

CURRENT THEMES IN IMER RESEARCH

NUMBER 8

Svensk invandringspolitik i demokratiskt perspektiv
Swedish Immigration Policy and Democratic Legitimacy

Mikael Spång



MALMÖ UNIVERSITY

CURRENT THEMES IN IMER RESEARCH

NUMBER 8

Svensk invandringspolitik i demokratiskt perspektiv
Swedish Immigration Policy and Democratic Legitimacy

Mikael Spång

Current Themes in IMER Research
Number 8

EDITORIAL BOARD Björn Fryklund, Maja Povrzanović Frykman,
Anne Sofie Roald

EDITOR-IN-CHIEF Björn Fryklund

PUBLISHED BY Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity
and Welfare (MIM) and Department of International Migration and Ethnic
Relations (IMER), Malmö University, 205 06 Malmö, Sweden

© Malmö University & the author 2008

Printed in Sweden

Holmbergs, Malmö 2008

ISSN 1652-4616 / ISBN 978-91-7104-075-6

Online publication, www.bit.mah.se/MUEP

CONTENTS

MIKAEL SPÅNG

Svensk invandringspolitik i demokratiskt perspektiv

Förord 7

1. Demokrati och invandringspolitik

1.1	Inledning	10
1.2	Öppna gränser	11
1.3	Reglering av invandring	14
1.3.1	Demokratiskt självstyre	16
1.3.2	Nationell kultur	19
1.3.3	Samhällelig stabilitet	21
1.3.4	Välfärd och sociala rättigheter	22
1.4	En balans mellan demos rätt och migranternas rättigheter?	24
1.5	Flyktingkap, anhöriginvandring, arbetskraftsmigration och irreguljär migration	26
1.6	Människorättsbaserade begränsningar av statens och demos rätt	30
1.7	Demokratiska dimensioner av invandringspolitik	33
1.7.1	Procedurkriterier	33
1.7.2	Substanskriterier	37
1.8	Fall	38
1.9	Material	39
1.10	Sammanfattning	40

2. Korporatism och konsensus: Svensk invandringspolitik 1965-1989

2.1	Inledning	41
2.2	Invandringspolitik fram till 1960-talet	43
2.3	Den fria rörligheten ifrågasätts och invandringen regleras	45
2.4	Utvidgning av flyktningbegreppet	49
2.5	1980 års utlänningslag	51
2.6	1984 års invandringspolitiska riktlinjer	53
2.7	Undantag görs permanenta	58
2.8	Sammanfattning	62

3. Konflikter och europeisering: Svensk invandringspolitik 1989-2006

3.1	Inledning	64
3.2	Luciabelutet	66
3.3	Utlänningsnämnden inrättas	67
3.4	Inbördeskrigen i Jugoslavien och tillfälliga uppehållstillstånd	69
3.5	1997 års förändring av utlänningslagen	72
3.6	Medlemskap och operativt inträde i Schengen	75
3.7	Transportöransvaret utvidgas	79
3.8	2003 års riksdagsbeslut om arbetskraftsmigration	81
3.9	2004 års debatt om övergångsregler	84
3.10	Ändringar av anhöriginvandring	86
3.11	2006 års utlänningslag	88
3.12	Sammanfattning	95

4. Invandringspolitikens demokratiska halt

4.1	Inledning	98
4.2	Representation	101
4.3	Ansvarsutkrävande	108
4.4	Tillmötesgående	110
4.5	Insyn, öppenhet och offentlig debatt	117
4.6	Mänskliga rättigheter	123
4.7	Slutsatser	129

NOTER	136
--------------	-----

LITTERATUR	145
-------------------	-----

KÄLLOR	159
---------------	-----

SWEDISH IMMIGRATION POLICY AND DEMOCRATIC LEGITIMACY	169
(English précis)	
Criteria of Democratic Legitimacy	169
Main Results	173
Representation	173
Accountability	176
Responsiveness	178
Transparency and Public Debate	180
Human Rights	182
Notes	185

SVENSK INVANDRINGSPOLITIK I DEMOKRATISKT PERSPEKTIV

Mikael Spång

I denna studie av svensk invandringspolitik och demokratisk legitimitet undersöks ett flertal policyprocesser, från debatten om arbetskraftsinvandring i mitten och slutet av 1960-talet till den nya utlänningslag som trädde i kraft 2006. I fokus för studien står invandringspolitikens demokratiska legitimitet. De huvudsakliga slutsatserna i studien är att politiseringen av invandringspolitiken sedan mitten av 1980-talet har lett till en viss procedurmässig demokratisering i det att riksdagens roll stärkts samt att insyn och ansvarsutkrävande har förbättrats till följd av tydligare skillnader mellan de politiska partierna. Samtidigt har respekt och skydd av mänskliga rättigheter försämrats. Resultatet tydliggör således spänningen mellan demos beslutsrätt och migranternas rättigheter.

SÖKORD: invandringspolitik, migration, flyktingpolitik, asyl, arbetskraftsinvandring, familjeätförening, demokratisk legitimitet, mänskliga rättigheter, Sverige

Förord

Detta är en studie av svensk invandringspolitik ur ett demokratiskt perspektiv. I vilken grad lever invandringspolitiken upp till demokratiska procedurkriterier, som handlar om hur beslut fattas, och demokratiska substanskriterier, som rör respekt och skydd av rättigheter? Frågan om demokratisk legitimitet analyseras genom en undersökning av ett flertal politiska processer rörande invandringspolitiskt beslutsfattande sedan mitten av 1960-talet. Varje policyprocess har inte analyserats i detalj, utan fokus ligger istället på att genom en brett anlagd studie kunna ge en bild av svensk invandringspolitikens demokratiska legitimitet över längre tid och därmed kunna bidra till framtida studier inom detta område.

De dimensioner av demokrati som står i fokus för studien utvecklas genom en diskussion om moraliska och politiska argument kring invandring, särskilt den debatt som förts om öppna gränser och legitima skäl att begränsa invandring. Denna debatt tjänar syftet att ange sammanhanget för de valda demokratiteoretiska kriterierna. Flera av dessa kriterier tar fasta på demokrati som en procedur för politiskt beslutsfattande, centrerade i medborgarnas jämlika möjligheter till deltagande och ansvarsutkrävande. En mer omfattande studie av medborgarnas möjligheter till deltagande har emellertid inte varit möjligt, utan fokus i studien ligger på riksdagens deltagande i beslutsprocesser, ansvarsutkrävande från medborgarnas sida i samband med

val till riksdagen, tillmötesgående sådant det handlar om samhälleliga aktörers deltagande i beslutsprocesser, samt insyn och öppenhet i de politiska processerna. Vid sidan av dessa procedurkriterier diskuteras också respekt och skydd av mänskliga rättigheter, särskilt sådant det rör asylrätten och tillgång till rättigheter för migranter. De mänskliga rättigheterna återspeglar demokratiska substanskriterier, sådant individers rättigheter uttrycker grundläggande värden om varje människas frihet och jämlikhet.

Studien är upplagd på följande sätt. I det första kapitlet diskuteras de valda demokratikriterierna utifrån debatten om öppna gränser och skäl att reglera invandring. I kapitlet redogörs också kortfattat för de valda fallen och det material som använts. I kapitel två och tre undersöks de policyprocesser som valts ut, från debatten om arbetskraftsinvandringen i mitten och slutet av 1960-talet fram till 2006 års utlänningslag.¹ Perspektivet är kronologiskt och inriktat på de förslag som lagts fram, de aktörer som deltagit i policyprocesserna och de beslut som fattats. Även de kontextuella faktorer som är av relevans, exempelvis relationen mellan invandrings- och integrationspolitiken och graden av politisering av invandringspolitiken berörs för att ge ett sammanhang till redogörelsen för policyprocesserna. I det fjärde kapitlet görs en samlad analys av de genomgångna fallen utifrån demokratikriterierna. I detta kapitel diskuteras också invandringspolitikens karaktäristika i förhållande till det politiska systemets funktionssätt i mer allmän mening, exempelvis sådant det handlar om riksdagens ställning, förändringar av policyprocesser till följd av avkorporatiseringen under de senaste två decennierna samt NGO:ers arbete med invandringspolitiken. I kapitlet diskuteras också hur svensk invandringspolitik ter sig i ljuset av respekt och skydd av mänskliga rättigheter.

Studien utgör en del av ett internationellt forskningssamarbete tillsammans med professor Thomas Faist vid Bielefeld Universität, Tyskland, som erhållit stöd från STINT, Stiftelsen för internationalisering av forskning och högre utbildning, mellan 2004 och 2007. Övriga länder som studerats inom ramen för projektet är Spanien, Storbritannien och Tyskland. Andreas Ette, Margit Fauser, Jurgen Gerdes och Kathrin Prumm ar andra som har deltagit i projektet. Jag vill tacka Thomas Faist för möjligheterna att medverka i detta projekt och såväl honom som de andra deltagarna för ett gott samarbete under åren. Jag vill också tacka IMER vid Malmö högskola, som under hösten 2006 gav mig möjlighet att slutföra projektet genom att tillstalla mig meriteringsmedel.

Jag önskar tacka flera personer som läst och kommenterat arbetet i delar eller sin helhet. Jag vill tacka Lily Lanefelt och andra deltagare vid statsvetenskapliga förbundets årsmöte i Karlstad, 12–14 oktober 2006, för kommentarer på det första kapitlet, och deltagarna vid ett seminarium vid IMER, Malmö högskola, 14 mars 2007, där slutkapitlet diskuterades. Flera vänner och kollegor har varit vänliga nog att kommentera manuskriptet i sin helhet: Christina Johansson, Carin Laurin, Anna Lundberg och Anna Wendegård. Naturligtvis kan ingen annan än jag lastas för de brister som studien har.

Mikael Spång

1. Demokrati och invandringspolitik

1.1 Inledning

Staters invandringspolitik tillhör de policyområden där konflikterna mellan den moderna demokratins grundläggande principer framträder som allra tydligast.² I grund och botten har dessa spänningar och konflikter att göra med att demokrati är ett styrelseskick för ett kollektiv av medborgare som är avgränsat i tid och rum, samtidigt som en stats invandringspolitik har konsekvenser för medborgare och statslösa i andra stater. Att beslut har konsekvenser för andra än de som är medlemmar av demos gäller för de flesta policyområden, men är särskilt påtagligt i invandringspolitiken eftersom den reglerar tillträde till och uppehåll i staten för andra än statens medborgare. Dessutom rör det sig om potentiellt mycket långtgående konsekvenser. I de fall personer tvingas att fly från förföljelse är andra staters invandringspolitik bokstavligen en fråga om liv och död. Det gör sammantaget att migranter har ett legitimt anspråk att deras behov, intressen och rättigheter beaktas i invandringspolitiskt beslutsfattande. Demos kan inte bestämma statens invandringspolitik efter eget skön, utan denna måste baseras på en balans mellan demos rätt och migranternas rättigheter (se t ex Benhabib 2004; Gibney 2004; Weiner 1996).

Hur balansen mellan migranternas rättigheter och demos rätt ska gestaltas är en omstridd fråga. En del av denna debatt handlar om vilka överväganden som är moraliskt rättfärdigade respektive demokratiskt legitima. En del filosofer och samhällsvetare hävdar att invandringspolitik enbart ska beaktas utifrån den moraliska utsiktspunkten om vad som ligger i alla personers lika intresse. I dagens värld med stora globala ojämlikheter mellan människors möjligheter i livet beroende på var de bor saknas det i stort moraliskt rättfärdigade anledningar att begränsa invandringen till rika stater, vilket gör att de som menar att moraliska skäl ska vara utslagsgivande förespråkar öppna gränser. Andra filosofer och samhällsvetare påpekar att demokratiskt beslutsfattande inte enbart handlar om moraliska skäl, utan också om kollektiva målsättningar, exempelvis att upprätthålla samhälls stabilitet eller skapandet av välfärdssystem. Det demokratiskt legitima och det moraliskt rättfärdigade sammanfaller således inte, utan demokratisk legitimitet handlar om en bredare materia av värden och intressen än det som kan rättfärdigas utifrån den moraliska utsiktspunkten. Det gör det också demokratiskt legitimt att begränsa invandring till en stat, i varje fall med utgångspunkt i vissa kollektiva målsättningar (se t ex Bader 2005; Carens 1987; Benhabib 2004; jfr Habermas 1992: kap 4; Forst 1996).

En annan kontroversiell fråga i debatten om migranternas rättigheter och demos beslutsrätt handlar om det slags begränsningar av demos beslutsrätt som beaktandet av rättigheter innebär. Riskerna med majoritetsstyret har diskuterats under längre tid; att ge rättigheter en särskild vikt i den konstitutionella regleringen av politisk makt, exempelvis att rättigheter inte kan inskränkas genom beslut med enkel majoritet, är ett sätt att undvika majoritetsstyrets risker. Flera demokratiteoretiker hävdar att detta skydd av rättigheter bör kompletteras med en stark maktindelning mellan statsmakterna liksom lagprövningsrätt för domstolar, medan andra ställer sig tveksamma till dessa arrangemang. Kritikerna hävdar att det finns en risk att politisk makt flyttas till institutioner, exempelvis domstolar, som befinner sig bortom medborgarnas kontroll (se t ex Dahl 1989; Elster & Slagstad 1988).

I det här kapitlet kommer jag att diskutera de problem och konflikter som invandringspolitik ger upphov till för att därigenom ange kontexten för de demokratiteoretiska kriterier som används i den empiriska undersökningen av svensk invandringspolitik. Debatterna om öppna gränser och legitima skäl för demos reglering av invandring utgör denna kontext. Syftet med diskussionen är inte att närmare utreda huruvida de olika synsätten är normativt hållbara och kan stödjas med goda argument, utan snarare att klargöra det sammanhang som gör att de valda demokratiteoretiska kriterierna är lämpliga. De valda kriterierna bygger på de för den moderna demokratin grundläggande principerna om folksuveränitet och individers rättigheter. De slags kriterier som ansluter till folksuveränitetsprincipen brukar kallas för procedurkriterier. I fokus för dessa står varje medborgares jämlika möjligheter att påverka beslutsfattandet och utkräva ansvar för fattade beslut. Statens skyldighet att respektera, skydda och tillgodose individers (och grupper) rättigheter brukar kallas för substanskriterier (se t ex Cohen 1989; Dahl 1989; Habermas 1992; Michelman 1996).

1.2 Öppna gränser

Många av dem som diskuterar de moraliska och politiska dimensionerna av invandring menar att det inte går att rättfärdiga staters invandringskontroll och förespråkar därför öppna gränser. De som hävdar principen om öppna gränser utgår vanligtvis från moraliska argument om varje människas frihet och jämlikhet och den därmed sammanhängande legitima förväntan hos personer att bemötas med lika omsorg och respekt av samhällsliga institutioner (Carens 1987; 1992). I det avseendet är inte medborgarskap en relevant kategori, menar många filosofer som argumenterar för öppna gränser. Denna argumentering kring vars och ens frihet och jämlikhet understöds

dessutom ofta av ett tredje slags argument, att en liberal demokrati inte är en gemenskap sammanhållen av gemensamma uppfattningar om det goda livet (se t ex Carens 1987; 1992; 1999; Gibney 2004: kap 2; Meilaender 1999).

Förespråkarna för öppna gränser menar att staters invandringspolitik är problematisk i de tre hänseenden som nämnts ovan. Skillnaden mellan medborgare och andra medför att vissa personers liv tillmäts större betydelse än andra personers liv. Omsorg och respekt differentieras både internt inom en stat beroende på status, exempelvis medborgarskap, form av uppehållstillstånd och liknande, och externt i förhållande till andra staters medborgare. Staters gränser och det sätt de regleras har globala konsekvenser och ger upphov till en rad sociala, ekonomiska, kulturella ojämlikheter, som varken de lyckligt lottade eller de utsatta förtjänar. Medborgarskap i rika, demokratiska stater är dagens motsvarighet till feodala privilegier, menar exempelvis filosofen Joseph Carens (Carens 1987). Medborgarskap fördelar frihet och möjligheter på ett ojämlikt sätt på basis av förutbestämd status. Dessa ojämlikheter kan inte rättfärdigas om man tar varje människas lika värde på allvar och hävdar att institutioner måste beakta allas anspråk på ett jämlikt sätt. Man kan inte lägga större vikt vid vissa personers anspråk – de som görs av demos – än andra personers anspråk – de som görs av dem som ännu inte är del av demos. Istället måste alla personers anspråk behandlas lika, menar förespråkare för öppna gränser (Bader 2000; 2005; Carens 1987; 1992; Gibney 2004: 61ff).

På grundval av de anförda moraliska argumenten dras slutsatsen att staters invandringskontroll inte kan rättfärdigas, något som utvecklas mer specifikt genom argument kring fri rörlighet och relationen mellan emigration och immigration. Förespråkarna för öppna gränser menar att fri rörlighet är en grundläggande individuell rättighet med samma status som andra medborgerliga rättigheter. På samma sätt som fri rörlighet erkänns som en medborgerlig rättighet inom en stat borde den erkännas internationellt. Det finns ingen moraliskt sett relevant skillnad mellan rörlighet inom en stat och mellan stater, menar flera av förespråkarna för öppna gränser (se t ex Bader 2000; Carens 1987; 1992; Steiner 1992). Det synsättet ifrågasätts av kritiker, som bland annat påpekar att fri rörlighet begränsas av en rad andra överväganden även inom en stat, exempelvis användning av mark för offentliga ändamål, respekt för äganderätten eller skyddet av ursprungsfolks och minoriteters rättigheter. Fri rörlighet inom en stat är ingen absolut rättighet, utan begränsas både av andras rättigheter och också överväganden kring nytta. På samma sätt förhåller det sig med fri rörlighet i invandringspolitiska överväganden. Fri rörlighet är en av flera delar till

balansen mellan rättigheter och nytta i invandringspolitiken, snarare än en överordnad princip, menar flera av dem som ställer sig tveksamma till tanken om öppna gränser (se t ex Weiner 1996; Woodward 1992). En del kritiker menar också att öppna gränser riskerar att underminera fri rörlighet i staten. Filosofen och samhällsvetaren Michael Walzer menar att konsekvensen av att göra världen mer likt ett grannskap, där staters gränser inte är relevanta markörer för rörlighet, är att nya gränser upprättas inom staten när grupper försöker skydda sig mot inflyttning (Walzer 1983: 37ff; se också Barry 1992).

Att det rör sig om en balans och avvägning av olika anspråk är emellertid inget som förespråkarna för fri rörlighet behöver bestrida, även om det också innebär att de i praktiken erkänner att det finns skäl som rättfärdigar en begränsad invandring (Carens 1992; 1999). Fördelen med argumentet om öppna gränser, menar förespråkarna, är att det kastar ljus över de moraliska dilemman och problem som ligger i invandringspolitiskt beslutsfattande. Måhända är öppna gränser inget realistiskt ideal i dagens värld, menar Carens, men det gör oss medvetna om de problem som ligger i reglering av invandring och dessutom fungerar det som ett ideal för att ge riktning till reformer och förändringar av invandringspolitiken (Carens 1992; 1996).

Ett andra och närliggande sätt att rättfärdiga öppna (eller öppnare) gränser är att peka på att rätten till emigration förutsätter en rätt till immigration, eller i varje fall att det finns ett tillräckligt stort antal stater som har öppna gränser för att rätten till emigration ska ha ett verkligt värde (Dummett 1992; Gibney 2004: 61f). Att det finns en rätt till emigration är historiskt sett en ny tankegång. Den växte fram i slutet av 1800-talet och blev efter andra världskriget mer allmänt accepterad, exempelvis genom att den nämns i den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter. Rätten till emigration är en negativ rättighet, som innebär att staten inte får hindra personer från att resa ut ur staten (Cole 2000: 44f; Gibney 2004: 68).

Det synsätt som utvecklats sedan utvandring erkänts som en individuell rättighet är att emigration och immigration är asymmetriska fenomen. De som intar den ståndpunkten anför en rad av de allmänna argumenten kring invandringskontroll, exempelvis konsekvenser för staters institutioner, samhällelig stabilitet och så vidare, för sin uppfattning. Men dessa argument säger inget om asymmetrin mellan emigration och immigration och flera av argumenten skulle lika väl kunna användas för att reglera utvandring som invandring (Cole 2000: kap 3). Mer specifikt bygger de flesta asymmetriargumenten på att rätten till emigration är en negativ frihet. Denna frihet gäller i förhållande till en viss stat, utan motsvarande anspråk på

andra stater. Kritikerna menar emellertid att en sådan uppdelning inte är möjlig. Rätten till emigration i förhållande till en stat implicerar att andra stater också måste acceptera personers inträde, antingen som en positiv frihet för personer att immigrera eller som en negativ frihet att inte hindras från inresa. Utan detta erkännande saknar rätten till emigration egentligt värde eftersom dagens värld består av stater där personers rätt att lämna en stat förutsätter rätten att resa in i en annan stat (Cole 2000: kap 3; Dummett 1992).

Bland andra argument för asymmetrin mellan emigration och immigration märks att medan utvandring betyder slutpunkten på anspråk på staten är invandring början på sådana anspråk (Cole 2000: 49f). Dessutom påpekar flera författare att medan försöken att hindra personers utträde ur en stat skulle vara att utöva illegitim tvång, handlar tillträde om att kunna skydda det existerande demos institutioner, frihet och välfärd mot de konsekvenser som alltför omfattande invandring skulle kunna innebära (Walzer 1983: 39f). Kritikerna påpekar emellertid att tvång även utövas över de personer som avvisas eller utvisas och att det är svårt att på basis av argument om illegitim tvång skilja mellan emigration och immigration (se t ex Hayter 2004; Weiner 1996).³ Samtidigt är det tydligt att bakom argumenten om en rätt till emigration ligger föreställningen om det särskilda tvång som består i att hindra personer från att lämna staten. Staters försök att hindra emigration signalerar inte bara en misstro mot medborgarna, utan visar i grund och botten på det faktum att staten inte respekterar rättigheter och inte är baserad på medborgarnas samtycke (se t ex Walzer 1983: 39f).

1.3 Reglering av invandring

Bland de argument för att rättfärdiga reglering av invandring som förekommer i den politiska debatten märks bland annat att det är ett sätt att skydda den nationella kulturen, upprätthålla samhälllig stabilitet, skydda samhällsmedlemmarnas sociala och ekonomiska rättigheter eller att reglering av invandring utgör en del av demos självstyre.

Ett problem i sammanhanget är att aktörer ofta glider från det ena till det andra argumentet. Det kanske starkaste argumentet för invandringskontroll, att det utgör en del av demos självstyre, kan lätt glida över till att handla om att skydda en särskild nationell eller samhälllig kultur. Det slags glidning pekar på problemet att demokrati institutionaliserats inom nationalstatens ram. Som många samhällsvetare och filosofer påpekat finns det i den moderna demokratin en problematisk koppling mellan demokrati och nationell kultur, något sociologen och filosofen Jürgen Habermas uttryckt på följande sätt:

There is a conceptual gap in the legal construction of the constitutional state, a gap that is tempting to fill with a naturalistic conception of the people. One cannot explain in purely normative terms how the universe of those who come together to regulate their common life by means of positive law should be composed. From a normative point of view, the social boundaries of an association of free and equal consociates under law are perfectly contingent (Habermas 1998: 115f).

Det skulle föra för långt att här gå in på frågor om nationell tillhörighet och demokrati i allmänhet, men två förhållanden är av direkt relevans för invandringspolitikens demokratiska legitimitet. För det första innebär det faktum att staters gränser och demos avgränsning historiskt sett är utfallet av våld och tvång snarare än debatt och samtycke att demos konstituering som kollektiv behöver problematiseras (se t ex Näsström 2003; 2007). Medan frågan hur medborgarnas förhållande till staten bör gestaltas för att uppfylla kriterier om demokratisk legitimitet är central för mycket av demokratiteori har demos konstituering som ett kollektiv av medborgare uppmärksammats i långt mindre utsträckning. Legitimiteten hos det demos som utgör utgångspunkten för demokratiskt beslutsfattande har sällan diskuterats i normativa termer eftersom demos avgränsning är historiskt kontingent. Men det historiskt tillfälliga i demos konstituering löser inte upp problemet med demos konstituering, utan förstärker snarare det. Det gäller inte minst i invandringspolitiken eftersom hänvisningen till demos beslutsrätt både har en central betydelse för diskussionen om demokratisk legitimitet, men samtidigt är problematisk i det att beslut har påtagliga konsekvenser för andra personer än de som är medlemmar av demos. Migration är en av de frågor som gör det viktigt att problematisera demos konstituering och det sätt som demokratisk legitimitet vilar på argument om medborgarnas självstyre (Näsström 2007; Soguk 1999).

För det andra kan man notera att i debatten om värdepluralism och mångkulturalism har många forskare och debattörer insisterat på att skilja mellan medborgarnas politiska kultur, som bygger på gemensamma politiska principer och institutioner, och nationell kultur byggd kring språk, historia och liknande (se t ex Benhabib 2002; Habermas 1998; Parekh 2000). Den skillnaden har betydelse också för invandringspolitiskt beslutsfattande. Det eftersom inklusion av rättigheter, intressen och behov hos dem som inte tillhör demos förutsätter att medborgarna har förmåga till perspektivtagande och empati samt att balansera sina egna intressen och behov i förhållande till andras. Dessa förmågor är väsentliga delar till demokratin och gör det möjligt att förändra de föreställningar och värden som utgör väsentliga delar till demos självförståelse. En sådan vertikal förändring av värden

är knuten till en horisontell omvandling som rör vilka som har rätt att delta, vilkas anspråk som bör beaktas i beslutsprocesser och så vidare. Historiskt sett har demokratisering av staters styrelse ägt rum längs dessa linjer; tidigare uteslutna grupper och klasser har genom att tillkämpa sig tillträde till de politiska processerna också förändrat den politiska dagordningen. Denna förändring av institutionerna för beslutsfattande hänger samman med en central demokratisk princip, nämligen att de som berörs av beslut har rätt att delta i beslutsfattandet (se t ex Habermas 1992: kap 1:2 och 8; Rancière 2006).

Den moderna demokratin har således en rad inbyggda resurser varigenom beslutsfattandets institutionella uppbyggnad och demos självförståelse kan ändras. Det är samtidigt en öppen fråga huruvida dessa resurser är tillräckliga för att hantera de problem som har att göra med differentieringen mellan demos och de som (ännu) inte är medlemmar av demos. Denna differentiering får genomslag i politisk debatt och beslutsfattande inte bara bland dem som är negativt inställda till invandring och förespråkar en restriktiv politik, utan också hos dem som vill se en rättighetsbaserad och generös invandringspolitik. Även i det senare fallet är det påfallande ofta som solidaritet, generositet och rättigheter framställs som en fråga om "våra" förpliktelser, "vår" generositet och så vidare (jfr Boréus 2006).

1.3.1 Demokratiskt självstyre

Ett vanligt argument för demos rätt att reglera invandring är att den utgör en del av eller är en förutsättning för demos självstyre. Många forskare och debattörer menar att frågor om personers tillträde till staten och möjligheter att bli medlemmar av demos är nära förknippade med förutsättningarna för demos självstyre överhuvudtaget. Dessutom är en demokratisk stat i hög grad den kontext i vilken politiska värden såsom frihet och jämlikhet kan förverkligas och okontrollerad invandring riskerar att underminera denna möjlighet. Inte minst avsaknaden av globala demokratiska institutioner som skulle kunna utgöra alternativ till den demokratiska staten gör att denna risk måste beaktas, menar flera filosofer och samhällsvetare (se t ex Bader 2000; Gibney 2004: 43ff; Taylor 2005).

Demos självstyre är förbundet med frågan om personers tillträde till staten och deras möjligheter att bli medlemmar av demos eftersom demokrati refererar till ett i tid och rum avgränsat kollektiv. Demos beslut rör en avgränsad politisk gemenskap och ett territorium:

Precisely because democracies enact laws that are supposed to bind those who legitimately authorize them, the scope of democratic legitimacy cannot be extended beyond the demos which has circumscribed itself as a people upon a

given territory. Democratic laws require closure precisely because democratic representation, must be accountable to a specific people (Benhabib 2004: 219).

Den grundläggande relationen mellan invandringspolitik och demos självstyre ligger således i att demos lagstiftning och policy gäller för ett specifikt territorium och bygger på medborgarnas möjligheter att påverka beslutsfattande och utkräva ansvar. Beslut är legitimt bindande därför att medborgarna haft jämlika möjligheter att delta i beslutsfattandet (se t ex Dahl 1989: kap 8; Habermas 1992: kap 3). Men samtidigt binder demos beslut även de personer som inte haft sådana möjligheter. Det är väl känt att den ideala överlappningen mellan de som är bundna av beslut och dem som haft rätt och möjlighet att delta i beslutsfattandet inte föreligger i faktiskt existerande demokratier (jfr Dahl 1989: kap 9). I invandringspolitik handlar det här problemet om den påverkan som policier har för dem som är medborgare i andra stater eller är statslösa. De berörs av lagar och policier men har samtidigt ingen rätt att delta i beslutsfattandet. Dessa konsekvenser är dessutom varken tillfälliga eller oavsiktliga, utan utgör själva kärnpunkten i staters invandringspolitik. Vidare är påverkan i varje fall potentiellt mycket stor. För personer som tvingas på flykt är staters invandringspolitik bokstavligen en fråga om liv och död. Att det rör sig om potentiellt mycket allvarliga konsekvenser skänker särskild tyngd åt anspråket att migranternas behov och intressen måste beaktas i policyprocesser.

Av de skälen måste det demokratiska självstyrelseargumentet kompletteras med argument som handlar om en balans mellan demos och migranternas rättigheter. Demokratiskt självstyre legitimerar ingen exklusiv rätt hos demos att besluta i invandringspolitiska frågor, men samtidigt finns det en styrka i argumentet om demokratiskt självstyre som inte helt och hållet kan trumfas av moraliska överväganden grundade i alla personers lika intresse. Som berörts handlar demokratiskt beslutsfattande om kollektiva målsättningar som refererar till det begränsade kollektiv demos är och beslut kring intressen och behov som överhuvudtaget inte kan generaliseras (se t ex Bader 2000; Benhabib 2004: kap 5; jfr Habermas 1992: kap 3 och 4).

Argumenten om demos självstyre och rätt att kontrollera invandring utvecklas ibland genom en analogi mellan staten och andra sammanslutningar. Flera filosofer och samhällsvetare menar att staten utgör en sammanslutning, som likt andra föreningar och sammanslutningar har rätt att bestämma hur medlemmar antas och vilka villkor som måste uppfyllas. Medan individer har en ovillkorlig rätt att lämna föreningar, har de ingen motsvarande rätt att bli medlemmar av fören-

ingar och sammanslutningar. Det senare beslutet är i sista hand något som refererar till sammanslutningens medlemmar, som bestämmer reglerna för tillträde och medlemskap (Barry 1992; Walzer 1983: kap 2). Föreningsanalogin är emellertid problematisk, bland annat för att jämförelsen mellan staten och andra sammanslutningar haltar i flera hänseenden. Staten är olik andra sammanslutningar i det att den har en tvångsbaserad makt som skiljer sig från föreningar och även om det finns en rätt att utträda hur staten och därmed undandra sig denna makt är konsekvenserna av det vanligtvis mycket mer långtgående och omfattande än konsekvenserna av utträdet ur andra sammanslutningar (se t ex Cole 2000: kap 4).

Ett annat sätt att knyta samman demos självstyre med rätten att kontrollera invandring är att betona att den demokratiska staten utgör det sammanhang i vilket demokratiska värden och normer kan förverkligas (se t ex Carens 1992; Cole 2000: 143ff). Många av kritikerna av argumenten kring öppna gränser skjuter in sig på den här punkten; i valet mellan att säkerställa möjligheterna att förverkliga värden såsom frihet och jämlikhet i en demokratisk stat och att insistera på öppna gränser, som riskerar att underminera dessa möjligheter, är de flesta av förespråkarna för öppna gränser villiga att praktiskt sett välja det förra. Att i det läget föreslå öppna gränser blir därför osammanhängande och utan egentlig praktisk relevans, menar kritikerna (se t ex Gibney 2004: 77f; Isbister 2000; Woodward 1992).

Hittills har jag diskuterat frågan om demokratiskt självstyre och invandringspolitik i förhållande till det faktum att demos är ett i tid och rum avgränsat kollektiv. Men kopplingen mellan demos rätt att besluta i invandringspolitiska spörsmål och demokratiskt självstyre kan också ses som en fråga om demos dagordningsmakt. Att demos ska kunna kontrollera dagordningen i en demokratisk stat innebär att demos måste kunna bestämma vilka frågor som ska diskuteras och hur debatt och beslutsfattande ska vara reglerad (Dahl 1989: kap 8). Det här argumentet säger egentligen inget om huruvida invandringskontroll kan rättfärdigas med goda skäl eller inte, utan innebär enbart att så länge invandringspolitik är en politisk fråga måste demos kunna kontrollera hur frågan diskuteras och vilka beslut som fattas. Betydelsen av det här argumentet kring demos självstyre ska emellertid inte underskattas eftersom demokrati i hög grad handlar om hur *existerande* spörsmål, konflikter och intressen kan och bör hanteras.

Frågan om demos dagordningskontroll är förenlig med begränsningar av demos beslutsrätt är omdiskuterad. Flera filosofer och samhällsvetare hävdar att denna dagordningskontroll kan kombineras med sådana begränsningar, exempelvis på det sätt stadfäs-

tandet av rättigheter i en konstitution är ett sätt att föra frågor från den politiska dagordningen för att därigenom minska de risker för individers frihet som är förknippade med majoritetsstyret (se t ex Holmes 1988; Petersson 1996). Den typen av argumentering är vanlig också i debatterna om invandringspolitik eftersom en rad människorättsbaserade överväganden, framförallt om asylrätten, sätter gränser för demos lagstiftning liksom rättslig och administrativ praxis, något jag återkommer till senare i det här kapitlet. Samtidigt är det också demokratiskt problematiskt att säga att vissa frågor förs bort från dagordningen mer eller mindre permanent eftersom det begränsar demos självstyre, binder framtida generationer och ger institutioner såsom domstolar en politisk makt som medborgarna inte kan kontrollera (se t ex Dahl 1989: kap 10-11).

1.3.2 Nationell kultur

Ett vanligt sätt att rättfärdiga reglerad invandring är att hävda att demos inte bara utgör ett folk i politisk bemärkelse – de som styr sig själva via en demokratisk politisk process – utan också är ett folk i kulturell mening (Bader 2000; Cole 2000: kap 5-6; Gibney 2004: 23ff; Taylor 2005). Det finns flera sätt att begreppsliggöra nationell kultur, exempelvis att den har att göra med etnisk härstamning, gemensamt språk, gemensam historia eller gemensamma värden (se t ex Brubaker 1992; Castles & Davidson 2000; Habermas 1998).

Dessa sätt att beteckna samhörighet skiljer sig åt på avgörande punkter; i politiska och akademiska debatter om nationalism har man ofta gjort skillnad mellan en etno-kulturell respektive republikansk förståelse av nationen (se t ex Brubaker 1992). Gemensam härstamning liksom att nationen i kulturellt, språkligt och historiskt hänseende existerar före eller oberoende av demos i den politiska bemärkelsen utgör centrala drag i en etno-kulturell uppfattning om nationen. De exkluderande dimensionerna av denna förståelse av nationen är uppenbara och välkända. Det förhåller sig i varje fall delvis annorlunda med en nationell kultur som definieras i termer av delade politiska värden och förhållningssätt. Dessa värden anknyter till demos självstyre i den meningen att konstruktionen av politiska institutioner och mekanismer förutsätter att demos är ett kollektiv. Som exempelvis Jean-Jacques Rousseau noterade kräver acceptansen av majoritetsbeslut att medborgarna dessförinnan kommit överens om att använda denna beslutsregel (Rousseau 1762: 59).

Att demos utgör ett kollektiv behöver således inte vara grundat i gemensam historia, språk och så vidare. Den republikanska förståelsen av nationen pekar snarare på det ömsesidiga förhållandet mellan

politiska institutioner och demos självförståelse. Över tid utvecklas samarbetsformer och värden till följd av självstyret, vilka utgör de centrala delarna till det republikanska nationsbegreppet. Eftersom dessa värden och normer har en generell karaktär tänks den republikanska nationsuppfattningen vara mer öppen och inkluderande, men även dessa värden och normer kan användas för att markera distans, exempelvis genom att peka på de sätt som "andra" inte delar eller förstår "våra" allmängiltiga värden (se t ex de los Reyes 2001).

Trots olikheterna har de skilda sätten att förstå den nationella kulturen också något gemensamt, framförallt att den tänks utgöra grundvalen för individers identitet i ett samhälle. Det som dessa individer har gemensamt definierar dem som grupp eller gemenskap och betydelsen av gemenskapen för individernas liv och välbefinnande, exempelvis därför att den nationella kulturen är den kontext varigenom individers val, särskilt de som har stor betydelse för individers livsplaner, blir förståeliga och möjliga (jfr Kymlicka 1995).

Ett karaktäristiskt sätt att argumentera för invandringskontroll på grundval av nationell kultur är Walzers uppfattning att demos har rätt att kontrollera och bestämma över samhällets karaktär (Walzer 1983: kap 2). Walzer ansluter sig till tanken att demokratiskt självstyre rättfärdigar reglering av invandring, men menar att självstyrelsen inkluderar och förutsätter delade värden och en självförståelse hos kollektivet, som går djupare än gemensamma politiska principer och institutioner. Demos politiska praxis förutsätter tanken att de bor i ett samhälle som är distinkt från andra samhällen och därigenom har sin egen karaktär, ungefär på samma sätt som en person kan sägas förvärva en karaktär över sitt liv. Medlemmarna i samhället bygger upp och delar en värld av mening som gör det möjligt för dem att diskutera vilka de bästa tolkningarna av denna gemensamma värld är (Walzer 1983: kap 1; 1987). Politik är för Walzer i grund och botten en hermeneutisk fråga om självtolkning, inte om rättigheter och principer med universell giltighet, där den värld som gemensamt byggts upp över tid fungerar som en fond för strider om vilka lagar och policier som bäst uttrycker det som djupast sett är gemensamma uppfattningar om praktiker och värden. Samhällets distinkta karaktär nödvändiggör gränser och ger demos rätt att kontrollera invandring, eftersom den medför i varje fall potentiella förändringar av samhällets karaktär (Walzer 1983: kap 2).

Även om Walzers argumentering inte bygger på föreställningen om folkets etniska homogenitet eller liknande, är det uppenbart att argumentet om samhällets karaktär går utöver det som är grunderna för argumentet om demokratiskt självstyre. Det är också av det

skälet som många kritiker skjuter in sig på det de anser vara Walzers bristande differentiering mellan kulturell och politisk integration (se t ex Benhabib 2004: 117ff; Cole 2000: kap 4). Ofta kombineras den kritiken med argumentet att kultur förändras över tid, bland annat till följd av nya influenser utifrån, och att det inte finns någon anledning att ta ett samhälles karaktär vid en viss tidpunkt som en given utgångspunkt. Argumenten kring nationell kultur bygger på ett implicit antagande att den nationella kulturen är homogen (om än inte nödvändigtvis etniskt homogen) och att det är denna homogenitet som bör kunna bevaras. Det visar inte bara hur argumenten kring nationell kultur har sin bakgrund i nationalistiska resonemang, utan också på en bristande reflektion kring hur karaktären hos moderna demokratiska samhällen förändrats till följd av tidigare invandring. Dagens demokratiska stater är också mångkulturella samhällen. Det i sig kan dessutom vara en anledning att inte bara tillåta utan också uppmuntra invandring, då denna kan sägas gynna bevarandet och utvecklingen av det mångkulturella samhällets karaktär (se t ex Seglow 2005).

1.3.3 Samhällelig stabilitet

Ett tredje vanligt argument för att rättfärdiga reglerad invandring är att öppna gränser kan leda till att grundläggande samhälleliga funktioner inte kan upprätthållas eller att obegränsad invandring bidrar till ökade sociala, etniska, kulturella eller religiösa konflikter i samhället (Bader 2000; Gibney 2004: 27f; Taylor 2005; Weiner 1996).

Bland de grundläggande funktioner som brukar diskuteras i det här avseendet märks inte minst olika aspekter av allmän ordning, exempelvis ett fungerande rättsväsende. Den demokratiska statens institutioner förverkligar en rad förutsättningar för skyddet av individers liv, frihet och säkerhet. Oreglerad invandring hotar att underminera möjligheterna att upprätthålla dessa förutsättningar, vilket är en risk som måste beaktas i invandringspolitiskt beslutsfattande (se t ex Cole 2000: 146ff; Woodward 1992). De flesta av förespråkarna för öppna gränser menar att konsekvenserna för samhällelig stabilitet kan utgöra skäl för att reglera invandring, men att argumentet måste användas med försiktighet. Det finns en tendens att förstora hotet från invandring. Dessutom ligger den primära förpliktelsen för staten i att ta in så många personer som möjligt, något som ofta glöms bort när man hänvisar till ett slags variant på livbåten-är-full-argument. Även om man inte kan ta emot så pass många människor att andras liv äventyras, poängteras mera sällan att det finns en förpliktelse att hjälpa så många som möjligt, menar exempelvis Carens (Carens 1992).

Att invandring kan leda till ökade konflikter i samhället ligger nära tanken att reglera och begränsa invandring med hänsyn till den allmänna ordningen. Även i det här fallet menar kritikerna av öppna gränser att förespråkarna undervärderar de destruktiva konsekvenser som fri invandring kan föra med sig (se t ex Woodward 1992; Weiner 1996). De flesta som diskuterar detta argument menar att det inte är alla konflikter som legitimerar en begränsning av invandring. Tolkningskonflikter kring nationell kultur och liknande aspekter av demos självförståelse är inte legitima skäl att begränsa invandring eftersom statens uppgift i en demokratisk stat inte är att skydda en bestämd förståelse av nationen från varje påverkan som förändrar dess karaktär, utan att respektera, skydda och tillgodose varje samhällsmedlems behov, intressen och rättigheter. Det senare gör emellertid att det slags konflikter som underminerar statens uppgift att skydda individens rättigheter eller konflikter som inte kan hanteras genom demokratiska institutioner kan vara legitima skäl för att reglera invandring, menar flera teoretiker (se t ex Woodward 1992).

Förespråkarna för fri rörlighet erkänner att destruktiva konflikter kan vara skäl att reglera invandring, i varje fall på ett praktiskt plan, men att riskerna även i det här hänseendet ofta överdrivs. Dessutom bygger det likt andra konsekvensorienterade argument på uppskattningar och bedömningar av konsekvensernas omfattning och karaktär som är svåra att göra. Ytterligare ett problem med detta slags argument är att de lätt leder till ett slags spiraleffekter. I den mån politiska företrädare vidtar restriktiva åtgärder för att förebygga konflikter eller minska det potentiella hot som ligger i rasistiska och xenofobiska opinioner finns det en uppenbar risk att man bidrar till spridning och stärkande av dessa opinioner eftersom invandring framställs som ett problem (se t ex Carens 1992; Weiner 1996).

1.3.4 Välfärd och sociala rättigheter

Att reglera invandring med avseende på den välfärd och de sociala och ekonomiska rättigheter som medborgare och andra samhällsmedlemmar i en stat åtnjuter, är också det ett vanligt argument. Många forskare och debattörer menar att öppna gränser hotar underminera möjligheterna att upprätthålla sociala välfärdssystem och att det finns särskilda förpliktelser mellan samhällsmedlemmarna att tillgodose behov och intressen som trumfar globala rättviseförpliktelser. Dessutom menar kritiker att öppna gränser varken är ett lämpligt eller effektivt sätt att utjämna globala sociala och ekonomiska ojämlikheter (Bader 2000; Isbister 2000; Gibney 2004: 30f; Taylor 2005; Öberg 1994).

Till viss del är dessa skäl konsekvensorienterade och lider därför av samma problem som andra sådana argument. Flera filosofer menar också att eftersom allas intressen ska beaktas på ett likartat sätt av liberaldemokratiska institutioner, så bör omfördelning av resurser genom invandring diskuteras i förhållande till varje persons rättmätiga anspråk på en andel av de globala resurserna eller alternativt som en fråga om nytta. Det förra argumentet utmärker flera av de filosofer och samhällsvetare som utgår från att staters gränser saknar moralisk relevans, medan det senare argumentet varit vanligt bland utilitarister och ekonomer (se t ex Carens 1992; Gibney 2004: 60ff). Ur ett utilitaristiskt perspektiv innebär det lika beaktandet av personers intressen att begränsningar av invandring enbart kan tillåtas när kostnaderna för de personer som bor i en stat är större än fördelarna för nya invandrare. Bland ekonomiska argument märks inte minst det bidrag som invandring kan ge åt ekonomisk tillväxt och ökade möjligheter att tillvarata personers kunskaper och andra förmågor på det mest effektiva sättet. Gentemot dessa argument hävdar emellertid kritikerna att obegränsad invandring skulle kunna leda till att de institutioner som krävs för fungerande marknader i en stat undermineras liksom att invandring kan dränera utvecklingsländer på personer med kunskaper som dessa länder är i särskilt behov av (brain-drain) (se t ex Bader 2000; Gibney 2004: 69ff)

Tanken att samhällsmedlemmarna har särskilda förpliktelser gentemot varandra står i kontrast med tanken att alla människor har samma anspråk rörande välfärd och ekonomiska möjligheter och att dessa anspråk måste ses ur ett globalt perspektiv (se t ex Bader 2000; Shue 1988). Flera av dem som argumenterar för öppna gränser menar som sagt att medborgarskap fördelar möjligheter och nyttigheter på ett orättvist sätt. Utifrån ett globalt rättviseperspektiv saknas det moraliskt rättfärdigade skäl att hålla vissa personer utanför tillgången till de möjligheter som andra personer åtnjuter. Genom öppnare gränser skulle fler personer kunna använda sig av de möjligheter som samhällsmedlemmar i rika stater har (Carens 1992; Seglow 2005).

Samtidigt reser det frågan om invandring är ett lämpligt sätt att omfördela nyttigheter på ett globalt plan och om det inte vore bättre att istället finna sätt att genom bistånd och internationella arrangemang sträva efter en mer jämlik fördelning av resurserna i världen (se t ex Bader 2000; Gibney 2004: 71ff). Under det senaste årtiondet har det förts en intensiv debatt om de globala rättvisefrågorna där olika förslag och överväganden kring den globala fördelningen av nyttigheter förts fram (se t ex Pogge 2001). Det skulle föra för långt att gå in på dessa debatter, men de fungerar som en fond för diskussionen

om det lämpliga i att genom invandring omfördela nyttigheter, eller rättare sagt säkerställa tillgång för varje person till jämlika möjligheter i livet. Bland argumenten mot öppna gränser i det avseendet märks inte bara det att institutionella former av samarbete i demokratiska stater genererar särskilda förpliktelser mellan medlemmarna, utan också att invandringskontroll kan rättfärdigas med hänsyn till en liberaldemokratisk stats förpliktelser att i första hand bistå de fattiga personer som finns i staten. Argumenten för öppna gränser tar inte frågan om sociala och ekonomiska ojämlikheter inom även allmänt sett rika, demokratiska stater på det allvar som krävs, menar en del kritiker (Isbister 2000).

1.4 En balans mellan demos rätt och migranternas rättigheter?

Debatterna om huruvida invandringskontroll kan rättfärdigas eller inte samt relevansen av de olika argumenten har inte lett till någon konsensus, även om många som diskuterat frågan menar att det finns goda argument för demos rätt att reglera invandring, men inte efter eget skön. Det starkaste argumentet för denna rätt göra med demos självstyre och att demokratin är en styrelseform för ett i tid och rum avgränsat kollektiv. Den rätt som därmed tillkommer demos måste emellertid begränsas av de legitima förväntningar och anspråk som de som ännu inte är del av demos kan ställa (jfr Bader 2000; Benhabib 2004; Gibney 2004; Weiner 1996).

Hur bör en balans mellan demos rätt och migranternas rättigheter se ut? Ett förslag har utvecklats av samhällsvetaren Matthew Gibney i sin studie av flyktingpolitik i liberala demokratier:

An acceptable ideal would, I believe, see states as justified in restricting entry only in order to protect the institutions and values of the liberal democratic state, defined quite broadly to include not only civil and political rights, but also the kind of social rights associated with a generous welfare state that ensure some degree of economic justice among members (Gibney 2004: 83).

Detta ideal bygger på att invandringskontroll kan rättfärdigas utifrån argumenten om demokratiskt självstyre och sociala rättigheter, men däremot inte med hänvisning till statens roll i att upprätthålla och vidareföra en särskild nationell kultur. Till skillnad från dem som förespråkar fri rörlighet lägger Gibney vikt vid möjligheterna att förverkliga demokratiska ideal och sociala rättigheter inom ramen för ett i tid och rum avgränsat kollektiv, men menar att dagens invandringspolitik i rika demokratiska stater är alltför restriktiv (Gibney 2004: kap 7-8).

Ett liknande förslag har framförts av filosofen och samhällsvetaren Seyla Benhabib, som menar att även om vi inte kan undkomma de paradoxer som har att göra med spänningarna mellan folksuveränitet och rättigheter innehåller den moderna demokratin en rad inbyggda resurser för att hantera dessa spänningar och konflikter. Det är möjligt att genom demokratisk debatt och förhandling kring universella och partikulära anspråk nå fram till en balans mellan demos och andras rätt som är rättvis, menar Benhabib. Hon talar i sammanhanget om ett kosmopolitiskt rättviseideal, som för Benhabibs del innebär ett erkännande av flyktingars rätt till skydd undan förföljelse, varje människas rätt att erkännas som person i rättens mening samt en rätt till medborgarskap som följer av förbudet mot att beröva personer deras nationalitet (Benhabib 2004: kap 1 och 5; 2007).⁴

En viktig del av Benhabibs argument är att det rättviseideal som hon artikulerar innebär porösa snarare än öppna gränser. Öppna gränser lägger alldeles för liten vikt vid demos rätt att med hänvisning till kollektiva målsättningar begränsa invandring, men det ger ingen exklusiv rätt för demos att bestämma över invandringspolitiken utifrån eget skön. Migranternas rättigheter till tillträde och uppehåll i staten (liksom medborgarskap) uttrycker en föreställning om porösa gränser, menar Benhabib. Porösa gränser är dessutom gränser som tillåter att transnationella relationer och nätverk utvecklas och erkänns som betydelsefulla för individens välbefinnande och självförståelse (Benhabib 2004; 2007; O'Neill 2000: kap 10). Inom forskning om migration har det transnationella perspektivet uppmärksamrats under det senaste årtiondet. De transnationella relationerna är både mångfasetterade och omfattande, något som har konsekvenser inte bara för välkända fenomen såsom keddjemigration, utan också för förståelsen av medborgarskap och integration liksom för invandringspolitiskt beslutsfattande (se t ex Faist 2000: kap 7). Behovet av att tydliggöra dessa transnationella nätverk även för de normativa diskussionerna om invandringspolitik ligger bland annat i att förstå frågan om en balans mellan demos och andras rätt ur ett kosmopolitiskt snarare än statscentriskt perspektiv (se t ex Benhabib 2004).

En del filosofer och samhällsvetare talar i det sammanhanget om behovet av att demokratisera gränser. Gränser utgör en icke-demokratisk förutsättning för demokratin, menar filosofen Étienne Balibar: vid gränsen förvandlas även medborgare till undersåtar underkastade en säkerhetslogik som skiljer sig från den demokratiska statens tankegång om deltagande (Balibar 2004: 108ff). Dessa gränser har dessutom förändrats under de senaste årtiondena menar Balibar; från att ha varit något som avgränsar territoriet och demos har gränserna

vandrat in i centrum av det politiska rummet, dels i det sätt som dessa gränser är synliga i staten genom segregation och diskriminering, dels i den externalisering av invandringskontroll som förvandlat flygplatser och hamnar och i viss mån mer eller mindre hela länder eller regioner till zoner där personer kontrolleras men i stort sett saknar tillgång till rättigheter och än mindre möjligheter till demokratisk påverkan. Att demokratisera dessa gränser är en av dagens demokratiska utmaningar, menar Balibar (Balibar 2004: kap 6).

1.5 Flyktingskap, anhöriginvandring, arbetskraftsmigration och irreguljär migration

Diskussionerna om en balans mellan demos och andras rätt bygger på att det finns en rad betydelsefulla skillnader i olika slags anspråk rörande tillträde och uppehåll i en demokratisk stat. Både Benhabib och Gibney poängterar att flyktingar har mycket starka anspråk i det hänseendet. Även dem som likt Walzer betonar demos vittgående rätt att begränsa invandring lägger stor vikt vid flyktingars anspråk, medan exempelvis Carens i sin argumentering för öppna gränser av förklarliga skäl inte gör någon skillnad mellan dem som tvingas fly till följd av förföljelse och våldsamma konflikter och dem som utvandrar på grund av fattigdom och sociala ojämlikheter. Balansargumenten bygger emellertid på att göra skillnad mellan förföljelse och sociala och ekonomiska ojämlikheter, något som återspeglas i dagens internationella reglering av migration.

Att flyktingar har rätt att söka och åtnjuta fristad undan förföljelse är erkänt i bland annat den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter från 1948 och fastlagd i 1951 års konvention om flyktingars rättsliga ställning (härefter Genèvekonventionen) och dess tilläggsprotokoll från 1967 samt FN:s deklaration om rätten till asyl från 1967. Regler om non-refoulement, som innebär att en stat varken får vägra tillträde eller avvisa/utvisa personer till en annan stat om det innebär ett hot mot hans eller hennes liv och frihet, finns bland annat i Genèvekonventionen, i konventionen om förbud mot tortyr och annan grym, omänsklig eller förnedrande behandling eller bestraffning (härefter tortyrkonventionen) och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (härefter Europakonventionen). Till dessa regleringar ska också läggas UNHCR:s rekommendationer om handläggning av asylärenden och bedömning av asylskäl (se t ex Goodwin-Gill 1996: kap 1-3).

Dessa regleringar lägger fast riktlinjer och gränser för demos lagstiftning liksom administrativ och rättslig praxis. Asylrätten handlar

om rätten att söka och åtnjuta fristad undan förföljelse, men däremot inte om en rätt för individer att fordra asyl. På engelska görs i det hänseendet skillnad mellan "the right of asylum," som innebär rätten att söka asyl och möjligheten för staten att bevilja asyl utan att det ses som en ovänlig handling gentemot flyktingens hemstat, och "the right to asylum," som innebär en positiv rätt till asyl (se t ex Goodwin-Gill 1996: kap 5). Rätten att fordra asyl finns således inte med i internationella regleringar, men nationell lagstiftning kan ge personer en sådan rätt, något som gäller i bland annat Sverige. När Genèvekonventionen diskuterades framfördes förslag att asylrätten skulle innehålla en rätt för individer att fordra asyl, antingen som en förpliktelse hos var och en av de stater som anslöt sig till konventionen eller hos staterna gemensamt, men båda förslagen stötte på stort motstånd. Inte heller senare har skyldigheten att bevilja asyl till flyktingar kunnat stadfästas i internationella regleringar, men däremot anses det numera vara en del av sedvanerätten att stater har skyldighet att efter förmåga i varje fall ge flyktingar tillfälligt skydd undan förföljelse (se t ex Goodwin-Gill 1996: 104f; Wikrén & Sandesjö 2002: 156).

Asylrätten baseras på människorättsöverväganden och bygger i den meningen på tanken att individers rättigheter uttrycker ett moraliskt ideal om människors värdighet. Samtidigt är det den särskilda utsatthet som utmärker flyktingars situation som står i fokus för asylrätten. Det särskilt prekära i flyktingars situation ligger i hög grad i att de inte skyddas av en annan stat, antingen för att det är staten som förföljer individerna eller för att staten inte kan skydda individerna mot övergrepp (Goodwin-Gill 1996: kap 1 och 2; Gibney 2004: 212; Walzer 1983: 48ff). Med en flykting menas enligt Genèvekonventionen en person som (a) är utanför den stat han eller hon är medborgare i (eller för statslösa utanför den stat som personen permanent uppehållit sig i), (b) inte kan eller vill åtnjuta skydd av denna stat, (c) har en välgrundad fruktan för förföljelse på (d) grundval av ras, religion, nationalitet, medlemskap i särskild social grupp eller politisk åsikt (Goodwin-Gill 1996: 13).

De internationella och regionala regleringarna med bäring på anhöriginvandring är få, även om principen om familjens enhet är av betydelse i sammanhanget. Skydd av familjen nämns i bland annat den allmänna förklaringen om mänskliga rättigheter, konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter, konventionen om sociala, ekonomiska och kulturella rättigheter, Europakonventionen och konventionen om barnets rättigheter (härefter barnkonventionen). Dessa referenser till familjens enhet innebär inte i sig en allmän rätt till återförening, men stadganden i bland annat barnkonventionen att

barn har rätt till ett personligt förhållande till föräldrar innebär att staterna har en skyldighet att behandla ansökningar om återförening gällande barn på ett positivt sätt. Mer långtgående skyldigheter att låta barn återförenas med föräldrar följer ur Europadomstolens tolkningar av Europakonventionens stadganden om familjens rätt. Domstolen har också i en del fall ansett att stater gjort sig skyldiga till brott mot konventionen när de vägrat vuxna personer att återförenas, men i dessa fall handlar det om specifika omständigheter. Europakonventionen kan däremot inte sägas ge en allmän rätt till återförening för vuxna personer (Ovey & White 2002: 233ff).

Av betydelse i det här sammanhanget är också EU:s regler om fri rörlighet som innebär en rätt för unionsmedborgare att bosätta sig i en annan unionsstat än den man är medborgare i (se t ex Koslowski 1998). Denna rätt till rörlighet innefattar även make/maka och barn samt släktingar i närmast föregående släktled. Andra släktingars och familjemedlemmars möjlighet att leva tillsammans, i den mån de är beroende av personer som lever i en unionsstat, ska också underlättas. I samband med framväxten av en gemensam invandringspolitik har nyligen rätten till familjeåterförening reglerats genom ett direktiv (2003/86/EG), som i sina obligatoriska delar bland annat stipulerar en rätt till återförening för personer tillhöriga kärnfamiljen.

Principen om familjens enhet återspeglar tanken att de psykosociala konsekvenserna av att barn och föräldrar liksom gifta och sammanboende separeras är så pass stora att det ger ett anspråk på återförening. En intressant och viktig aspekt av anspråk rörande anhöriginvandring är att det i det här fallet inte bara handlar om anspråk som riktas gentemot staten av personer som befinner sig utanför dess gränser, utan också är anspråk som görs av medborgare och andra samhällsmedlemmar i den stat som personer vill invandra till. Det faktum att det rör sig om anspråk hos dem som redan befinner sig i staten likväl hos dem som önskar tillträde förlänar ökad styrka åt anspråket att återförenas (se t ex Gibney 2004: 13f).

De internationella regleringarna av arbetskraftsmigranternas rättigheter är svagt utvecklade, även om de mänskliga rättigheter som läggs fast i exempelvis konventionen om medborgerliga och politiska rättigheter ska gälla för alla personer, oavsett medborgarskap och administrativ-rättslig status i en stat (Mattila 2000). Frågor om arbetskraftsmigranternas rättigheter har varit en viktig del av ILO:s arbete under längre tid och i det har tanken om lika behandling mellan medborgare och andra personer, inklusive odokumenterade migranter, varit betydelsefullt. Även inom FN:s ram har frågor om arbetskraftsmigranternas situation diskuterats och konventionen om rättig-

heter för migrantarbetare och deras familjer antogs av generalförsamlingen 1990 och trädde i kraft 2003. Flertalet länder som ratificerat konventionen är de varifrån migrantarbetare kommer, medan få av de rika, demokratiska invandringsstaterna har tagit på sig de förpliktelser som konventionen innehåller. Konventionen handlar om arbetskraftsinvandrarers rättigheter i den stat de befinner sig, bland annat rörande likabehandling med nationella arbetare när det gäller arbetskontrakt och arbetsförhållanden liksom utbildning och andra sociala rättigheter samt rätt att bilda föreningar (se t ex Mattilla 2000).

Irreguljär migration används för att beteckna en rad olika fenomen, bland annat de personer som stannar kvar i en stat sedan deras uppehållstillstånd gått ut eller deras beslut om avvisning/utvisning vunnit laga kraft, men också smuggling och människohandel och andra former av tillträde till staten utan erforderliga tillstånd (se t ex Ventrella McCreight 2006). Från ett statscentrerat perspektiv är den minsta gemensamma nämnaren för irreguljär migration att personer reser till och/eller uppehåller sig i staten utan tillstånd. Termen illegal migration har därför ofta använts av statsföreträdare, något som emellertid kritiserats av forskare, debattörer och en rad organisationer verksamma inom det migrationspolitiska fältet. Vid sidan av de associationer med brott och oordning som termen "illegal" ger upphov till påpekas det ofta att kategoriseringen är ett problem utifrån människorättsöverväganden eftersom den placerar personer utanför rättssystemet och därmed förnekar personer deras rätt till rättslig status (se t ex Khosravi 2006; Taran 2000).

Uppmärksamheten kring irreguljär migration har ökat dramatiskt det senaste årtiondet, inte minst till följd av uppfattningen hos många stater att den utgör ett växande problem. Debatterna om orsakerna till detta problem har varit omfattande. Det skulle föra för långt att här gå in på dessa i detalj, men man kan konstatera att medan en del lägger tonvikt vid ökningen av transnationell brottslighet, exempelvis i relation till människohandel för sexuella ändamål, menar andra att ökningen av irreguljär migration i hög grad återspeglar den restriktiva invandringspolitik som förts av flertalet rika, demokratiska invandringsstater under det senaste årtiondet. Dessa försök att minska invandringen har gjort det så pass svårt att använda de reguljära tillträdesmöjligheterna att enbart smuggling återstår för många som söker en fristad undan förföljelse eller ett bättre liv (se t ex Gallagher 2001; Nadig 2002).

De människorättsbaserade övervägandena kring irreguljär migration kompliceras av det faktum att en del konventioner på området, bland annat tilläggsprotokollen om människosmuggling

och människohandel till FN:s konvention om gränsöverskridande organiserad brottslighet från 2000, kan användas på ett sätt som antingen sätter staters intresse att kontrollera och minska invandring eller migranternas rättigheter och skydd i centrum (se t ex Taran 2000). Tilläggsprotokollet rörande människosmuggling lägger fast att smuggling först och främst är att anse som ett brott mot statens regler kring invandring och klargör att personer som söker asyl liksom de som hjälper flyktingar utan vinstintresse inte ska straffas. Tilläggsprotokollet rörande människohandel lägger fokus vid personers utsatthet och sårbarhet, inte huruvida personer gett sitt samtycke. Frågan om samtycke diskuterades intensivt i förhållande till handel för sexuella ändamål och en del stater och organisationer ville att samtycke skulle finnas med i texten för att därigenom göra skillnad på frivillig och påtvingad prostitution. Andra stater och organisationer motsatte sig den tanken. Efter långa diskussioner enades man om att samtycke inte är av relevans och att människohandel ska definieras dels genom de medel som används, såsom tvång och vilseledande beteende, dels genom att syftet med handeln är exploatering, slaveri och liknande förhållanden (se t ex Gallagher 2001).

Vid sidan av dessa aspekter till den irreguljära migrationen har situationen för de personer som gömmer sig undan verkställande av avvisningsbeslut diskuterats ingående under senare år. I flera sammanhang har FN-organ påpekat att även odokumenterade personer som befinner sig i en stat utan erforderliga tillstånd har rätt till sociala rättigheter, exempelvis hälso- och sjukvård (United Nations 2000).

1.6 Människorättsbaserade begränsningar av staters och demos rätt

De människorättsöverväganden som kommer till uttryck i internationella och regionala konventioner innebär begränsningar av både demos beslutanderätt och staters maktutövning. Förhållandet mellan folksuveränitet och statssuveränitet är komplext. De kan ses som två sidor av samma mynt, vilket innebär att begränsningar av staters suveränitet är demokratiskt tveksamma, men det är också uppenbart att det finns en rad problem med en sådan tolkning av statssuveränitetsdoktrinen. Dessa problem har att göra med att de två doktrinerna skiljer sig åt i sin historiska bakgrund liksom politiska och rättsliga betydelse.

Internationella människorättsregleringar är ett sätt att tämja staters makt, både externt i förhållande till andra stater och internt i relation till de personer som befinner sig under statens jurisdiktion (se t ex Falk 2000; Shapiro & Stone Sweet 2003). Människorättskränkningar är numera en global angelägenhet och individer har en om än rudimentär

ställning som rättssubjekt internationellt, vilket i sin tur har konsekvenser för invandringspolitiska överväganden. Internationella regleringar kring in- och utvandring begränsar staters maktutövning och ger också ett slags institutionellt förankrad struktur till ett kosmopolitiskt perspektiv på frågor om migration (se t ex Benhabib 2004; Sassen 1998; Soysal 1994: kap 8).

Framväxten av regionala och internationella konventioner om mänskliga rättigheter kan ses som ett exempel på en globalisering av en av demokratis grundläggande principer. En motsvarande globalisering av den andra av den principen, folksuveräniteten, saknas emellertid. Det gör att frågan om begränsningar av demos rätt genom människorättsöverväganden också kan ses som ett demokratiskt problem. Även konventioner om mänskliga rättigheter är resultat av politiska processer där insyn, deltagande och ansvarsutkrävande är demokratiskt betydelsefullt. Att närmare diskutera dessa frågor skulle föra för långt, men NGO:er och andra organisationers roll för att påverka internationella organisationer och stater liksom för att föra upp frågor på den globala politiska arenan är av vikt i det här sammanhanget (jfr Gould 2004; Kaldor 2003).

De flesta NGO:er förstår sig som företrädare för principiella överväganden och fyller ofta en advokatorisk funktion i det att de för fram anspråk, ställer krav och försöker påverka andra politiska aktörer och institutioner (se t ex Keck & Sikkink 1998). Vid sidan av den roll som NGO:er har i att på ett globalt plan föra fram frågor, bilda opinion och påverka internationellt beslutsfattande spelar dessa organisationer och andra liknande aktörer i det civila samhället, såsom fackföreningar och kyrkor och andra religiösa samfund, samma roll i nationella policyprocesser (se t ex Cohen & Arato 1994; Micheletti 1994). I dessa processer företräder NGO:er vanligtvis rättighetsbaserade ansatser och principiella överväganden kring varje persons intressen och behov, som de försöker göra gällande i beslutsprocesser. NGO:er arbetar vanligtvis med en rad olika påverkansstrategier, bland annat deltagande i beredning av politiska frågor, lobbying och opinionsbildning, men också med mer direkta insatser såsom att bistå asylsökande med rättshjälp, att hjälpa asylsökande som gömmer sig undan avvissning och så vidare (se t ex Hebert & Jacobsson 1999).

Även om flertalet NGO:er förstår sig som företrädare för principiella överväganden och vill tillvarata rättigheter och intressen hos personer som i hög grad saknar politisk representation, drivs naturligtvis också dessa likt andra organisationer av egenintressen, bland annat att stärka organisationen självt. Att flera NGO:er är avhängiga andra aktörer för exempelvis finansiering och andra typer av organi-

satoriskt stöd riskerar att påverka deras ställningstaganden. En annan faktor som också är av betydelse i det här sammanhanget är att det ofta finns implicita perspektiv och förhållningssätt i ett visst politikområde som NGO:erna måste acceptera för att kunna påverka politiskt beslutsfattande. Att avvika alltför mycket från det dominerande perspektivet hos centrala politiska och administrativa aktörer är inte möjligt om man ska kunna bli tagen på allvar och kunna påverka (se t ex Kaldor 2003).

Relaterat till dessa institutionella frågor är också frågan om huruvida det kontinuum mellan medborgare och människa som kommer till uttryck i mänsklighet som filosofisk, rättslig och politisk kategori är en tillräcklig grund för att ha rättigheter. En av de mest djupsinniga problematiseringarna av mänsklighet som garant och grund för rättigheter står Hannah Arendt för (Arendt 1951: 299ff). Arendt noterade att situationen för flyktingar visar på det prekära i denna grund: när personer som bäst behöver skydd i kraft av att vara människa rätt och slätt är det också mest tydligt att detta skydd inte finns för handen. Arendts problematisering kan ses som en institutionell fråga, något som exempelvis utmärker Benhabibs diskussion av Arendt, och man kan då peka på att även om det internationella skyddet av mänskliga rättigheter lämnar mycket övrigt att önska, så har situationen också förändrats sedan slutet av 1940-talet när Arendt författade sina reflektioner (Benhabib 2004: kap 2).

Men Arendts invändning riktade sig inte bara mot den bristande institutionella förankringen av mänskliga rättigheter, utan också mot dess filosofiska gestaltning. Problemet ligger närmare bestämt i att vi, som Arendt uttryckte det, inte föds fria och jämlika utan blir till varandras jämlikar i ett politiskt sammanhang (Arendt 1951: 300ff). Politiken handlar i grund och botten om denna möjlighet och Arendt var skeptisk till att mänskligheten kan fungera som en sammanhållande kategori för möjligheten att bli varandras jämlikar. Arendts synsätt innebär att det moraliska perspektivet inte utgör grunden för politisk frihet och jämlikhet, utan snarare är en ersättning för de politiska möjligheterna att bli varandras jämlikar. Det skulle föra alltför långt att gå in på dessa frågor här, men det är av betydelse att vara medveten om att de problem vi möter i genomförande av mänskliga rättigheter, grundade i tanken om människors värdighet, inte är enbart ett problem som rör bristen på institutionalisering utan också möjlighetsbetingelserna för frihet och jämlikhet.

1.7 Demokratiska dimensioner av invandringpolitik

I fokus för debatten om invandringens demokratiska legitimitet står frågan om hur pass långtgående demos beslutanderätt rörande tillträde och uppehåll i staten är och därmed i vilken grad och på vilket sätt densamma begränsas av migranters rättigheter. Att demos har rätt att reglera invandring men inte efter eget skön ligger till grund för diskussionen om en balans mellan demos rätt och rättigheter hos dem som (ännu) inte är medlemmar av demos. Det synsättet bygger i sin tur på de två grundläggande principerna i den moderna demokratin, folksuveränitet och individers rättigheter. Dessa principer bör därför återspeglas i det teoretiska ramverket för den empiriska undersökningen.⁵ Av det skälet inkluderar ramverket både procedur- och substanskriterier för demokratisk legitimitet.

1.7.1 Procedurkriterier

I centrum för procedurkriterierna står medborgarnas jämlika möjligheter till deltagande i och påverkan på politiskt beslutsfattande, insyn i politiska processer samt möjligheter att utkräva ansvar för fattade beslut. Eftersom det i grund och botten handlar om medborgarnas ställning i de politiska processerna ansluter de procedurmässiga kriterierna till tanken om folkets suveränitet i en demokrati (se t ex Cohen 1989; Dahl 1989; kap 8; Habermas 1992: kap 3, 4 och 8; Lijphart 1999).

Procedurkriterierna syftar till att klargöra den demokratiska programmeringen av politisk makt, en process som tar sin början i medborgarnas deltagande och auktorisering av beslutsfattarens mandat genom val och andra liknande mekanismer, möjligheter att påverka beslutsfattare genom opinionsbildning, lobbying, protester, civil olydnad och liknande politiska handlingar, samt att utkräva ansvar för fattade beslut (se t ex Dahl 1989: kap 8; Beetham m fl 2002; Habermas 1992: kap 8; Lijphart 1999). För att denna process ska kunna fungera krävs att medborgarna har insyn i beslutsfattandet, information om frågor som diskuteras och olika aktörers positioner samt att processen i övrigt karaktäriseras av öppenhet. Vidare krävs att den offentliga debatten om de frågor och beslut som står på dagordningen ger möjligheter för medborgarna att uttrycka preferenser och artikulera intressen och behov liksom att debatten är någorlunda uttömmande och att den inte snedvrids till fördel för aktörer med exempelvis stor ekonomisk makt (Cohen 1989; Beetham m fl 2002; Bohman 1996; Habermas 1992: kap 7 och 8).

I linje med dessa överväganden kommer jag i den här studien att använda fyra procedurkriterier för att analysera den demokratiska halten av svensk invandringspolitik: (1) representation, vilket i

huvudsak rör riksdagens roll i beslutsfattandet, (2) ansvarsutkrävande, vilket framförallt handlar om medborgarnas möjligheter att ta ställning till partiets ställningstaganden i politiska processer, (3) tillmötesgående, särskilt inklusion av samhällsliga aktörer i politiska processer, och (4) insyn och öppenhet i beslutsfattande samt den offentliga debattens karaktär, särskilt de argument som använts av politiska aktörer.

(1) I ett representativt demokratiskt system handlar deltagande och ansvarsutkrävande i hög grad om relationen mellan medborgare och deras representanter samt representanternas deltagande i de politiska processerna (se t ex Bergman & Ström 2004; Manin, Przeworski & Stokes 1999). Auktoriseringsprocessen genom val av representanter analyseras inte i sin helhet i den här studien. Det innebär att en rad förhållanden med stor demokratisk relevans, exempelvis skillnader mellan grupper av medborgare när det gäller resurser för deltagande liksom de politiska partiernas funktionssätt, inte att beaktas på något systematiskt sätt (se t ex Dahl 1989: kap 8; Dahlstedt 2005). Den huvudsakliga fokusen ligger istället på att undersöka de förtroendevaldas deltagande i de politiska processerna. Det är parlamentets ställning som lagstiftare samt som forum för debatt och arena för kompromisser som undersöks. Parlamentets roll är särskilt viktigt i en undersökning av invandringspolitik eftersom regering och förvaltning traditionellt spelar en central roll för policyutveckling och praxis inom detta politikområde.

Av betydelse att närmare undersöka är om beslut initierats i riksdagen eller av regeringen, på vilket sätt riksdagen varit involverat i den politiska processen, exempelvis om utredningar haft parlamentarisk representation, huruvida utskottsbehandlingen lett till förändringar av förslag och därmed i vilken grad riksdagen fungerat som en arena för förhandling, samt i vilken grad beslut varit föremål för omfattande debatt i riksdagen. Det grundläggande antagandet är att i ju större utsträckning utredningar och beslut initieras i riksdagen eller förändras till följd av riksdagsbehandlingen, desto större roll spelar riksdagen i de politiska processerna. Denna fokus på synliga och tydliga konflikter har fördelen att vara någorlunda enkelt att undersöka, men är inte utan problem. Riksdagen kan på olika sätt vara ett forum för debatt och en arena för kompromisser där partier har stort inflytande utan att det visar sig i tydliga konflikter mellan partierna. Ett sätt att undvika detta problem hade varit att komplettera det undersökta materialet med intervjuer med involverade politiker, men det har av praktiska skäl inte varit möjligt i föreliggande studie.

(2) Ansvarsutkrävande utgör ett centralt procedurkriterium och diskuteras ofta i relation till auktoriseringsprocessen. Ansvars-

utkrävande handlar om möjligheterna för medborgarna att ta ställning till beslut under en mandatperiod i samband med allmänna val.⁶ Frågan om den demokratiska processen av auktorisering från medborgarnas sida ska inriktas på att ge representanterna ett mandat eller om det handlar om att utkräva ansvar för beslut under en mandatperiod, har diskuterats ingående (se t ex Fearon 1999; Ferejohn 1999; Kumlin 2003; Laver & Shepsle 1999; Naurin 2003). Att fokus i denna studie huvudsakligen ligger på ansvarsutkrävande är inget ställningstagande i denna debatt, utan motiveras av praktiska begränsningar när det gäller möjligheterna att analysera auktoriseringsprocessen i sin helhet.

Av betydelse att undersöka när det gäller ansvarsutkrävande är förhållandet mellan partiernas ställningstagande i partiprogram, valmanifest och andra auktoritativa uttalanden av ledande partiföreträdare i valrörelser å ena sidan och beslutsfattandet under mandatperioden å den andra sidan. Undersökningen försvåras av att ställningstagandena i valplattformar och partiprogram vanligtvis är vaga och allmänna till sin karaktär och inte på ett enkelt sätt kan bindas samman med bestämda beslut (jfr Naurin 2006). Av det skälet kommer ansvarsutkrävande framförallt att diskuteras i förhållande till de politiska partiernas sätt att ta upp invandringspolitiska frågor i valkampanjer och den betydelse dessa försmåll haft i valrörelser.

(3) Att beslutsfattare bör gå offentligt uttryckta uppfattningar, anspråk, intressen och behov till mötes är av central betydelse i en demokrati och uttrycker tanken att demokratin är en pågående process av deltagande och debatt. Medborgarna har vid sidan av det deltagande som rör auktoriseringen av representanter också rätt att delta i och påverka beslutsfattandet genom exempelvis kampanjer, namnsamlingar, protester, demonstrationer, civila olydnadsaktioner och så vidare (se t ex Brothén & Gilljam 2006; Dahl 1989: kap 8; Habermas 1992: kap 8; Stimson 1999).

Vissa delar av medborgarnas politiska agerande inom det migrationspolitiska fältet uppmärksammas i undersökningen, exempelvis gällande protester, opinionsbildning och civil olydnad, framförallt sådant det äger rum inom ramen för nätverk och organisationer. Huvudfokus ligger emellertid på inklusion av samhällsliga aktörer i de politiska processerna. NGO:er, intresseorganisationer, kyrkor och andra religiösa samfund deltar på olika sätt i beredning, debatt och beslut. Vilket slags inflytande organisationer bör ha och hur denna påverkan bör kanaliseras och organiseras är omstridda frågor. Man kan skilja mellan ett par olika synsätt, att staten bör vara mottagare av organisationernas förslag och intressen men inte försöka omforma dessa, att staten bör spela en balanserande roll för att garantera jämlika

möjligheter för alla sammanslutningar att påverka beslutsfattande, att staten bör eftersträva att omforma organisationernas preferenser eller att staten bör utesluta och isolera de organiserade intressenas inflytande (Naurin 2001). Det skulle föra för långt att här närmare gå in på för- och nackdelar med de olika synsätten. Föreliggande studie bygger på ett balanserande ideal i den bemärkelsen att den politiska processen bör vara öppen för sammanslutningar och organisationer med ambitionen att säkerställa jämlika möjligheter för dessa aktörer att delta i den politiska processen.

I studien undersöks organisationers deltagande i beredning av beslut, exempelvis deltagande i utredningar och remisser på utredningsförslag, samt andra former av samråd med regering och myndigheter liksom lobbying. Även andra delar till NGO:ers och andra liknande aktörers deltagande diskuteras, exempelvis opinionsbildande arbete och direkta former av stöd till grupper av migranter. De olika arbetsätten och påverkansstrategier som organisationer använder sig av diskuteras. Även frågan om graden av inflytande kommer att beröras. Det är naturligtvis svårt att bedöma, men det sätt som regeringen hänvisar till samhällseliga aktörer i propositioner och andra dokument visar vilka aktörer som beslutsfattare anser vara betydelsefulla. Även föreningars och organisationers självbedömning berörs; anser de att de har ett stort eller litet inflytande över beslutsfattandet?

(4) Insyn, öppenhet och offentlig debatt handlar dels om medborgarnas insyn i de politiska processerna, dels om de argument om invandring som framförs i offentlig debatt. Insyn och öppenhet i de politiska processerna är både ett viktigt värde i sig och av betydelse för de andra demokratikriterierna. Om det som diskuteras, de uppfattningar som olika aktörer har och de överväganden som görs inte är offentligt kända, påverkas medborgarnas möjligheter till deltagande och ansvarsutkrävande på ett menligt sätt. Insyn och öppenhet handlar om tillgång till information som är vederhäftig, kunskap om de politiska aktörernas ställningstaganden och rättfärdiganden och så vidare (se t ex Beetham m fl 2002). Den huvudsakliga fokus när det gäller insyn och öppenhet ligger i att undersöka om beslutsfattandet kännetecknats av möjligheter från medborgarnas sida att ha information om pågående lagstiftnings- och praxisändringar samt aktörers positioner och överväganden.

I det här sammanhanget kunde också mer krävande kriterier rörande offentlighet och öppenhet beröras, bland annat om frågor diskuterats och debatterats på ett sådant sätt att alternativ utförligt beaktats, normer och värden klargjorts och så vidare (se t ex Cohen 1989; Habermas 1992: 369ff). Dessa aspekter av offentlig debatt är

emellertid svårbedömda och avhänger i hög grad aktörernas bedömningar. De kommer därför att beaktas som en del av diskussionen om insyn och öppenhet utifrån aktörernas egna uppfattningar, men däremot inte analyseras utifrån kriterier om vad som kan sägas vara en förnuftig debatt. Däremot diskuteras de argument som förekommit i de politiska processerna. Inte heller i det avseendet diskuteras förnuftighet i debatten på ett mer ingående och systematiskt sätt, men de olika skälen som vi stött på i debatterna om öppna gränser och skäl till att reglera invandring används för att karaktärisera svensk invandringspolitisk debatt. I sammanhanget uppmärksammas också förekomsten och konsekvenserna av rasistiska och xenofobiska argument. Med tanke på att exempelvis perspektivtagande och andra demokratiska dygder är av vikt för invandringspolitikens demokratiska legitimitet hade en mer omfattande studie av invandringspolitikens diskursiva former varit betydelsefull. Det hade också varit intressant att i det sammanhanget uppmärksamma massmedias roll för att rama in debatt och berättelser om invandring. Samtidigt finns det ett flertal studier om de diskursiva aspekterna kring svensk invandrings- och integrationspolitik och jag har därför använt mig av dessa i diskussionen av politisk debatt (se t ex Björk 1997; Boréus 2006; Brune 1990; 1998; Dahlstedt 2000; Johansson 2005).

1.7.2 Substanskriterier

Demokratins substanskriterier handlar om respekten, skyddet och tillgodoseendet av rättigheter, både de rättigheter som givits konstitutionell status i författningen och de som uttryckts i internationella och regionala konventioner om mänskliga rättigheter (se t ex Beetham m fl 2002; Benhabib 2004: kap 1).

En viktig fråga att ta ställning till i det här avseendet är om det är lagstiftning och policy i sig som ska stå i fokus för analysen eller om också praxis ska inkluderas. Jag har i studien inte haft möjlighet att undersöka praxis på egen hand, men samtidigt framstår en fokus på enbart lagstiftning och policy som otillräckligt eftersom det är troligt att de största problemen med respekten av rättigheter visar sig i administrativ, rättslig och politisk praxis. Praxis bör därför inkluderas i undersökningen. Det sker genom att bedömningarna hos nationella, regionala och internationella organ med uppgift att övervaka respekten av rättigheter diskuteras liksom att kritik från NGO:er och andra aktörer berörs.

Flertalet rättigheter är av relevans för invandringslagstiftning och policy, men framförallt en rad medborgerliga rättigheterna är viktiga, exempelvis rörande tillgång till rättsmedel och rättssäkerhet, liksom

flera av de sociala rättigheterna, exempelvis rätt till bostad, utbildning, socialt understöd, hälso- och sjukvård och så vidare. Dessa rättigheter är av betydelse för alla personer som befinner sig på statens territorium, oavsett om det sker med erforderliga tillstånd eller inte. Medborgerliga och sociala rättigheter stadfästs i internationella och regionala konventioner om mänskliga rättigheter, nationella författningar och nationell och överstatlig lagstiftning. Vid sidan av dessa rättigheter finns en rad rättigheter och begränsningar av staters praxis som handlar mer specifikt om invandring. Dessa är som tidigare diskuterats särskilt framträdande inom asylrätten, som lägger fast principen om non-refoulement samt rätten att söka asyl och få sin ansökan utredd på ett rättssäkert sätt av behörig myndighet.

Av betydelse att undersöka är om nationell lagstiftning och praxis står i överensstämmelse med mänskliga rättigheter och humanitära överväganden genom att diskutera klagomål, rapportering och övervakning av administrativ, rättslig och politisk praxis. I det svenska fallet handlar det om nationella organ, framförallt justitieombudsmannen men också andra ombudsmän, regionala organ tillhörande Europarådet och de internationella övervakningskommittéer som är kopplade till internationella konventioner om mänskliga rättigheter liksom UNHCR:s bedömningar. Vid sidan av den övervakning som sker genom nationella, regionala och internationella organ har även NGO:ers bedömningar och kritik av lagstiftning och praxis undersökts.

1.8 Fall

Studien omfattar flera invandringspolitiska beslutsprocesser i Sverige, från debatterna om reglering av arbetskraftsinvandringen i mitten av 1960-talet fram till diskussionerna om den nya utlänningslagen 2006. Ambitionen är att anlägga ett brett perspektiv och beröra ett flertal policyprocesser för att därigenom ge en empirisk grund för diskussionen av svensk invandringspolitikens demokratiska halt, snarare än att detaljstudera ett fåtal policyprocesser. Att undersöka ett mindre antal policyprocesser närmare hade haft vissa fördelar, framförallt att olika aktörers påverkan på utfallet samt förhandlingar och kompromisser mellan inblandade aktörer hade kunnat diskuteras mer ingående. Men eftersom det i hög grad saknas studier av svensk invandringspolitik med avseende på dess demokratiska legitimitet är det av vikt att försöka ge en allmän bild. Den kan sedan förhoppningsvis kompletteras med mer detaljerade studier.

Att fokus ligger på policyprocesser har både för- och nackdelar. Fördelarna ligger framförallt i att sådana processer är avgränsade i tid, vilket underlättar undersökningen av flertalet demokratiteore-

tiska kriterier, och dokumenteras på ett sådant sätt att huvuddragen i deltagande av olika aktörer och deras ställningstagande kan rekonstrueras. Dessutom handlar deltagande i en demokrati i hög grad om att påverka beslutsfattande, vilket gör att fokus på policyprocesser är lämpligt. Men det finns också en del nackdelar med denna fokus, framförallt att långsiktiga förändringar i opinionsklimat och debatten om invandring hamnar i bakgrunden. Detsamma gäller för de delar av organisationers och föreningars arbete som inte i första hand handlar om att påverka beslutsfattande. Flera delar till respekten och skyddet av rättigheter är också svåra att fånga genom fokus på policyprocesser eftersom det i hög grad handlar om administrativ och rättslig praxis. Till viss del kommer emellertid dessa aspekter att beröras i de empiriska kapitlen där de är av relevans för de politiska processerna och dessutom kommer jag att teckna en allmän bild av debatt om invandring och respekten av rättigheter i slutkapitlet i anslutning till studiens slutsatser.

De policyprocesser som studeras är följande: (1) 1968 års riktlinjer rörande arbetskraftsinvandringen och stoppet för arbetskraftsinvandring 1972, (2) 1976 års reform av utlänningslagen som bland annat resulterade i kodifieringen av de facto skäl för uppehållstillstånd, (3) 1980 års utlänningslag (4) 1984 års riktlinjer om invandringspolitik, (5) 1989 års utlänningslag, (6) det så kallade Luciabeslutet 1989 som inskränkte asylskäl till dem som finns i Genèvekonventionen och upphävandet av detta beslut 1991, (7) inrättandet av utlänningsnämnden 1992, (8) diskussionerna kring tillfälliga uppehållstillstånd i samband med inbördeskrigen i före detta Jugoslavien, (9) 1997 års förändringar av utlänningslagen, (10) medlemskap och operativt inträde i Schengen samt beslut nära relaterade till Schengen, bland annat om transportöransvar, (11) 2003 års beslut i riksdagen om en kommitté med uppgift att utreda arbetskraftsinvandring från länder utanför EU, (12) 2004 års debatt om övergångsregler i samband med östutvidgningen av EU, (13) förändringar av anhöriginvandring relaterat till EU:s direktiv samt (14) förändringarna i samband med 2006 års utlänningslag, särskilt de delar som rör en ny instans- och processordning.

1.9 Material

Studien bygger huvudsakligen på offentligt material som rör policyprocessens olika steg, politiska aktörers ställningstaganden i press, etermedier och officiella dokument, samt rörande organisationers inklusion och betydelse i policyprocesserna också några intervjuer med företrädare för organisationer.

Representationskriteriet undersöks genom att statliga utredningar, remisser, propositioner, utskottsbetänkanden och riksdagsdebatter studeras. Det offentliga materialet rörande policyprocesserna är också av betydelse för att undersöka tillmötesgående från beslutsfattarens sida, exempelvis sådant regeringen motiverar sina ställningstaganden i förhållande till remissinstanser, debatterna i riksdagen och så vidare. När det gäller inklusion av samhällliga aktörer och deras inflytande används offentlig dokumentation rörande deltagande i utredningar, remisser och utfrågningar liksom dessa organisationers eget material. Intervjuer med företrädare för några av de mer framträdande NGO:erna, Amnesty och FARR, har genomförts.

Kriteriet ansvarsutkrävande har undersökts genom partiernas parti-program och valplattformar liksom andra uttalanden av ledande partiföreträdare i samband med valrörelser analyserats. För undersökningen av respekten och skyddet av rättigheter har rapporter och bedömningar gjorda av internationella och regionala organ med ansvar för övervakningen av mänskliga rättigheter liksom liknande material från nationella organ, exempelvis Justitieombudsmannen varit det centrala materialet. Även NGO:ers rapporter och dokumentation har studerats för att diskutera graden av respekt för rättigheter i lagstiftning och praxis.

1.10 Sammanfattning

Denna undersökning av svensk invandringspolitikens demokratiska legitimitet tar sin utgångspunkt i den debatt som förts om öppna gränser och skäl att reglera invandring. Även om ingen konsensus råder kring frågan huruvida invandringsreglering kan rättfärdigas eller inte, menar många som diskuterar frågan att något slags balans mellan demos rätt att lagstifta i frågor om tillträde och uppehåll i staten och migranternas rätt måste åstadkommas. Dessa diskussioner om en balans mellan demos och migranter utgör kontexten för de kriterier som använts för att studera svensk invandringspolitikens demokratiska halt.

Flera av dessa kriterier handlar om den demokratiska politiska processen, närmare bestämt vilken roll riksdagen spelar i lagstiftnings- och policyprocesser, i vilken utsträckning medborgarna kunnat utkräva ansvar för fattade beslut, i vilken grad samhällliga aktörer varit involverade i de politiska processerna samt de politiska processernas öppenhet. Även respekt, skydd och tillgodoseende av personers rättigheter, både de medborgerliga och sociala rättigheter som tillkommer alla människor och de rättigheter som mer specifikt rör migranter, framförallt rörande asylrätten, har undersökts.

Att undersöka invandringspolitikens demokratiska halt aktualiserar ett flertal demokratiska dilemman, inte minst att demos fattar beslut som har potentiellt långtgående och allvarliga konsekvenser för statslösa och medborgare i andra stater, vilket reser frågan om hur de senares intressen, perspektiv och behov kan och bör inkluderas i politiska processer. På många sätt liknar detta problem de problem som sedan länge diskuterats i termer av majoritetsstyre och individers rättigheter och på samma sätt som man i konstitutionalistiska resonemang menar att demos beslutanderätt måste begränsas med hänsyn till individuella rättigheter har vi i invandringspolitiken att göra med sådana begränsningar, utifrån tanken om en balans mellan demos rätt och migranters rättigheter. Det sätt som denna balans kommer till uttryck i beslutsfattande försvåras emellertid av att migranter i mycket liten utsträckning har möjlighet att delta i beslutsfattandet. Istället spelar NGO:er och andra liknande aktörer en viktig roll i att medelst advokatoriskt agerande företräda migranters intressen och behov. Att demos utgör ett kollektiv som är avgränsat i tid och rum förstärker de demokratiska problemen; även om moraliska överväganden om alla personers intressen och rättigheter utgör en väsentlig hållpunkt för demokratiskt beslutsfattande i invandringspolitiska frågor finns det också en rad andra överväganden, exempelvis om kollektiva målsättningar, som är av betydelse. De senare övervägandena hänger samman med demos som ett avgränsat kollektiv.

2. Korporatism och konsensus: Svensk invandringspolitik 1965–1989

2.1 Inledning

Regleringen av invandring till Sverige har skiftat över tid – från i princip fri invandring från 1800-talets mitt fram till första världskriget, till en mycket restriktiv politik under mellankrigstiden och en i återigen i det närmaste fri invandring efter andra världskriget fram till 1960-talets slut. I mitten av 1960-talet började arbetskraftsinvandringen att ifrågasättas allt mer av fackföreningsrörelsen, som spelade en central roll för att arbetskraftsinvandringen från länder utanför Norden stoppades 1972 (se t ex Frank 2005; Lundh & Ohlsson 1994: kap 3).

I det här kapitlet undersöks invandringspolitisk debatt och beslutsfattande från regleringen av arbetskraftsinvandringen i mitten av 1960-talet till riksdagens godkännande av en ny utlänningslag 1989. Slutet av 1980-talet markerar övergången till en mer polariserad politisk debatt om invandringen, både i samhället i stort och mellan de politiska partierna (se t ex Dahlstedt 2000; Hammar 1999). Tiden dessförinnan kännetecknades av en långtgående konsensus. Även om det rådde delade meningar mellan fackföreningarna och arbetsgivarna om arbetskraftsinvandringen skulle begränsas eller inte, är det betecknande att riksdagens riktlinjer från 1968, som bland annat lade fast tanken att arbetskraftsinvandring enbart skulle tillåtas om arbetskraftsbehovet inte kunde tillgodoses genom inhemsk arbetskraft, antogs i stor enighet av riksdagen. Detsamma gäller för mycket av debatterna om flyktingpolitiken under 1970-talet och början av 1980-talet. Partierna i riksdagen betonade sin samsyn och enighet vid både 1976 års reformer och antagandet av en ny utlänningslag 1980.

I samband med att nya invandringspolitiska riktlinjer diskuterades i början av 1980-talet framkom större skillnader mellan partierna än tidigare och framförallt moderaterna kritiserade vad de menade var en alltför liberal och generös flyktingpolitik, men det var först i mitten och slutet av 1980-talet som den invandringspolitiska debatten blev mer polariserad och konflikterna ökade. Även lagstiftning och praxis förändrades i mer restriktiv riktning. Luciabeslutet 1989 om att inskränka asylskälen till dem som anges i Genèvekonventionen är en vattendelare i det sammanhanget (Johansson 2005: kap 6).

Med undantag för arbetskraftsinvandringens reglering, som innebar slutet på perioden av i stort sett fri invandring under efterkrigstiden, har de flesta besluten under den tidiga period som undersöks i det

här kapitlet en liberal inriktning, syftande till att vidga möjligheterna för personer att få uppehållstillstånd och att stärka personers rätts-säkerhet. Reglerna om flyktingliknande skäl, som erkändes i praxis i slutet av 1960-talet och kodifierades 1976, är exempel på det liksom reformer av besvärsrätten och tolkningen av första asylsprincipen. Även reglerna för anhöriginvandring blev mer liberala och en liberalisering av visumpolitiken ägde rum, bland annat för att underlätta för personer i Sverige att hålla kontakt med familj och anhöriga.

2.2 Invandringspolitik fram till 1960-talet

Under 1800-talets slut och 1900-talets början rådde i princip fri rörlighet över Sveriges gränser. Passtvänet hade avskaffats 1860 och det var först under 1900-talets första år som röster höjdes för att invandringen borde regleras och begränsas. En rad olika skäl framfördes för denna tanke, bland annat att flyktingar riskerade att bidra till politisk instabilitet i landet och utrikespolitiska problem, att personer skulle ligga fattigvården till last samt konkurrera om arbetstillfällen med den inhemska arbetskraften. Dessutom spelade rasistiska och antisemitiska argument, exempelvis om blodförskämning och degenerering av den svenska folkstammen, en framträdande roll i debatten redan i början av seklet (Hammar 1964: kap 3 och 4).

1906 utfärdade regeringen ett cirkulär om individuell utlänningskontroll och 1914 antogs en utvisningslag, som innebar ett förbud för bland annat romer och tiggare att vistas i Sverige. Utvisningslagen handlade emellertid mindre om att hindra personer från att resa in, utan mer om att kunna avvisa och utvisa personer som staten ansåg utgjorde problem och hot. Ytterligare en lag tillkom vid denna tidpunkt, 1913 års utlämningslag, som stadgade att politiska flyktingar inte fick utlämnas om personen hade begått ett politiskt brott. 1906 och 1914 års regleringar kan sägas markera början till slutet på den fria invandringen och denna epok var definitivt till ända med återinförandet av passtvänet 1917. Därmed ändrades också den grundläggande inställningen till invandring från statens sida, från att ha varit inriktad på att förhindra invandring som kunde vara till skada för landet till att invandring måste ligga i landets intresse (Hammar 1964: kap 5–7; Öberg 1994: 32f).

Slutet på första världskriget innebar ingen återgång till fri invandring, utan en fortsättning på den restriktiva politik som inletts, bland annat genom att krav på uppehållsbok infördes 1918 och att det 1926 beslutades att personer som ämnade söka arbete måste ha arbetstillstånd ordnat före inresa till Sverige. Invandringsregleringen hade därmed nått en sådan omfattning att många ansåg att den måste

stadgas i lag och 1927 skapades den första utlänningslagen. 1927 års utlänningslag gav uttryck för tidens rasbiologiska tankegångar. Bland annat hävdade regeringen i sin proposition att "[v]ärde av att vårt lands befolkning är av en sällsynt enhetlig, oblandad ras...knappast [kan] överskattas" (citerad i Öberg 1994: 40). Men också en rad sociala intressen betonades. Inte minst ansågs det finnas ett behov av att reglera invandringen med hänsyn till arbetsmarknadspolitiska överväganden om att ge företräde för den inhemska arbetskraften, men även andra sociala hänsyn, såsom tillgång på bostäder, spelade en viktig roll bland de intressen som regering och riksdag menade motiverade en restriktiv invandringspolitik (Hammar 1964: kap 14).

1927 års utlänningslag diskuterades intensivt. Flertalet remissinstanser ställde sig positiva till den nya lagen, men Lagrådet noterade den stora skillnaden mellan den tidigare utvisningslagen och den nya utlänningslagen. Medan den förra hade haft utlänningsens rättställning i centrum och därmed varit ett uttryck för ett rättsstatligt förhållningssätt uttryckte den nya lagen tanken om den sociala välfärds- och polisstaten, menade Lagrådet. Även bland de politiska partierna gick meningarna isär. Särskilt inom socialdemokratien och liberalerna fanns många som företrädde tanken om fritt folkutbyte, medan andra menade att den rådande politiska och ekonomiska situationen, både i Sverige och också omvärlden, motiverade inskränkningar av invandringen (Hammar 1964: 198ff; Öberg 1994: 40ff).

1927 års utlänningslag var tillfällig men förlängdes 1932. Ett förslag till ny lag utarbetades under 1930-talet och antogs 1937. Den följde i allt väsentligt 1927 års lag och detsamma gällde för 1945 års utlänningslag. Den politiska situationen hade emellertid förändrats i grunden under andra världskriget. 1930-talets debatter om flyktinginvandring dominerades av frågan om de judiska flyktingarna från Tyskland och även om det fanns många som hävdade att judiska flyktingarna borde ges en fristad i långt större utsträckning än som skedde, var de som menade att en restriktiv politik skulle föras i majoritet. Under krigets slutskede ändrades den inställningen, först i förhållande till personer från de nordiska grannländerna och sedermera i förhållande till övriga Europa. Behovet att förbättra relationerna till de allierade spelade en viktig roll i denna förändring. Vid tidpunkten för 1945 års utlänningslag fanns ungefär 200 000 flyktingar och andra utlänningar i Sverige, att jämföra med ungefär 25 000 före krigsutbrottet (Lundh & Ohlsson 1994: 88ff; Öberg 1994: 44ff).

Krigsslutet innebar början till en förändring av invandringspolitiken, delvis till följd av erfarenheterna av den restriktiva politik som förts under mellankrigstiden, men också på grund av det behov

av arbetskraft som blev påtagligt under 1940-talets slut. Tanken om det fria folkutbytet kom återigen att dominera i debatten och en ny utlänningslag utarbetades; den antogs av riksdagen 1954 (Lundh & Ohlsson 1994: kap 3 och 4; Öberg 1994: 51ff). Även om 1954 års utlänningslag på många punkter överensstämde med tidigare lagstiftning betonades att det fria folkutbytet var invandringspolitikens överordnade och grundläggande princip, men att hänsyn till sociala, politiska och ekonomiska intressen kunde motivera begränsningar av invandringen. Eftersom dessa antogs hänga samman med samhällsliga förändringar som lagstiftaren inte kunde förutse i detalj bemyndigades regeringen att i förordning föreskriva regler om pass, visum, uppehålls- och arbetstillstånd och liknande. Utlänningslagarna i Sverige har under lång tid haft karaktären av ramlag med långtgående befogenheter för regeringen att reglera invandringen och styra praxis och det är först sedan 1980-talets slut som denna situation ändrats. 1954 års utlänningslag innehöll formuleringar om ett förstärkt rättsskydd för utlänningslik som möjligheterna att söka asyl. Bland annat stipulerades att politiska flyktingar inte utan synnerliga skäl skulle kunna vägras en fristad i Sverige (Wikrén & Sandesjö 2002: 13f).

Tiden från världskrigets slut till 1960-talet kännetecknades av i princip fri invandring till Sverige. Till en början betonade regering och myndigheter att arbetskraftsinvandringen skulle ske i organiserade former och flera avtal slöts i slutet av 1940-talet om kollektiv överföring av arbetskraft, bland annat med Italien, Ungern och Österrike. Mycket snart kom emellertid den spontana invandringen av arbetskraft att dominera. Till övervägande del kom arbetskraftsinvandrarna från de nordiska länderna, framförallt från Finland, något som underlättades genom upprättandet av en gemensam nordisk arbetsmarknad 1954 och den nordiska passunionen 1957, men invandringen från södra Europa ökade över tid och utgjorde i början av 1960-talet en stor del av arbetskraftsinvandringen (Lundh & Ohlsson 1994: kap 3; Frank 2005: kap 4).

2.3 Den fria rörligheten ifrågasätts och invandringen regleras

Under 1960-talets första hälft började fackföreningsrörelsen ifrågasätta arbetskraftsinvandringens omfattning. Landsorganisationen (LO) hade redan tidigare givit uttryck för uppfattningen att man borde inrikta arbetsmarknadspolitiken på de inhemska arbetskraftsreserverna, inte minst gifta kvinnor, men den inställningen hade inte ställts mot arbetskraftsinvandring på det sätt som skedde från början och mitten av 1960-talet (Frank 2005: kap 4; Lundquist 2002; Johansson 2005: 217f).

Förutom att betona den inhemska arbetskraftsreserven menade LO att arbetskraftsinvandringen gav upphov till en rad sociala och kulturella problem, bland annat att det fanns en risk för ökade etniska konflikter i samhället. Denna fråga hade stor betydelse i det begynnande 1960-talets debatt om invandringen och dess konsekvenser och spelade roll för utvecklingen av invandrapolitiken i slutet av 1960-talet och början av 1970-talet (se t ex Diaz 1993). LO pekade vidare på riskerna med ökad konkurrens på arbetsmarknaden, att invandrare utnyttjades av arbetsgivarna samt de problem som följde av att den invandrade arbetskraften i högre grad än den inhemska arbetskraften arbetade inom låglönesektorer där också risken för att bli arbetslös var större. LO menade att dessa problem sammantaget gjorde det svårt att leva upp till de sociala välfärdsambitionerna rörande bostad, service och arbetsförhållanden som staten ställt upp. Att arbetskraftsinvandringen riskerade att leda till lönepress och att de invandrade arbetarna i mindre grad organiserade sig fackligt sågs också som problem från fackföreningsrörelsens sida (se t ex Frank 2005: 83ff; Lundh & Ohlsson 1994: 77-83; Lundquist 2002).⁷

Fackföreningarnas farhågor framfördes bland annat vid ett möte under hösten 1965 mellan företrädare för LO, Tjänstemännens Centralorganisation (TCO), Svenska Arbetsgivarföreningen (SAF), Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) och inrikesdepartementet.⁸ SAF motsatte sig ändrade regler för arbetskraftsinvandringen och menade bland annat att en övergång till kollektiv överföring av arbetskraft via avtal mellan Sverige och andra stater enbart borde ses som ett komplement till fortsatta möjligheter för individer att komma till Sverige, söka jobb och få uppehålls- och arbetstillstånd. LO och AMS ville däremot ha en ökad reglering och regeringen beslutade att ändra utlänningskungörelsen till att omfatta krav på att alla utomnordiska medborgare skulle ha arbetstillstånd ordnat före inresa till Sverige. Dessa regler infördes den 1 januari 1966 och kompletterades ungefär ett år senare med nya regler eftersom den turistbaserade arbetskraftsinvandringen inte upphörde (Frank 2005: 89ff; Lundh & Ohlsson 1994: 77-83; Lundquist 2002).

Riktlinjerna från 1967 stipulerade att myndigheterna inte skulle ge arbetstillstånd för dem som kom till Sverige på egen hand, med undantag för fall av familjeåterförening eller om andra synnerliga skäl fanns. Samtidigt infördes nya regler för de företag som ville rekrytera utomnordisk arbetskraft. Företagen skulle hädanefter anmäla arbetskraftsbehovet till arbetsförmedlingen och först om det inte var möjligt att täcka behovet med inhemsk arbetskraft fick företagen inge en ansökan om rekrytering av arbetskraft utanför Norden. AMS fick

också i uppgift att sätta upp ett system för kollektiv överföring av arbetskraft, ett system som hade provats i slutet av 1940-talet men sedan i hög grad övergivits till förmån för fri rörlighet. Avtal slöts i slutet av 1960-talet med bland andra Jugoslavien och Turkiet (Frank 2005: 89ff; Lundh & Ohlsson 1994: 77-83; Lundquist 2002).

Varken 1966 eller 1967 års regler diskuterades i riksdagen, utan beslutades av regeringen. Eftersom det rörde sig om ändringar i utlänningskungörelsen finns inte heller något material av exempelvis förarbeten eller annat slag som visar på de överväganden som gjordes (Öberg 1994: 57). Ändringarna i mitten av 1960-talet bekräftades dock av riksdagen i samband med 1968 års invandringspolitiska beslut. 1968 års riktlinjer hade förberetts i en parlamentarisk utredning som tillsatts 1961 för att utreda påverkan på invandringspolitiken av ett svenskt associationsavtal med EEC samt en rad andra frågor relaterade till invandringspolitiken, bland annat reglering av asylrätten, utökad rättshjälp för utlänningar, inre utlänningskontroll och organiseringen av en central invandringsmyndighet (SOU 1967:18: 15ff).⁹

Kommittén presenterade en av sina utredningar 1967, i vilken betonades att det fanns ett behov av tydliga politiska riktlinjer för invandringspolitiken. Dittills hade invandringspolitiken i hög grad styrts av myndigheters praxis, bland annat av utlänningskommissionen och AMS, och genom att arbetsmarknadens parter deltog i bedömning av arbetstillstånd. För att utveckla en mer konsistent och långsiktig politik krävdes att regeringen och framförallt riksdagen spelade en mer framträdande roll, menade kommittén (SOU 1967:18: kap 10 och 11). Utredningen var grunden för den proposition som lade regeringen lade fram i oktober 1968 (Regeringens proposition 1968:142).

I propositionen menade regeringen att fortsatt invandring kunde anses vara ekonomiskt lönsam. Särskilt invandring av kvalificerad arbetskraft är ekonomiskt lönsam, men även invandring av okvalificerad arbetskraft kan vara det, inte minst när det råder akut arbetskraftsbrist. Dessa ekonomiska argument måste emellertid balanseras med andra ekonomiska och sociala argument, menade regeringen. Man måste exempelvis beakta de ekonomiska problem som invandring av kvalificerad arbetskraft kan ha för det land som invandrarna kommer ifrån. Att inrikta invandringspolitiken på att rekrytera yrkesutbildad arbetskraft från andra länder, som självt är i behov av den, kan framstå som direkt otillbörlig hävdade regeringen (Regeringens proposition 1968:142: 28ff). Av större betydelse än detta argument var de ekonomiska och sociala konsekvenserna för Sverige; arbetskraftsinvandring måste ses i ljuset av två centrala sociala argument, menade regeringen. För det första handlar det om att bereda exempelvis gifta kvinnor men

också partiellt arbetsföra tillträde till arbetsmarknaden. För det andra handlar det om att förverkliga målet att invandrade personer skulle kunna åtnjuta samma levnadsstandard som befolkningen i övrigt, talade för en begränsning av invandringen (Regeringens proposition 1968:142: 28-37). Regeringen betonade att arbetskraftsinvandringen måste relateras till behovet av arbetskraft, inklusive möjligheterna att använda sig av den inhemska arbetskraftsreserven och möjligheterna att integrera de invandrare som redan befann sig i Sverige (Regeringens proposition 1968:142: 1ff, 29ff).

Flertalet forskare har pekat på den roll som sociala överväganden, både rörande arbetsmarknadspolitiken och också möjligheterna till integration, spelade för den restriktiva politik som kom till uttryck i 1968 års riktlinjer. Mer restriktiva regler rörande invandringen kopplades samman med en mer inkluderande ambition i integrationspolitiken och visar därmed på den kombination av reglerad invandringspolitik och jämlikhetsorienterad invandrarpolitik som spelat en central roll i svensk invandrings- och invandrarpolitiska debatt sedan dess (Frank 2005: kap 6; Öberg 1994: 58ff).

Propositionen diskuterades i riksdagens båda kamrar den 11 december 1968 (Riksdagens protokoll 1968:44). De partier som deltog i debatten, framförallt representanter för högern, folkpartiet och socialdemokraterna, betonade sin samsyn rörande invandringspolitiken och förslaget till riktlinjer. Den socialdemokratiske inrikesministern lade särskild vikt vid att både fackföreningar och arbetsgivare deltog i myndigheternas bedömning av arbetstillstånd, vilket han ansåg var betydelsefullt dels för den fortsatta policyutvecklingen, dels för att invandringspolitiken skulle åtnjuta ett brett samhälleligt stöd. Även de borgerliga partierna accepterade denna ordning och de reservationer som gjordes av folkpartiet och högerpartiet handlade om mindre detaljfrågor, bland annat om att utländska företag borde kunna undantas från kravet på arbetstillstånd i vissa fall (Riksdagens protokoll 1968:44).

Reglerna för att begränsa arbetskraftsinvandringen från 1966 till 1968 minskade invandringen från utomnordiska länder, men slutet på arbetskraftsinvandringen kan som bekant dateras till 1972 då LO i ett internt cirkulärmeddelande rekommenderade fackföreningarna att inte tillstyrka arbetstillstånd för utomnordiska arbetskraftsinvandrare. Flera forskare har betonat att LO:s ställningstagande i hög grad hängde samman med den konjunkturnedgång som ägde rum 1971-1972, medan andra pekat på att det för LO snarare handlade om att prioritera den inhemska arbetskraften inför en förestående efterfrågeökning på arbetskraft (Johanson 2005: 215f; Lundh & Ohlsson 1994: 77-83).

2.4 Utvidgning av flyktningbegreppet

Flyktingpolitiska överväganden spelade ingen framträdande roll i 1968 års riktlinjer. Regeringen noterade att Sverige var bundet av internationella och regionala konventioner på området, men betonade också att man dittills inte lagt någon vikt vid att göra skillnad mellan flyktingar och andra migranter, men att det sannolikt skulle bli viktigare att göra det när arbetskraftsinvandringen begränsades (Johansson 2005: 233ff).

Rätten att söka asyl och rätten till fristad om inte synnerliga skäl talade för att vägra uppehållstillstånd hade stadfästas i 1954 års utlänningslag. Därmed hade den svenska staten tagit på sig mer långtgående förpliktelser än de som fanns i Genèvekonventionen. Även rörande asylskälen var praxis mer långtgående än konventionen. En utvidgning av asylgrunderna hade gradvis ägt rum till att omfatta vapenvägrare och de personer som hade flyktingliknande skäl (så kallade de facto-flyktingar). När det gäller vapenvägrare spelade de amerikanska vapenvägrare och desertörer som från 1967 till 1973 fick uppehållstillstånd av humanitära skäl en viktig roll i debatten. I hög grad hade acceptansen av desertörerna att göra med inrikespolitiska överväganden. Det var till en början ett sätt för den socialdemokratiska regeringen att gå vänstern till mötes och inkorporera oppositionen mot Vietnamkriget. Att vapenvägrarna fick uppehållstillstånd och att regeringen offentligt tog ställning för deras sak irriterade den amerikanska regeringen. Regeringens hållning påverkades emellertid också av den amerikanska regeringens påtryckningar och synpunkter, bland annat erhöll desertörerna inte flyktingsstatus (Scott 2001).

Den praxis som utvecklades kom att stadfästas i de förändringar av utlänningslagen som beslutades av riksdagen 1975 och trädde i kraft 1976. Den kommitté som 1967 presenterat en bakgrund till invandringen lade fram sina förslag kring flyktingpolitiken 1972 (SOU 1972:84). En översikt över praxis på området presenterades samtidigt med kommitténs rapport (SOU 1972:85). Kommittén diskuterade ett flertal frågor vars övergripande syfte var att stärka garantierna för att utlänningslagen uppfyllde Genèvekonventionens krav. Kommittén föreslog bland annat att konventionens flyktingdefinition borde införlivas i utlänningslagen och att rådande praxis skulle kodifieras. Att uppehållstillstånd kunde ges person som vägrade att fullgöra militärtjänst borde inkluderas i utlänningslagen, menade kommittén. Även de personer som hade tungt vägande skäl mot att återvända till hemlandet på grund av den politiska situationen skulle kunna ges asyl, menade utredningen (SOU 1972:84: 66f, 149–155). Vidare föreslogs att besvärsrätten skulle utvidgas och gälla även beslut rörande uppehålls-

tillstånd samt att besvär skulle riktas till länsrätter och kammarrätter (SOU 1972:84: 164–176).¹⁰

Utredningen utgjorde grunden för den proposition som regeringen lade fram 1975 om förändringar av utlänningslagen (Regeringens proposition 1975/76:18). Regeringen föreslog en rättslig kodifiering av redan existerande praxis i enlighet med utredningens förslag. Bland de starka skäl att inte återvända till hemlandet som regeringen nämnde märktes exempelvis förföljelse av lokal polis och myndigheter eller att personer hindrades delta i utbildning eller praktisera det yrke de var utbildade för (Regeringens proposition 1975/76:18: 108f). Även besvärsprocessen diskuterades av regeringen. Kommittén menade att möjligheterna till överklagande var bristfälliga och argumenterade för att de borde utvidgas, något regeringen instämde i. Regeringen menade att besvär skulle kunna anföras rörande alla beslut, men delade inte kommitténs förslag att de flesta beslut av Statens Invandrarverk (SIV) och polisen skulle kunna överklagas till förvaltningsdomstolarna. Regeringen menade istället att regeringen borde utgöra högsta instans, bland annat därför att det var av vikt att regeringen kunde utforma praxis inom invandringspolitiken. Dessutom innebar en del beslut inom området att politiska hänsyn måste göras, särskilt om besluten involverade förhållandet till andra stater, och även det talade för att regeringen borde vara besvärsinstans (Regeringens proposition 1975/76:18: 113–119).

Propositionen diskuterades i kammaren den 12 december 1975 och det rådde bred enighet om de grundläggande tankarna i reformen av utlänningslagen (Riksdagens protokoll 1975/76:44). Utvidgningen av skäl för uppehållstillstånd till krigsvägrare och de facto flyktingar välkomnades liksom den utvidgade besvärsrätten. Mycket litet av debatten handlade emellertid om dessa förändringar, utan dominerades istället av de förändringar som föranleddes av att terroristlagstiftningen skulle föras in i utlänningslagstiftningen. Flera ledamöter ställde sig kritiska till vad de ansåg vara en alltför godtycklig lagstiftning och praxis i ärenden som rör nationell säkerhet och misstanke om terrorverksamhet. Folkpartiet ställde sig positiva till en del av de förändringar som föreslogs, bland annat att det måste röra sig om misstanke grundad i verklig fara för terrorhandling och inte enbart om medlemskap i organisation, men menade samtidigt att formuleringar i lagstiftningen kunde leda till en osäkerhet om lagens räckvidd. Liknande invändningar framfördes från VPK:s sida (Riksdagens protokoll 1975/76:44).

2.5 1980 års utlänningslag

Förändringarna 1976 var av den omfattningen att det enligt statsrådet egentligen varit påkallat att utarbeta en ny utlänningslag, men att ett flertal frågor behövde utredas ytterligare före dess. En kommitté tillsattes därför med uppdraget att göra en översyn av utlänningslagen och framförallt undersöka regleringen av avvísning och utvisning samt besvärsrätten. Ett delbetänkande rörande förenklad och snabbare handläggning av utlänningsärenden presenterades 1977 (SOU 1977:28) och antogs av riksdagen och trädde i kraft 1978. Kommitténs huvudbetänkande avlämnades 1979 (SOU 1979:64).¹¹

Utredningen föreslog att huvudregeln för uppehållstillstånd var att det skulle sökas före inresa. På så sätt skulle man kunna få en bättre kontroll över invandringen, menade kommittén (SOU 1979:64: kap 16). Ansökan om asyl skulle därmed anses vara undantag från denna huvudregel. Bland de viktiga förändringar rörande asyl- och flyktinginvandringen som utredningen föreslog var att Genèvekonventionens flyktingdefinition skulle inkluderas i utlänningslagen och kommittén hänvisade i det sammanhanget till UNHCR:s rekommendationer. Dessutom föreslog kommittén att en flyktingförklaring som visade på personers status som flyktingar i enlighet med Genèvekonventionen skulle införas. Även i det fallet hänvisade kommittén till rekommendationer från UNHCR (SOU 1979:64: 117ff). Vidare föreslog kommittén förändringar av möjligheterna att utvisa personer på grund av brott och även om utredningen underströk att det enbart är medborgare som har en ovillkorlig rätt att vistas i staten, borde möjligheterna att utvisa personer som vistats i landet under längre tid begränsas. Utredningen hänvisade i det sammanhanget till den allmänna utvecklingen mot större likhet mellan medborgare och personer som bor permanent i Sverige men inte är medborgare (SOU 1979:64: 144f).

Flera remissinstanser, bland annat AMS, LO och flera polisstyrelser, ställde sig positiva till införandet av huvudregeln att uppehållstillstånd skulle sökas före inresa. Denna regel borde kunna bidra till att kontrollera den invandring som dittills varit oplanerad, menade remissinstanserna, som också betonade att det var önskvärt med en effektiv lagstiftning som gjorde att invandringen kunde anta acceptabla former. Andra remissinstanser var tveksamma till effekten av den nya huvudregeln eller kritiska till densamma. Röda Korset menade att utredningen i alltför hög grad styrts av effektivitets- och kontrollhänsyn och att förhållandena för vissa flyktinggrupper snarare skulle komma att försvåras än förbättras genom utredningens förslag. Liknande synpunkter framfördes av några invandrarföreningar (Regeringens proposition 1979/80:96: 179ff).

Nästan alla remissinstanser menade att det var positivt att Genèvekonventionens flyktingdefinition inkorporerades i den nya lagen, även om Svenska flyktingrådet menade att det äldre begreppet om förföljelse i 1954 års utlänningslag var att föredra eftersom det var mera generöst än flyktingdefinitionen. Flertalet NGO:er var kritiska till att polisen även fortsättningsvis skulle kunna underlåta att underställa avvisningsbeslut till SIV om utlännings uppgifter är ”uppenbart oriktiga”. Både Amnesty och Röda Korset menade att polisen inte hade det slags kunskaper om situationen i världens länder som krävdes för att kunna göra denna bedömning (Regeringens proposition 1979/80:96: 183ff).

Regeringen presenterade sin proposition den 28 februari 1980 och följde i stort utredningens förslag rörande uppehållstillstånd och inkorporeringen av flyktingdefinitionen (Regeringens proposition 1979/80:96). Regeringen berörde också frågan om anhöriginvandring. Den hade diskuterats i en arbetsgrupp i arbetsmarknadsdepartementet, som hade föreslagit en liberalisering av praxis. Vid sidan av så kallade sista-länken-fall hade arbetsgruppen föreslagit att även anhöriga som är av stor betydelse för en flykting också borde ha möjlighet att återförenas i Sverige. Denna möjlighet till återförening borde enbart tillkomma anhöriga till dem som erhållit uppehållstillstånd på grund av de är flyktingar och inte gälla för övriga invandrare eftersom det senare kunde leda till en alltför stor invandring, menade regeringen. Remissinstanserna hade tillstyrkt förslagen och regeringen ansåg också att de föreslagna förändringarna var välgrundade (Regeringens proposition 1979/80:96: 37f).

Propositionen debatterades i kammaren den 29 maj 1980 (Riksdagens protokoll 1979/80:156). Överlag kännetecknades debatten av stor samstämmighet mellan partierna och lagförslaget vann brett bifall i riksdagen. Samsynen kring grunddragen och huvuddelen av propositionen betonades av både socialdemokraterna och företrädare för den borgerliga regeringen. Man pekade på det faktum att ett enigt utskott stod bakom tankarna om den reglerade invandringen och en humanitär och generös flyktingpolitik. Socialdemokraterna menade att man fått gehör för många av sina förslag och krav och betonade att diskussionerna om den nya lagen hade förts i en konstruktiv anda med en uttrycklig vilja att nå en bred överenskommelse om densamma (Riksdagens protokoll 1979/80:156).

Bland de frågor som diskuterades märktes en socialdemokratisk reservation angående utvisning av utlänningar på grund av brott. Socialdemokraterna motsatte sig en ändring av regeln rörande synnerliga skäl för utvisning. Regeringen föreslog att den tid när

det måste föreligga synnerliga skäl för utvisning skulle sänkas från fem till tre år för utomnordiska medborgare och två år för nordiska medborgare.¹² Av intresse med tanke på senare debatter om flyktingbegreppet var att två folkpartister i en motion föreslog att homosexuella skulle kunna betraktas som flyktingar eftersom dessa i många länder förföljs och ofta har svårt att få asyl. Förslaget fick emellertid inget gehör eftersom majoriteten ansåg att homosexualitet inte kunde rymmas i Genèvekonventionens flyktingdefinition. Däremot påpekades att homosexuella ofta får uppehållstillstånd av humanitära skäl (Riksdagens protokoll 1979/80:156).

En central fråga i debatten handlade om relationen mellan invandrings- och invandrapolitiken. VPK kritiserade den nya lagen för att vara alltför restriktiv, även om man stödde principen om en reglerad invandring. VPK menade att invandringspolitiken i hög grad styrdes av de växlande ekonomiska konjunkturerna, något man ansåg vara problematiskt eftersom det borde vara politiska överväganden baserade i rättigheter och humanitära överväganden som skulle stå i fokus för flyktingpolitiken. Socialdemokraterna och folkpartiet berörde också relationen mellan invandrings- och invandrapolitik och menade att invandringspolitiken måste vara generös till sin karaktär, men att man också måste ta i beaktande möjligheterna att integrera invandrare i Sverige. Moderaterna var det parti som tydligast påpekade detta förhållande och menade att för att kunna hjälpa invandrare i Sverige och förebygga motsättningar mellan olika grupper av invandare och mellan svenskar och invandrare måste invandringen begränsas (Riksdagens protokoll 1979/80:156).

Frågan om regeringens beslut 1976 att på grund av synnerliga skäl vägra fristad för assyrier/syrianer från Turkiet diskuterades också ingående i debatten. Detta beslut hade fattats på grundval av utlänningslagens undantagsbestämmelse med hänvisning till de mottagnings- och integrationsproblem som tillströmningen av assyrier/syrianer ledde till. Både företrädare för socialdemokraterna och den borgerliga regeringen försvarade beslutet och ansåg att det var riktigt mot bakgrund av problemen, medan det kritiserades av andra i debatten, bland annat av ledamöter för folkpartiet och VPK. Folkpartisten Olle Wästberg menade att detta beslut var ett tecken på den hårda (och hårdnande) politik som den svenska regeringen förde (Riksdagens protokoll 1979/80:156).

2.6 1984 års invandringspolitiska riktlinjer

I samband med att 1980 års utlänningslag antogs tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté med uppgift att göra en översyn av de invand-

ringspolitiska riktlinjerna från 1968, instansordningen i utlänningsärenden och 1975 års riktlinjer för integrationspolitiken. Anledningen till behovet av en översyn av 1968 års riktlinjer låg enligt regeringen i att invandringen under 1970-talet ändrat karaktär, från arbetskraftsinvandring till flykting- och anhöriginvandring. Utredningen redovisade bakgrunden till och utvecklingen av invandringspolitiken i ett betänkande 1982 (SOU 1982:49) och lade i maj 1983 fram sina förslag till nya riktlinjer för invandringspolitiken (SOU 1983:29).¹³

Utredningen noterade att förändringen av invandringen gjorde det viktigt att se över de regler och riktlinjer som dittills funnits. Man föreslog emellertid inga stora förändringar, utan betonade på samma sätt som tidigare kopplingen mellan invandringspolitiken och andra politikområden. Invandringen får inte äventyra den sociala välfärdspolitiken, arbetsmarknadspolitik eller integrationen av invandrare som redan befinner sig i Sverige, menade utredningen. Samtidigt är en generös flykting- och anhöriginvandringspolitik viktiga samhällsmål i sig och flyktinginvandringen kan enbart i begränsad mening underordnas andra samhällsmål. Utredningen föreslog inga materiella förändringar av skälen till uppehållstillstånd, men argumenterade för att invandring av personer med flyktingliknande skäl måste ses i ljuset av statens integrationskapacitet och också bedömas i förhållande till antalet asylsökande. Det var emellertid inte nödvändigt att ändra reglerna, utan utredningen pekade på utlänningslagens undantagsparagraf, som regeringen kunde använda om påfrestningarna blev för stora (SOU 1983:29: kap 2 och 3).

Kommittén diskuterade principen om första asylland och avvissning till tredje land. Utredningen föreslog en mer liberal tolkning av första asyllandsprincipen, exempelvis att kortare vistelse till följd av faktorer som den asylsökande själv inte råar över inte skulle räknas som tillräckliga skäl för avvissning. Däremot föreslog man att avvissning till säkert tredje land skulle gälla även för dem som hade flyktingliknande skäl (SOU 1983:29: kap 7.2). Flera debattörer hade i samband med 1980 års utlänningslag menat att det var en märklig ordning att det var svårare att avvisa personer med flyktingliknande skäl till tredje land än konventionsflyktingar eftersom den svenska lagstiftningen var mer generös än flertalet andra länders. Det innebar att de facto flyktingar i praktiken åtnjöt ett bättre skydd mot avvissning än konventionsflyktingar.

Inga förändringar rörande arbetskraftsinvandringen föreslogs, men däremot lättnader i anhöriginvandringen. Utredningen avvisade tankar som förts fram om att använda utvidgade och annorlunda familjeförhållanden som grund för anhöriginvandring, men menade att praxis

borde bli generösare för föräldrar till invandrare som är bosatta i Sverige och att personer som tillhört samma hushållsgemenskap i hemlandet borde få möjlighet att återförenas i Sverige (SOU 1983:29: kap 8). Utredningen föreslog också att viseringspolitiken skulle liberaliseras för att underlätta för anhöriga att hälsa på personer bosatta i Sverige. Även gällande uppehållstillstånden föreslogs förändringar och kommittén menade att permanent uppehållstillstånd borde vara huvudprincip vid första beslut om uppehållstillstånd (SOU 1983:29: kap 11). När det gällde instans- och processfrågor menade utredningen att regeringen även i fortsättningen skulle vara högsta besvärinstans. Några förslag som syftade till att förbättra rättssäkerheten lades också fram, bland annat att personer som frihetsberövades på administrativ grund i väntan på avvisning skulle ha rätt till biträde efter ett istället för sju dygn (SOU 1983:29: kap 12 och 13).

De flesta partierna delade utredningens förslag, men några av ledamöterna reserverade sig. VPK:s representant menade att viseringspolitiken i praktiken användes för att hindra personer från att kunna söka asyl, något partiet ansåg vara otillbörligt eftersom det innebar att personer de facto hindrades från att söka asyl (SOU 1983:29: 275f). Den moderata ledamoten menade att utredningen föreslog en alltför generös invandringspolitik och att det mot bakgrund av de besparingar som gjordes på andra områden i samhället inte var rimligt att avsätta lika stora resurser till invandringspolitiken som tidigare. En mer strikt politik måste föras menade ledamoten och föreslog att den rätt till fristad på grund av flyktingliknande skäl som införts i lagen 1976 skulle utgå. Det skulle även fortsättningsvis finnas möjlighet att bevilja uppehållstillstånd av andra skäl än de som stipulerades i konventionen, men enbart i mån av resurser för mottagande i Sverige, menade den moderata ledamoten (SOU 1983:29: 276ff).

Flertalet remissinstanser stödde de grundläggande principerna för invandringspolitiken, men det fanns också en rad kritiska synpunkter. En del av de myndigheter och organisationer, exempelvis LO, som yttrade sig över propositionen lade likt utredningen vikt vid sambandet mellan invandrings- och invandrapolitiken och betonade att invandringen inte får vara av sådan omfattning att möjligheterna att integrera invandrare i Sverige undermineras. Dessutom får inte invandringen äventyra andra sociala välfärdsmålsättningar, menade LO (Regeringens proposition 1983/84:29: 165). Andra organisationer höll visserligen med om att statens integrationskapacitet är av betydelse för invandringen, men att det inte fick tas som intäkt för att begränsa möjligheterna för flyktingar och personer med flyktingliknande skäl att få uppehållstillstånd. Bland annat Amnesty, Rädda Barnen, Svenska

Flyktingrådet och Svenska Kyrkan betonade att utlänningslagstiftningen inte fick tolkas på ett restriktivt sätt och att flyktinginvandringen måste ses ur ett internationellt perspektiv. Det är den internationella situationen som måste vara avgörande för hur många flyktingar som Sverige tar emot. Dessutom betonade man att Sverige måste vara pådrivande för att förebygga orsakerna till påtvingad flykt och för att förmå andra stater att ta sitt ansvar för den internationella flyktingsituationen (Regeringens proposition 1983/84:29: 164ff). Flera av NGO:erna och Svenska kyrkan föreslog att ett rådgivande organ för flyktingfrågor borde inrättas där företrädare för organisationer, staten och UNHCR skulle vara företrädare (Regeringens proposition 1983/84:29: 21ff).

På grundval av utredningen och remissvaren lade regeringen fram en proposition för riksdagen den 22 mars 1984 (Regeringens proposition 1983/84:29). Regeringen följde i huvudsak utredningens förslag och betonade att invandringspolitiken måste anpassas till statens integrationskapacitet, men att en generös flykting- och anhöriginvandring är viktiga målsättningar i sin egen rätt. Sveriges flyktingpolitik måste inriktas på att förebygga orsaker till flykt och ge flyktingbistånd till dem som befinner sig i tredje land liksom att via kvotsystemet ta emot flyktingar, men att det inte kan ställas mot att ge uppehållstillstånd för enskilda personer som söker asyl i Sverige. Flyktingbistånd till tredje land får inte leda till en mindre generös inställning till asylsökande i Sverige, menade regeringen (Regeringens proposition 1983/84:29: 26ff).

Regeringen hävdade likt utredningen att det inte behövdes några ändringar av de materiella grunderna för uppehållstillstånd för flyktingar och personer med flyktingliknande skäl. Man diskuterade kommitténs förslag rörande avvisning till tredje land för personer med flyktingliknande skäl och noterade att skillnaden som därmed uppstår mellan konventionsflyktingar och människor med flyktingliknande skäl är problematisk, men att man i nuläget inte borde ändra praxis. Det föredragande statsrådet menade att "accepterandet i lagstiftningen av en asylrätt för dem som åberopar tungt vägande politisk-humanitära skäl inte gärna kan förenas med en möjlighet att regelmässigt avvisa samma slags asylsökande till ett land varifrån de riskerar att återsändas till hemlandet" (Regeringens proposition 1983/84:29: 39). Regeringen menade att problemen i det här avseendet troligen skulle komma att minska över tid eftersom det fanns en utveckling mot att acceptera flyktingliknande skäl även i andra demokratiska invandringsländer. Diskussioner fördes bland annat i Europarådet och enligt regeringen fanns det anledning att avvakta dessa innan några förändringar gjordes

(Regeringens proposition 1983/84:29: 38ff). Genom att inte ändra praxis tillmötesgick regeringen den hårda kritik som riktats mot utredningens förslag från bland andra Rädda Barnen, Svenska Flyktingrådet och Svenska Kyrkan (Regeringens proposition 1983/84:29: 35ff).

Regeringen föreslog en uppmjukning av reglerna om första asylsökt, något som låg i linje med de internationella strävandena på det området. Regeringen menade att man borde bortse från kortare uppehåll i annat land (Regeringens proposition 1983/84:29: 43f). Regeringen följde kommitténs förslag om liberalisering av anhöriginvandring, att permanent uppehållstillstånd borde ges som första beslut samt en generösare viseringspolitik. Regeringen menade att det mot bakgrund av internationella överenskommelser var av betydelse att anhöriga ges möjlighet träffas (Regeringens proposition 1983/84:29: 73ff, 86ff, 93f). Regeringen ställde sig också positiv till förslaget att inrätta en flyktingpolitisk beredning för samråd mellan regering, myndigheter och organisationer, som flera NGO:er föreslagit (Regeringens proposition 1983/84:29: 29).

Propositionen diskuterades i kammaren den 6 och 7 juni, 1984 (Riksdagens protokoll 1983/84:165; 1983/84:166). Den socialdemokratiska invandrarministern började med att kritisera moderaterna, inte minst deras förslag att avskaffa flyktingliknande skäl och istället tolka konventionsdefinitionen på ett mer liberalt sätt. Ministern beklagade att moderaterna hade "valt att göra avsteg från den parlamentariska samstämmighet som har präglat vår flyktingpolitik ända sedan 1940-talet, och detta i ett läge när flyktingproblemen i världen är större än någonsin" (Riksdagens protokoll 1983/84:165: 114). Moderaterna å sin sida förklarade att de instämde i mycket av propositionen, men hade velat följa kommitténs förslag istället för propositionen i några hänseenden, bland annat rörande avvisning till tredje land av dem som enbart har flyktingliknande skäl. Dessutom var man mot inrättandet av ett nytt flyktingpolitiskt beredningsorgan eftersom det skulle bli alltför kostsamt. Man borde istället behålla de redan existerande beredningsformerna. Socialdemokraterna menade att i de fall man inte följt utredningens förslag handlade det om att tillmötesgå en bred remissopinion. Dessutom pekade man på den utveckling som ägde rum i andra europeiska länder där allt fler länder accepterat flyktingliknande skäl vid sidan av flyktingdefinitionen i Genèvekonventionen (Riksdagens protokoll 1983/84:165).

Centerpartiet och folkpartiet stödde huvuddelarna av propositionen. Det gjorde också VPK, som riktade skarp kritik mot vad de menade var en restriktiv och i grunden reaktionär hållning hos moderaterna. VPK ville också se en mer liberal politik på en rad områden,

bland annat gällande så kallad snabb anknytning och uppskjuten invandringssprövning. Den gällande ordningen var inte rimlig hävdade VPK, särskilt som den försätter personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av anknytning i ett beroendeförhållande till den person som redan bor Sverige. Riktlinjerna antogs med acklamation i flera delar och de reservationer som gjorts av folkpartiet, moderaterna och VPK avslogs var för sig med stor majoritet (Riksdagens protokoll 1983/84:165; 1983/84:166).

2.7 Undantag görs permanenta

Utarbetandet av en ny utlänningslag i slutet av 1980-talet motiverades av att de förändringar som genomförts sedan 1980 års lag krävde en ny lagstiftning. Dessutom var det påkallat att göra en översyn av lagen för att kunna korta väntetiderna för asylsökande och förbättra mottagandet i kommunerna, menade regeringen. Två särskilda utredare tillsattes; den ena av dessa lade fram förslag till en ny utlänningslag under vintern 1988 (SOU 1988:1) och den andra utredningen fokuserade på organisatoriska frågor, bland annat handläggningsrutiner, för att förkorta väntetiderna i asylprocessen (SOU 1988:2). Dessutom utreddes SIV:s organisation av en särskild utredare (Regeringens proposition 1988/89:86: 46).

I mångt och mycket följde förslaget till ny utlänningslag den äldre lagens grundläggande tankegångar, men den innehöll också en viktig förändring i det att flera av de regler som tidigare funnits i utlänningsförordningen fogades in i lagen. 1954 års utlänningslag hade byggt på principen om fritt folkutbyte, något som kvarstod i 1980 års lag, ett utbyte som emellertid kunde behöva inskränkas med avseende på sociala och ekonomiska faktorer i Sverige och förändringar i omvärlden. Av det skälet hade man inte inkluderat regler om exempelvis visum och passtväng i utlänningslagen, utan dessa fanns i utlänningsförordningen. Utredningen menade emellertid att denna syn på regleringarna som undantag var förlegad. De hade efter hand blivit till bestående beståndsdelar av invandringsspolitiken och det var därför av vikt att inkludera dem i utlänningslagen (SOU 1988:1: 114ff).

Utredaren föreslog också förändringar för att kunna korta väntetiderna och ett utökat ansvar för transportörer att stå för kostnaderna i samband med avvisning av personer utan giltiga inresehandlingar. Däremot föreslogs inget sanktionssystem, exempelvis genom vitesföreläggande (SOU 1988:1: 168f, 173ff). Vidare diskuterades frågan om överklagande av beslut och möjligheterna till ny ansökan för asylsökande och utredningen noterade att de möjligheter till ny prövning på verkställighetsstadiet som tidigare funnits hade lett till närmast

obegränsade möjligheter för ny prövning, vilket resulterat i både rättssäkerhet och långa väntetider. I ett försök att komma tillrätta med dessa problem föreslog utredningen att den som fått avvisningsbeslut istället skulle ha rätt att inkomma med ny ansökan om nya omständigheter framkommit i fallet (SOU 1988:1: 157ff).

Regeringen följde i huvudsak de förslag som lagts fram av utredningen i sin proposition, som lades fram i mars 1989 (Regeringens proposition 1988/89:86). Regeringen betonade att det var väsentligt att väntetiderna kunde förkortas eftersom de innebar stora påfrestningar för de personer som väntade på besked och också var förknippat med stora kostnader för samhället. Inga materiella förändringar av asylbegreppet föreslogs; några remissinstanser, bland annat JO och SIV, hade föreslagit förändringar eftersom den svenska lagstiftningen avvek från vad som var internationellt vedertaget (Regeringens proposition 1988/89:86: 76f, 280f). Det föredragande statsrådet menade att det emellertid var ett mindre problem och att påpekade att det fanns stora fördelar med det svenska systemet, framförallt allt att det säkerställde en långtgående jämställdhet mellan grupper med i stort sett samma skyddsbehov (Regeringens proposition 1988/89:86: 76f). En del remissinstanser hade föreslagit ett vidgat asylbegrepp, bland annat att krig och inbördeskrig skulle räknas som asylgrundande omständigheter och Röda Korset menade att detsamma skulle gälla för de personer som hade starka humanitära skäl. Regeringen menade att en sådan utvidgning inte kunde företas nu, men noterade att många personer ändå beviljas uppehållstillstånd till följd av humanitära skäl (Regeringens proposition 1988/89:86: 77f, 280).

Regeringen föreslog flera ändringar i regleringen av verkställighetsprövning vid avvisning och utvisning, bland annat att samma instans som beslutar om verkställighet också ska göra bedömning av verkställighetshinder. Framförallt NGO:er ställde sig starkt kritiska till dessa förändringar eftersom de enligt deras mening inte levde upp till de rättssäkerhetskrav som borde ställas (Regeringens proposition 1988/89:86: 112ff, 304ff). De såg mer positivt på regeringens förslag att införa möjligheten till att inge en ny ansökan om nya omständigheter hade framkommit i fallet, men var kritiska till att beslutet vid ny ansökan inte skulle kunna överklagas. Även i det fallet handlade organisationernas kritik om bristen på rättssäkerhet och bland annat Advokatsamfundet anförde att dessa regler kunde strida med Europakonventionens krav (Regeringens proposition 1988/89:86: 118ff, 305ff).

NGO:er riktade också stark kritik mot förslagen rörande förvarstagande. Regeringen föreslog likt utredningen att förvarstagande av

personer över 16 år skulle vara möjligt redan av det skälet att personens identitet var oklar (Regeringens proposition 1988/89:86: 91ff). Att många personer reste in utan identitets- och resehandlingar bedömdes av regeringen vara ett stort problem – ett ”missbruk av asylrätten”, som regeringen uttryckte sig (Regeringens proposition 1988/89:86: 93). Flera NGO:er var kritiska till att personer skulle kunna tas i förvar enbart av utredningstekniska skäl och menade också att förvarstagande av barn skulle vara förbjudet överhuvudtaget (Regeringens proposition 1988/89:86: 92ff, 295ff). Även det utökade transportöransvaret uppfattades som ett problem, både av administrativa skäl och för att det riskerade att hindra personer från möjligheten att söka asyl (Regeringens proposition 1988/89:86: 308ff).

Propositionen diskuterades i kammaren den 31 maj 1989 och i fokus för debatten stod omfattning av och orsaker till dokumentlöshet, förvarstagande, viseringsregler och transportöransvaret. Debatten i kammaren var både lång och intensiv (Riksdagens protokoll 1988/89:129). I huvudsak anslöt sig centerpartiet och moderaterna till regeringens förslag till ny utlänningslag, medan folkpartiet, miljöpartiet och VPK var starkt kritiska. De senare partierna menade att förvarstagande av barn borde förbjudas och kritiserade de utvidgade möjligheterna att ta personer i förvar för att utreda deras identitet. De riktade också kritik mot förslaget att transportöransvaret skulle utvidgas. Överlag var den nya lagstiftningen ett steg i restriktiv riktning, menade den kritiska oppositionen. Folkpartiet menade att regeringen brutit med den tradition av samförstånd som utmärkt invandringspolitiken och tagit strid istället för att gå de partier som inte ville se skärpningar till mötes. Man hade också ignorerat en remissopinion som stod för en rättighetsbaserad och generös flyktingpolitik. Ett nytt mönster avtecknade sig, menade folkpartiet, som bestod i en misstänksamhet och misstro mot dem som söker asyl i Sverige och försök att göra det svårare för dem att ta sig till Sverige och få sin sak prövad (Riksdagens protokoll 1988/89:129).

Även miljöpartiet menade att man från regering och utskottsmajoritetens sida varit dålig på att beakta de kritiska partiernas invändningar och VPK menade att den nya utlänningslagen var ett uttryck för dubbelmoral: den svenska regeringen kritiserar andra stater för brott mot de mänskliga rättigheterna, men behandlar de som söker fristad i Sverige på grund av människorättsövergrepp som potentiella brottslingar snarare än som personer med legitima förväntningar på en generös och rättssäker behandling (Riksdagens protokoll 1988/89:129).

Centerpartister, moderater och socialdemokrater menade att de inte kände igen sig i den beskrivning som oppositionen stod för och

som kommit till uttryck i massmedia. Det handlade enligt partierna om att fortsätta en generös flyktingpolitik, att förkorta väntetiderna och i flera fall faktiskt begränsa snarare än att utöka möjligheterna till försvarstagande av barn. Dokumentlösheten framhävdes som ett problem som man måste komma tillrätta med, exempelvis för att myndigheter ska kunna göra en bedömning av personers trovärdighet och asylskäl. Centerpartiet och regeringen lade också vikt vid att alla partier var ense om många delar till den nya lagen, bland annat gällande asylgrunderna. Särskilt från regeringens sida men också från de andra partierna som stod bakom utskottsbetänkandet uttryckte man förhoppningen att den nya lagen och tillförda resurser till SIV skulle resultera i kortare väntetider. I enstaka fall hördes kritiska röster från de partier som stödde förslaget till ny lagstiftning; den socialdemokratiska riksdagsledamoten Hans-Göran Franck kritiserade flera delar av lagstiftningen, bland annat reglerna om förvarstagande och transportöransvar (Riksdagens protokoll 1988/89:129).

Kritiken mot lagförslaget var mycket omfattande och ledamöter från folkpartiet, miljöpartiet och VPK yrkade att de delar av lagstiftningen som rörde kroppsvisitation, förvarstagande av vuxna och barn inte skulle träda i kraft utan vara vilande under tolv månader.¹⁴Yrkandet kritiserades av centerpartister, moderater och socialdemokrater, som menade att det inte var logiskt att låta bestämmelser som enligt deras mening begränsade möjligheterna för förvarstagande av barn vila. I slutet av debatten lade ledamöter från dessa tre partier fram ett yrkande, som innebar att om riksdagen följde det första yrkandet så skulle också andra delar till de kapitel där frågorna om förvarstagande och kroppsvisitation fanns lämnas vilande (Riksdagens protokoll 1988/89:129). Detta förslag skapade viss förvirring, bland annat för att vilandeförklaringar ska prövas av konstitutionsutskottet före de diskuteras i kammaren. Miljöpartiet menade att majoriteten använde sig av ett instrument som var avsett som ett minoritetsskydd för sina egna syften. Folkpartiet kritiserade också förfarandet och menade att det var ett "otillständigt" sätt att stifta lagar; partiet krävde att de aktuella delarna av lagstiftningen borde hänskjutas till socialförsäkringsutskottet för förnyad diskussion (Riksdagens protokoll 1988/89:129: 87). Det förslaget stöddes av majoriteten och ärendet visades tillbaka till utskottet (Riksdagens protokoll 1988/89:129).

Debatten återupptogs därför den 6 juni och man riktade från folkpartiet och miljöpartiet stark kritik mot det sätt som saken skötts av majoriteten. Återvisningen av ärendet hade inte lett till någon diskussion i sak och man yrkade på nytt att lagförslagets delar om kroppsvisitation och förvarstagande av barn skulle vila i ett år.

Centerpartiet, moderater och socialdemokrater kunde inte nå den 5/6 majoritet som är nödvändig för att omedelbart anta ett lagförslag om det finns en vilandeförklaring, men inte heller bildades någon majoritet för att anta de andra berörda delarna i lagstiftningen. Därmed fick också den vilandeförklaring som stöddes av centerpartiet, moderaterna och socialdemokraterna stöd i riksdagen (Riksdagens protokoll 1988/89:129). Huvuddelarna av lagstiftningen trädde i kraft den 1 juli 1989, med undantag för de delar som förklarades vilande i ett år.

2.8 Sammanfattning

Perioden från regleringen av arbetskraftsinvandringen i mitten av 1960-talet till ändringarna av utlänningslagen 1989 karaktäriserades av en långtgående konsensus mellan de politiska partierna om invandringspolitikens inriktning. Visserligen var regleringen av arbetskraftsinvandringen omstridd; LO och AMS förespråkade begränsningar medan SAF menade att sådana inte var nödvändiga, men samtidigt utvecklades inte arbetskraftsinvandringen till någon egentlig politisk konfliktfråga och 1968 års riktlinjer antogs av en enig riksdag. Detsamma gäller för 1976 års reform av utlänningslagstiftningen och 1980 års utlänningslag. Partierna betonade sin samsyn och vilja att gå varandra tillmötes.

Detta mönster började ändras i samband med utredningen och debatten om 1984 års invandringspolitiska riktlinjer. Moderaterna utmärkte sig genom mer restriktiva förslag och fick också utstå mycket kritik för det, bland annat rörande förslaget att avskaffa regleringen av flyktingliknande skäl. Debatterna om 1984 års riktlinjer förebådar på sätt och vis den politisering av invandringspolitiken, som kom att slå igenom från mitten av 1980-talet och visas i diskussionerna kring 1989 års utlänningslag. I denna debatt framträdde de konfliktlinjer som senare kommit att dominera policyprocesserna. Medan folkpartiet, miljöpartiet och VPK kritiserade vad de ansåg vara en utveckling mot en restriktiv politik, exemplifierad genom förvarstagande av asylsökande utan dokument och utvidgat transportöransvar, ställde sig centerpartiet och moderaterna bakom den socialdemokratiska regeringens förslag. Den konsensus som utmärkt beslutsfattandet sedan 1968 års invandringspolitiska riktlinjer var därmed bruten på allvar.

Ett andra karaktäristiskt drag för den tidiga perioden är att riksdagen spelade en undanskymd roll som forum för debatt och arena för förhandlingar. Regleringen av arbetskraftsinvandringen beslutades i de korporativa organen på arbetsmarknaden, vilket innebar att LO och SAF var centrala aktörer. 1968 års beslut var i hög grad en kodifiering av den praxis som utvecklats och en bekräftelse av de

beslut som fattats i korporativa organ. Gällande flyktinginvandringen har de korporativa beslutsformerna saknats och istället har förvaltningen haft en mer självständig och direkt betydelse för utvecklingen av praxis. Men det gjorde ingen väsentlig skillnad för riksdagens ställning, som också i flyktinginvandringen spelade en marginell roll. Riksdagens beslut att förändra skälen till uppehållstillstånd i utlänningslagen 1976 var i stort en kodifiering av existerande praxis. Att mycket av regleringen av arbetskraftsinvandringen inte hade berörts i 1954 års utlänningslag, som tillät regeringen att begränsa den fria rörligheten när det ansågs nödvändigt, bidrog till riksdagens undanskymda roll. Trots den undanskymda rollen för riksdagen kan 1968 års riktlinjer sägas utgöra ett skifte, inte enbart genom den reglering som infördes, utan för att invandringspolitiken därmed blev en fråga som diskuterades i det lagstiftande organet på ett mer samordnat och genomgripande sätt än tidigare. På sätt och vis signalerar också 1976 års reform en liknande förändring. Reformen var början på en mer kontinuerlig debatt om flykting- och anhöriginvandringen i riksdagen.

3. Konflikter och europeisering: Svensk invandringspolitik 1989 – 2006

3.1 Inledning

Svensk invandringspolitik har ändrat karaktär under de senaste två årtiondena. Den liberaliseringsprocess som kännetecknade mycket av 1970- och 1980-talens flykting- och asylpolitik har ersatts av en mer restriktiv politik sedan slutet av 1980-talet (se t ex Abiri 2000; Hammar 1999; Johansson 2005). När det gäller arbetskraftsinvandringen har 1968 års riktlinjer fortsatt att gälla, men till skillnad från tidigare decennier har frågan om behovet av arbetskraftsinvandring kommit att diskuteras sedan slutet av 1990-talet. Dessutom har framväxten av en gemensam invandringspolitik inom EU påverkat svensk invandringspolicy i hög grad. I flera fall kan man i det sammanhanget tala om en transformation av lagstiftning och policy (se t ex Spång 2006; Tamas 2004).

Medan de flesta invandringspolitiska beslut i riksdagen fram till 1980-talet fattades i bred enighet och partierna betonade sin samsyn om invandringspolitikens inriktning har konflikterna mellan partierna och polariseringen i debatten ökat sedan 1980-talet (se t ex Dahlstedt 2000; Hammar 1999; Ring 1995). Detta hänger samman med en rad förändringar från mitten av 1980-talet och framåt. Omläggningen av flyktingmottagandet 1985 gjorde frågan om flyktinginvandringen till en brännande lokal fråga i många kommuner. Folkomröstningen i Sjöbo 1988 är naturligtvis det tydligaste exemplet på det (se t ex Fryklund & Peterson 1989). En mer organiserad xenofobisk opinion växte samtidigt fram, bland annat i anslutning till folkomröstningen i Sjöbo och i relation till en rad lokala populistiska partier som exempelvis Skånepartiet. Organisationen Bevara Sverige Svenskt (BSS) hade bildats redan 1979 och upphört 1986, men parollen att bevara Sverige svenskt användes flitigt i slutet av 1980-talet, bland annat av Sverigedemokraterna, som bildades 1988 ur de grupper som stått bakom BSS. Hatbrotten mot invandrare och asylsökande sköt i höjden i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet (se t ex Lodenius & Larsson 1991). Opinionsundersökningar visade på en växande opinion mot invandring och även etablerade politiker började tala om behovet av att ändra flykting- och invandringspolitiken i mer restriktiv riktning på grund av den bristande folkliga förankringen för den förda politiken (Björk 1997: kap 5). Ny Demokratins snabba framväxt och framgångar i 1991 års val gjorde invandrings- och integrationspoli-

tiken till viktiga spörsmål på ett sätt som de inte varit tidigare. Före 1990-talet var migrationspolitiken ingen viktig fråga i valrörelser och den prioriterades inte heller av väljarna (se t ex Boréus 2006: kap 2 och 3; Demker & Malmström 1999: 57ff; Hammar 1999).

Även de som försvarade en rättighetsbaserad och generös flykting- och asylpolitik samt betonade de positiva konsekvenserna av ett alltmer mångkulturellt samhälle organiserade sig i allt större utsträckning under 1980-talets slut. I flera fall var avvsningshotade personer utgångspunkten för lokala kampanjer och kritik mot en alltför restriktiv praxis. Rörelsen för att hjälpa gömda flyktingar tog också form; särskild uppmärksamhet fick systrarna vid Alsike kloster, inte minst i samband med en polisrazzia 1993 där polisen kritiserades för övervåld. På ett nationellt plan genomförde NGO:er och andra organisationer en rad kampanjer, bland annat Flykting-86 och den anti-rasistiska kampanjen "rör inte min kompis". Antalet NGO:er som arbetade med enskilda fall av asylsökanden och mer allmänt för en rättighetsbaserad invandringspolitik ökade också. Som exempel kan nämnas att Flyktinggruppernas och Asylkommittérnas Riksråd (FARR) bildades 1988 (se t ex Boréus 2006: kap 2 och 3; Hammar 1999; Johansson 2005).

Även om alla de etablerade politiska partierna tog avstånd från Ny Demokrati i 1991 års val, växte två "block" fram i invandringspolitiken under 1980-talets slut och 1990-talets början. Luciabeslutet 1989 att inskränka asylskålen till dem som anges i Genèvekonventionen var en vattendelare i det sammanhanget, även om skiljelinjerna var tydliga redan i debatten om 1989 års utlänningslag (jfr Johansson 2005: 162ff). Socialdemokrater och moderater har samarbetat i flertalet invandringspolitiska beslut under det senaste årtiondet och under större delen av 1990-talet stödde även centerpartiet deras linje. De andra partierna har, om än i varierande grad, motsatt sig de förändringar av flykting- och asylpolitiken som socialdemokrater och moderater föreslagit. Även i debatterna om den gemensamma invandringspolitiken inom EU har dessa block dominerat debatten med några undantag, såsom den inledande debatten kring Schengensamarbetet och Dublinkonventionen (se t ex Spång 2006).

Politiseringen av invandringspolitiken har gjort att riksdagen fått en allt viktigare roll som forum för debatt och också arena för förhandlingar. Det är mot bakgrund av de tidigare årtiondenas konsensus anmärkningsvärt att regeringen vid några tillfällen fått se sig överkörd av riksdagen under det senaste decenniet, bland annat rörande frågorna om instans- och processordningen vid bedömning och överklagande av asylbeslut, arbetskraftsinvandring från stater

utanför EU och övergångsregler i samband med EU:s östutvidgning. I dessa frågor har moderaternas respektive miljöpartiets agerande varit avgörande för utfallet. Moderaterna stod bakom 2001 års principbeslut om att besvär i utlänningsärenden skulle hanteras av förvaltningsdomstolarna och miljöpartiet gjorde 2003 upp med de borgerliga partierna om beslutet kring en utredning om arbetskraftsinvandring från länder utanför EU. Dessa exempel visar på en starkt ställning för riksdagen, men samtidigt ska denna utveckling ses i ljuset av en motsatt tendens, att riksdagen till följd av framväxten av överstatlig beslutsfattande inom EU förlorat i inflytande och betydelse.

3.2 Luciabeslutet 1989

Vid Lucia 1989 beslutade regeringen att enbart de som uppfyllde Genèvekonventions flyktingdefinition skulle komma att ges uppehållstillstånd. Beslutet motiverades med de problem som skapats till följd av det ökade antalet asylsökande under hösten samma år. SIV pekade på en rad problem med mottagning av asylsökande och flyktingar. Det var svårt att förmå kommunerna att ta emot personer som redan fått uppehållstillstånd och det ökade antalet asylsökande satte asylsystemet under press. Särskilt fokus riktades i det sammanhanget på ökningen av asylsökande turkar från Bulgarien under hösten 1989. Åtgärder måste vidtas, menade SIV, vilket var en uppfattning som delades även av andra aktörer, såsom Kommunförbundet, LO och SAF (Johansson 2005: 166ff).

Regeringen ansåg att påfrestningarna på asyl- och mottagande system var av det slaget att den såg sig nödgad att vidta särskilda åtgärder, utan riksdagens godkännande. Utlänningslagen gav regeringen sådana befogenheter vid särskilda omständigheter, närmare bestämt om påfrestningarna på samhället i stort eller flyktingmottagningssystemet mer specifikt är av ett sådant slag att ändringar måste göras utan att riksdagens godkännande inhämtas (Hammar 1999; Johansson 2005: 162f). Vid sidan av de specifika problem som antalet asylsökande gav upphov till spelade också uppfattningen att man måste anpassa sig till en bristande folklig förankring av flyktingpolitiken en roll. Dåvarande statssekreteraren Bo Göransson hade under hösten 1989 gjort klart att förändringar av flyktingpolitiken var att vänta och att man behövde bli mer restriktiv för att inte problemen med invandringen skulle leda till en ökad xenofobisk opinion (Johansson 2005: 177).

Regeringen informerade riksdagen om sitt beslut den 14 december 1989. Moderaterna välkomnade beslutet och menade att regeringen nu intagit samma hållning som de tidigare förespråkade. Centern ansåg också att åtgärderna var befogade, medan folkpartiet, miljöpartiet

och VPK kritