vårdnadshavarna.

Den grundläggande förutsättningen för att en elev skall ha rätt till undervisning i svenska som andraspråk är att det finns ett behov av undervisningen. Här bör paragrafen förtydligas så att det klart framgår att det är elevens behov av undervisningen som är det väsentliga.

En av målgrupperna för undervisningen är invandrarelever som har svenska som huvudsakligt umgängesspråk med en eller båda vårdnadshavarna. Om en elev har invandrat själv eller inte framstår emellertid som irrelevant och det finns därför inte något skäl att fokusera på detta. Arbetsgruppen föreslår därför att ”invandrarelever” byts ut mot ”elever med utländsk bakgrund”.

4.2.3 Förordningen (1995:889) om en särskild teoretisk och praktisk utbildning vid universitet och högskolor

Arbetsgruppen gör bedömningen att ”invandrat” används på ett lämpligt sätt och förslår därför ingen ändring i förordningen.

Den aktuella förordningen reglerar en s.k. aspirantutbildning för personer med utländsk högskoleutbildning. En av de grundläggande förutsättningarna för att aspirantutbildningen skall anordnas är att de personer för vilka denna anordnas skall ha invandrat, dvs. själva ha flyttat till Sverige och folkbokförts här. Det krävs vidare att dessa personer har en utländsk högskoleutbildning motsvarande minst tre års heltidsstudier och ett annat modersmål än svenska. Med hänsyn framför allt till dessa två krav, men även till förordningens utformning i övrigt, bör det med invandrat i detta sammanhang endast avses personer som har invandrat i vuxen ålder, dvs. ofta relativt nyligen. Arbetsgruppen anser därför att det är lämpligt att använda ”invandrat” i förordningen och föreslår således ingen ändring i denna del.

4.3 Arbetsmarknadsfrågor

Arbetsgruppen föreslår att begreppet invandrare i förordningen om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter och förordningen om IT-utbildning ersätts av uttrycket personer med utländsk bakgrund.

Detta avsnitt behandlar förordningen (1998:1784) om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter och förordningen (1997:1159) om IT-utbildning. I förordningen om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter förekommer begreppet invandrare dels i samband med frågan om vilken typ av utbildning som får utgöra eller anvisas som arbets-

marknadsutbildning, dels i bestämmelser som rör arbetspraktik. I förordningen om IT-utbildning förekommer begreppet invandrare i en bestämmelse som föreskriver att det vid beslut om sådan utbildning skall tas särskild hänsyn till bl.a. invandrare.

Olika arbetsmarknadspolitiska aktiviteter riktas ofta till "invandrare" för att dessa anses ha sämre förutsättningar än andra att klara sig på arbetsmarknaden. Anledningen till detta är bl.a. bristande språkkunskaper, otillräcklig utbildningsbakgrund, avsaknad av sociala nätverk och andra kontakter i Sverige samt negativa attityder från arbetsgivare. Även om detta i hög grad gäller personer som själva har invandrat, kan också andra personer med utländsk bakgrund ha samma problem. Det avgörande i dessa fall är alltså inte om den aktuella personen själv har invandrat eller ej. Det är därför inte lämpligt att använda begreppet invandrare i dessa sammanhang.

Eftersom det ofta finns en mängd sammansatta skäl till att aktiviteterna vänder sig till den nu aktuella kategorin av människor går det sällan att fokusera på ett av skälen. När det gäller utbildning i svenska språket och IT-utbildningen skulle dessa utbildningar dock kunna riktas till personer med ett annat modersmål än svenska. Anledningen till att utbildning i svenska språket vänder sig till "invandrare" är ju dessa personers generellt sett bristande kunskaper i språket. Även den särskilda hänsyn som skall tas till "invandrare" vid beslut om IT-utbildning är knuten till dessa personers kunskaper i svenska språket. En sådan utbildning förutsätter nämligen inte fullständiga kunskaper i svenska. Mot bakgrund av att det i de flesta fall finns en rad sammansatta skäl för att arbetsmarknadspolitiska aktiviteter riktas till "invandrare" anser arbetsgruppen emellertid – med tanke på kravet om en konsekvent användning av begrepp – att begreppet invandrare bör ersättas av ett och samma begrepp på det arbetsmarknadspolitiska området. Med hänsyn till att skälen för att rikta aktiviteter till denna grupp av människor är relaterade till deras utländska bakgrund, anser arbetsgruppen att begreppet invandrare bör ersättas av begreppet personer med utländsk bakgrund. Det meningsfulla i att göra en sådan ändring i förordningen om IT-utbildning kan dock ifrågasättas, eftersom denna förordning kommer att upphöra vid utgång-

en av detta är om den inte permanentas eller förlängs. Det råder emellertid för närvarande en viss osäkerhet kring detta, varför arbetsgruppen ändå lägger fram ett förslag med denna innebörd.

4.4 Invandrarspråk m.m.

Arbetsgruppen föreslår att begreppet invandrare i bibliotekslagen ersätts av uttrycket personer som har utländsk bakgrund samt att begreppet invandrarspråk i tre förordningar på kulturområdet och i förordningen om Tolk- och översättarinstitutet byts ut mot ”språk som talas av personer med utländsk bakgrund”.

Under rubriken Invandrarspråk m.m. behandlas dels en lag och tre förordningar på kulturområdet – bibliotekslagen (1996:1596), förordningen (1998:1469) om statligt litteraturstöd, förordningen (1985:525) om statligt stöd till bokhandeln och förordningen (1993:567) om statligt stöd till kulturtidskrifter – dels förordningen (1993:920) om Tolk- och översättarinstitutet, som tillhör utbildningsområdet. I bibliotekslagen används begreppet invandrare i sin grundform. I övriga författningar förekommer begreppet invandrarspråk, varav i några fall som en del av uttrycket invandrar- och minoritetsspråk.

För den som har ett annat modersmål än svenska är det av stor vikt att litteratur på modersmålet finns tillgänglig. Även för personer med svenska som modersmål – men med utländsk bakgrund – kan det emellertid vara viktigt att kunna läsa litteratur eller tidskrifter på ett språk, som talas i det land de har en anknytning till och kanske också av deras föräldrar och andra släktingar. Anledningen till detta är att dessa personer för sin identitetsutveckling ofta har ett starkt behov av att upprätthålla sin anknytning till det landet. En förutsättning för detta är att lära sig och befästa kunskaperna i det aktuella språket. Att läsa litteratur eller tidskrifter på språket är då av stor vikt. Vidare speglar framför allt litteratu-

ren ofta kulturen i det land där den är skriven och dess historia. För personer med utländsk bakgrund kan denna kulturella funktion vara väl så viktig, såväl för identitetsutvecklingen som av andra skäl.

Mot denna bakgrund anser arbetsgruppen att det inte bör vara avgörande för vilken kategori av människor som biblioteken skall ägna särskild uppmärksamhet åt om dessa människor har invandrat själva eller ej. Det väsentliga bör i stället vara om de har ett annat modersmål än svenska eller i övrigt en anknytning till ett annat land. På motsvarande sätt bör det relevanta när begreppet invandrar- eller invandrarspråk används som ett kriterium för statligt stöd på kulturområdet inte vara om det språk som avses är modersmål för eller annars talas av personer som själva har invandrat. Detsamma gäller Tolko- och översättarinstitutets engagemang i terminologiskt arbete med "invandrar- eller invandrarspråk". I stället bör det betydelsefulla vara om det aktuella språket är modersmål för eller annars talas av personer med utländsk bakgrund. Det framstår därför inte som lämpligt att använda begreppen invandrare och invandrar- eller invandrarspråk i dessa sammanhang.

Arbetsgruppen föreslår mot denna bakgrund att "invandrare och andra minoriteter" i 8 § bibliotekslagen byts ut mot "personer som har utländsk bakgrund eller som tillhör en nationell minoritet".

Vad gäller begreppet invandrar- eller invandrarspråk ligger det nära till hands att, i vart fall i de sammanhang där begreppet invandrar- eller invandrarspråk är en del av begreppet invandrar- och minoritetsspråk, byta hela begreppet mot "andra språk än svenska". Detta uttryck är kort och koncist. Nackdelen med det är emellertid att det inte särskilt väl ringar in det väsentliga i sammanhanget – att språket skall talas av människor med utländsk bakgrund. Begreppet invandrar- eller invandrarspråk bör därför i stället bytas ut mot uttrycket språk som talas av personer med utländsk bakgrund. Detta uttryck är visserligen mer otympligt än "andra språk än svenska", men ringar bättre in det betydelsefulla i sammanhanget.

4.5 Statligt stöd till vissa organisationer

Arbetsgruppen föreslår att begreppet invandrarnas riksorganisationer och motsvarande begrepp i förordningar om statsbidrag till vissa organisationer byts ut mot ”riksorganisationer för personer med utländsk bakgrund” och motsvarande uttryck.

Avsnittet behandlar förordningen (1986:472) om statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer, förordningen (1982:865) om statsbidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet och förordningen (1994:641) om statsbidrag till ungdomsorganisationer. Begreppet invandrare förekommer i förordningarna främst i form av invandrarnas riksorganisationer och motsvarande begrepp som t.ex. invandrarkvinnors organisationer och ungdomsorganisation.

Det gemensamma för ifrågavarande organisationer är att de bygger på en etnisk eller språklig grupptillhörighet och tillfredsställer ett särskilt identitetsbehov hos sina medlemmar samtidigt som de har en värdefull praktisk funktion i bl.a. integrationshänseende. Det relevanta för medlemskap i organisationerna är således personernas etniska eller språkliga grupptillhörighet. Arbetsgruppen anser därför att det inte är lämpligt att i dessa sammanhang använda begreppet invandrare.

Ett uttryck som i stället skulle kunna användas är ”organisationer som bildats av invandrare eller annars på etnisk grund”. Uttrycket har använts såväl i den integrationspolitiska propositionen som i betänkandet Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. (SOU 1998:73). Ett liknande uttryck förekommer också i förordningen (1998:201) med instruktion för Integrationsverket. Enligt arbetsgruppens mening är emellertid uttrycket inte tillräckligt precist. Även om uttrycket självklart är tänkt att beteckna organisationer *för* personer med utländsk bakgrund framgår detta inte av ordalydelsen. För att uppfylla kravet på precision föreslår arbetsgruppen i stället att uttrycket riksorganisationer för personer

med utländsk bakgrund och motsvarande uttryck används. Såvitt avser 4 § förordningen om statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer bör begreppet invandrare ersättas av olika begrepp för att göra författningstexten mer lättläst. "Invandrades intressen" föreslås bytas ut mot "sina medlemmars intressen", medan "hämta huvudparten av sina medlemmar från invandrar- och minoritetsgrupper i Sverige" föreslås ersättas av "huvudsakligen ha medlemmar med utländsk bakgrund" och "invandrar- och minoritetsgrupp" av "grupp". I enlighet med vad som uttalas i den integrationspolitiska propositionen föreslår arbetsgruppen slutligen att "det invandrar- och minoritetspolitiska området" byts ut mot "det integrationspolitiska området".

4.6 Statligt stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan

I avvaktan på resultatet av den pågående översynen av bestämmelserna på området föreslår arbetsgruppen inga förändringar.

Detta avsnitt behandlar förordningen (1989:271) om statsbidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Begreppet invandrare förekommer i bestämmelser som ger trossamfund eller församlingar som huvudsakligen betjänar invandrare mer förmånlig behandling än andra samfund eller församlingar i fråga om bidrag till central verksamhet, möjlighet att få etableringsbidrag och tilldelning av lokalbidrag.

De aktuella bestämmelserna infördes år 1989 på grund av att den religiösa strukturen radikalt hade förändrats till följd av invandringen de senaste årtiondena. Till skillnad från vad som tidigare gällt hade denna gjort att samfund av "folkkyrkokaraktär", där medlemskap grundar sig på familjetillhörighet eller etnisk samhörighet, nått en stark utbredning. I detta nya läge ansågs det nödvändigt att anpassa stödet till de särskilda behov som fanns hos de trossamfund som till övervägande del betjänar olika invandrar-

grupper. Avsikten var att ge dessa samfund, som i många fall var nyligen etablerade i Sverige, stöd i sådana former som skulle göra det möjligt för dem att arbeta på mer jämställd bas med övriga samfund i landet.

Eftersom de aktuella samfunden är relativt nyligen etablerade i Sverige betjänar dessa med stor sannolikhet fortfarande huvudsakligen invandrare. Således används begreppet invandrare på ett i och för sig korrekt sätt. Uttrycken trossamfund eller församling som huvudsakligen betjänar invandrare utesluter inte heller att samfunden även betjänar andra personer än dem som själva har invandrat. Med hänsyn till detta och till att det pågår en översyn på området som kommer att beröra även den nu aktuella förordningen, anser arbetsgruppen inte att det för närvarande finns skäl att föreslå några förändringar.

4.7 Integrationsfrågor

Arbetsgruppen föreslår att uttrycket organisationer som bildats av invandrare eller på annan etnisk grund i förordningen med instruktion för Integrationsverket ersätts av ”organisationer för personer med utländsk bakgrund”. Arbetsgruppen gör vidare bedömningen att begreppet nyanlända invandrare i författningar på det integrationspolitiska området används på ett lämpligt sätt och föreslår därför inte några ändringar i den delen.

På detta område förekommer begreppet invandrare i förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken, lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar samt förordningen (1998:201) med instruktion för Integrationsverket. I samtliga författningar används begreppet nyanlända invandrare. I förordningen med instruktion för Integrationsverket används vidare uttrycket organisationer som bildats av invandrare eller på annan etnisk grund.

Integrationspolitiken utgår bl.a. från att den generella politikens betydelse skall betonas ännu starkare än vad som tidigare har skett och att säråtgärder till invandrare som grupp endast är befogade under den allra första tiden i Sverige. Eftersom begreppet nyanlända invandrare avser personer som invandrat för en relativt kort tid sedan, anser arbetsgruppen att det används på ett lämpligt sätt.

Organisationer som bildats av invandrare eller på annan etnisk grund utgörs enligt arbetsgruppens mening av organisationer för samtliga de kategorier av människor som avses med begreppet personer med utländsk bakgrund. Uttryckets användning framstår därför i och för sig som lämplig. Uttrycket överensstämmer för övrigt i huvudsak med den terminologi som används såväl i den integrationspolitiska propositionen som i betänkandet Organisationer Mångfald Integration – Ett framtida system för statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer m.fl. (SOU 1998:73). Enligt arbetsgruppens mening är emellertid uttrycket inte tillräckligt precist. Även om uttrycket självklart är tänkt att användas som beteckning på organisationer *för* personer med utländsk bakgrund framgår detta inte av ordalydelsen. Ett uttryck som däremot uppfyller kravet på precision är organisationer för personer med utländsk bakgrund. Med hänsyn till detta och till att motsvarande uttryck har använts i liknande sammanhang (se avsnitt 4.5) föreslår arbetsgruppen att detta uttryck i stället används.

4.8 Övrigt

4.8.1 Riksdagsordningen (Kungjord genom KK 1974:153)

Arbetsgruppen anser att det är lämpligt att byta ut uttrycket utlännings- och invandrarfrågor i riksdagsordningen mot migrations- och integrationsfrågor samt att ändra namnet på utgiftsområde 8 från Invandrare och flyktingar till Migration och integration. Initiativ till sådana ändringar bör tas av riksdagen själv via dess utskott. Arbetsgruppen har därför inte utarbetat några uttryckliga författningsförslag.

Begreppet invandrare förekommer i två bestämmelser i riksdagsordningen. I den ena bestämmelsen anges att socialförsäkringsutskottet skall bereda bl.a. ärenden om utlännings- och invandrarfrågor samt att ärenden om anslag inom bl.a. utgiftsområde 8. Invandrare och flyktingar tillhör detta utskotts beredning. I den andra bestämmelsen räknas det upp vilka utgiftsområden som statsutgifter skall hänföras till. I denna uppräknning förekommer också utgiftsområde 8.

Den nya integrationspolitiken rör inte endast invandrare utan hela befolkningen. Arbetsgruppen anser därför att ”invandrarfrågor” bör bytas ut mot ”integrationsfrågor”. Vidare bör ”utlänningsfrågor” bytas ut mot ”migrationsfrågor”, eftersom detta bättre anger vad frågorna rör. Detta leder till att namnet på utgiftsområde 8 bör ändras till Migration och integration. Härigenom skulle också utgiftsområdets beteckning bättre komma att stämma överens med de verksamhetsområden – migrationspolitik och integrationspolitik – som det innefattar. Arbetsgruppen anser att initiativ till sådana ändringar i riksdagsordningen bör tas av riksdagen själv via dess utskott. Arbetsgruppen har därför inte utarbetat några uttryckliga författningsförslag i denna del.

4.8.2 Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

Arbetsgruppen gör bedömningen att begreppet invandrare i förordningen med instruktion för Regeringskansliet används på ett lämpligt sätt och föreslår därför inga ändringar.

Begreppet invandrare förekommer i två bestämmelser i en bilaga till förordningen. I bestämmelserna föreskrivs det att förvaltnings- respektive lagstiftningsärenden som gäller bl.a. invandrares introduktion i det svenska samhället lyder under Kulturdepartementet. Av det sammanhang som begreppet invandrare förekommer i – invandrares *introduktion* i det svenska samhället – framgår att det endast avser personer som själva invandrat relativt nyligen. Arbetsgruppen anser därför att begreppet invandrare används på ett lämpligt sätt och föreslår alltså inga ändringar i denna del.

5 Ekonomiska konsekvenser av förslagen och ikraftträdande

Arbetsgruppens förslag beräknas inte medföra några ekonomiska konsekvenser. Författningsändringarna bör kunna träda i kraft den 1 april 2000.

Arbetsgruppens förslag innebär i huvudsak endast preciseringar av vilka grupper av personer som begreppet invandrare syftar på i olika författningar. Förslagen beräknas därför inte påverka kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. De beräknas inte heller medföra några samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt.

De föreslagna författningsändringarna kräver inte några mer omfattande förberedande åtgärder innan de kan träda i kraft. Viss tid beräknas dock för remissförfarandet samt för beredningsarbetet inom Regeringskansliet och riksdagsbehandlingen. Mot denna bakgrund bedömer arbetsgruppen att författningsändringarna bör kunna träda i kraft den 1 april 2000.

Protokoll

vid regeringssammanträde

1998-11-19

In98/2673/IE

Arbetsgrupp med uppgift att se över användningen av begreppet invandrare

1 bilaga

Regeringen beslutar att det inom Regeringskansliet skall tillsättas en arbetsgrupp med uppgift att se över användningen av begreppet invandrare i författningar som har utfärdats av regeringen samt i myndigheters verksamhet. Arbetsgruppens uppgifter finns närmare angivna i *bilagan* till detta protokoll.

I arbetsgruppen skall det ingå representanter för Justitiedepartementet (språkexperterna), för Social-, Utbildnings-, Arbetsmarknads- och Inrikesdepartementen samt för Statistiska centralbyrån och Integrationsverket. Statsrådet Ulrica Messing skall utse ledamöterna i gruppen och utse en av dem till ordförande.

Kostnaderna skall belasta anslaget C 1 Regeringskansliet m.m., anslagsposten Inrikesdepartementet inom utgiftsområde 1.

Bilaga

Arbetsgrupp med uppgift att se över användningen av begreppet invandrare

Bakgrund

På några decennier har Sverige genom invandring blivit ett land präglad av kulturell och etnisk mångfald. Mer än 900 000 personer är födda utomlands. Av dessa har mer än 40 procent varit bosatta i Sverige 20 år eller mer. Dessutom har 700 000 personer som är födda i Sverige minst en förälder som är född i ett annat land.

Inom integrationspolitiken har mot denna bakgrund begreppet invandrare kommit att diskuteras och ifrågasättas allt mer. Regeringen anförde i den integrationspolitiska propositionen *Sverige, framtiden och mångfalden – från invandrapolitik till integrationspolitik* (prop. 1997/98:16, s. 26–27) följande:

Invandrare är ett begrepp som definieras på en mängd olika sätt. Ibland grundar sig definitionerna på objektiva förhållanden som t.ex. födelseland eller medborgarskap. Ibland handlar det om människors subjektiva kategoriseringar, antingen som en uppfattning om den egna identiteten eller genom att någon av andra utpekats som invandrare. I det senare fallet kan det exempelvis handla om en person som talar utmärkt svenska, men med avslöjande brytning eller om någon som uppfattas ha ett osvenskt utseende – synliga minoriteter är ett begrepp som ofta används i andra länder – och som av omgivningen därför beskrivs som invandrare. Invandrare existerar inte heller som ett entydigt rättsligt begrepp.

Invandrarbegreppet är grovt generaliserande och underförstår en grupp med gemensamma kännetecken och en samhörighet som är skild från svenskar. Det bör därför användas på ett sådant sätt att det inte förstärker ett vi-och-dom-tänkande. I synnerhet bör det undvikas

som benämning på personer som är födda i Sverige och som ofta har kallats "andragenerationsinvandrare".

Problemen med invandrabegreppets användning har lett till att Statistiska centralbyrån (SCB) och Invandrarverket tillsammans har utformat riktlinjer för hur redovisning av statistik bör ske. Förutom de grundläggande indelningarna efter födelse-land, medborgarskap och kön föreslår SCB och Invandrarverket en indelning av befolkningen i personer med utländsk bakgrund, personer med både svensk och utländsk bakgrund och personer med svensk bakgrund. /... /Dessa riktlinjer bör bidra till att förändra användningen av begreppet invandrare i de sammanhang då statistiska beskrivningar används.

Endast den som har fått tillstånd att bosätta sig i Sverige är i den svenska statistiken betraktad som invandrare. Invandrabegreppet är alltså inte i Sverige, som i vissa andra länder, tillämpligt på asylsökande och andra som väntar på beslut, utan har av tradition kopplats till folkbokföringen i landet.

Mot bakgrund av invandrabegreppets olika innebörd och regeringens bedömning att åtgärder som riktar sig till invandrare som grupp bör begränsas till den första tiden i Sverige, anser regeringen att det behövs en översyn av hur invandrabegreppet används i olika författningar.

I propositionen finns också andra resonemang som talar för att en översyn av användningen av begreppet invandrare i författningar och i offentlig verksamhet bör göras. Centrala inslag i den nya integrationspolitiken är att samhällets etniska och kulturella mångfald bör tas som utgångspunkt för den generella politikens utformning och genomförande på alla samhällsområden och nivåer samt att det normalt bör vara behovet i sig, och inte invandrarskapet, som motiverar säråtgärder av olika slag.

Vad gäller frågan om kopplingen mellan hur begreppet invandrare används och folkbokföringen kan i detta sammanhang särskilt uppmärksammas att det även inom den grupp som av olika anledningar erhåller tidsbegränsade uppehållstillstånd finns personer som folkbokförs i Sverige.

Självfallet är det inte bara det offentliga Sverige som genom att i olika sammanhang använda ett begrepp som invandrare mer eller

mindre oreflekterat riskerar att bidra till ett vi-och-dom-tänkande. Väl så stor betydelse för vårt sätt att tänka och känna och för hur vår bild av omvärlden formas har mediernas rapportering. Det är regeringens uppfattning att man i det offentliga samtalet inte sällan brister i varsamhet med orden när man talar om människors nationella eller etniska ursprung eller liknande. I någon mening utgör emellertid det språkbruk som återfinns i lagar och i myndigheters verksamhet en ram för detta samtal. Mot den bakgrunden kan ett mer reflekterande och nyanserat förhållningssätt till begreppet invandrare från det offentliga Sveriges sida ha en positiv effekt också för den allmänna debatten.

Uppdraget

Arbetsgruppen skall kartlägga hur begreppet invandrare används i författningar som har utfärdats av regeringen.

Arbetsgruppen skall vidare för varje författning pröva lämpligheten av att använda begreppet invandrare samt föreslå eventuella förändringar. Detta skall göras mot bakgrund av utgångspunkterna för den nya integrationspolitiken och vad regeringen anfört i den integrationspolitiska propositionen om begreppets användning.

Arbetsgruppen skall därefter inhämta information om hur begreppet invandrare används på myndighetsnivå, såväl i författningar, allmänna råd, beslut m.m. som i samband med statistikproduktion. Arbetsgruppen skall sedan i samråd med myndigheterna formulera principer för i vad mån och hur begreppet bör användas i myndigheternas verksamhet. Utgångspunkten för detta arbete skall utgöras av de slutsatser och förslag som arbetsgruppens översyn av författningar som har utfärdats av regeringen resulterat i.

Arbetsgruppen skall föreslå åtgärder för att föra ut sina slutsatser till myndigheterna på ett sätt som säkerställer att de får genomslag i verksamheten. Arbetsgruppen bör beakta eventuella behov av uppföljning.

Uppdraget skall primärt inriktas på begreppet invandrare som sådant. Arbetsgruppen skall emellertid också, med utgångspunkt i kartläggningen av författningar som har utfärdats av regeringen,

uppmärksamma regeringen på eventuella behov av författningsändringar av mer materiell art eller åtgärder av annat slag. Det kan till exempel finnas anledning att överväga om inte särregleringar som enbart har invandrarskapet som utgångspunkt helt borde tas bort och om sådana eller andra förändringar kan medföra behov av åtgärder för att tydliggöra den generella politikens ansvar.

En viktig utgångspunkt i arbetsgruppens arbete skall vara att kategorisering av människor på grund av nationellt eller etniskt ursprung eller liknande inom ramen för offentlig verksamhet alltid noga måste övervägas. Är ursprunget irrelevant skall sådan kategorisering självklart inte förekomma. Har det relevans måste de vinster som på olika plan kan göras genom en kategorisering vägas mot riskerna att människor särskiljs från den övriga befolkningen på ett sätt som skapar utanförskap och att människor upplever att deras integritet kränks eller hotas.

Arbetsgruppen skall redovisa sina slutsatser och förslag när det gäller den del av uppdraget som avser författningar som har utfärdats av regeringen senast den 30 april 1999. Samtidigt skall arbetsgruppen lämna förslag om eventuell förändring av arbetsgruppens sammansättning samt om tidsramarna för det fortsatta arbetet.

Protokoll

vid regeringssammanträde

1999-04-22 Ku1999/1450/IM

Framställning om förlängd utredningstid från arbetsgruppen med uppgift att se över användningen av begreppet invandrare

Ärendet

Regeringen beslutade den 19 november 1998 att inom Regeringskansliet tillsätta en arbetsgrupp med att se över användningen av begreppet invandrare i författningar som har utfärdats av regeringen samt i myndigheters verksamhet. Regeringen beslutade vidare att arbetsgruppen skulle redovisa den del av uppdraget som avser författningar som utfärdats av regeringen senast den 30 april 1999. Arbetsgruppen skulle samtidigt lämna förslag om eventuell förändring av arbetsgruppens sammansättning och om tidsramarna för det fortsatta arbetet.

Arbetsgruppen har anhållit om förlängd utredningstid till den 20 augusti 1999.

Regeringens beslut

Regeringen beslutar – med ändring av tidigare beslut – att arbetsgruppens arbete i den del det skulle vara redovisat den 30 april 1999 skall redovisas senast den 20 augusti 1999.

Sammanställning över de författningar som arbetsgruppen behandlat

Författningarna är uppdelade i olika grupper efter det sätt på vilket begreppet invandrare förekommer i författningen eller det ansvarsområde författningen tillhör.

Utbildningsfrågor

Sfi

- Studiestödslagen (1973:349)
- Semesterlagen (1977:480)
- Sekretesslagen (1980:100)
- Skollagen (1985:1100)
- Lagen (1986:163) om rätt till ledighet för svenskundervisning för invandrare
- Arbetsrättsliga beredskapslagen (1987:1262)
- Tjänstledighetsförordningen (1984:111)
- Förordningen (1990:927) om statlig ersättning för flyktingmottagande m.m.
- Förordningen (1991:1124) om avgifter för prövning inom det offentliga skolväsendet
- Förordningen (1991:1195) om det offentliga skolväsendet under krig och vid krigsfara m.m.
- Gymnasieförordningen (1992:394)
- Förordningen (1992:403) om kommunal vuxenutbildning
- Förordningen (1994:895) om svenskundervisning för invandrare
- Förordningen (1996:1654) om särskilt utbildningsbidrag
- Förordningen (1997:381) om vissa särskilda uppgifter för Lärarhögskolan i Stockholm rörande svenska som andraspråk och svenskundervisning för invandrare
- Förordningen (1998:1784) om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter

Övrigt

- Grundskoleförordningen (1994:1194)
- Förordningen (1995:889) om en särskild teoretisk och praktisk utbildning vid universitet och högskolor

Arbetsmarknadsfrågor

- Förordningen (1997:1159) om IT-utbildning
- Förordningen (1998:1784) om arbetsmarknadspolitiska aktiviteter

Invandrarspråk m.m.

- Bibliotekslagen (1996:1596)
- Förordningen (1985:525) om statligt stöd till bokhandeln
- Förordningen (1993:567) om statligt stöd till kulturtidskrifter
- Förordningen (1993:920) om Tolk- och översättarinstitutet
- Förordningen (1998:1469) om statligt litteraturstöd

Statligt stöd till vissa organisationer

- Förordningen (1982:865) om statsbidrag till kvinnoorganisationernas centrala verksamhet
- Förordningen (1986:472) om statsbidrag till invandrarnas riksorganisationer
- Förordningen (1994:641) om statsbidrag till ungdomsorganisationer

Statligt stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan

- Förordningen (1989:271) om statsbidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan

Integrationsfrågor

- Lagen (1992:1068) om introduktionsersättning för flyktingar och vissa andra utlänningar
- Förordningen (1986:856) om de statliga myndigheternas ansvar för genomförandet av integrationspolitiken
- Förordningen (1998:201) med instruktion för Integrationsverket

Övrigt

- Riksdagsordningen (kungjord gm KK 1974:153)
- Förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet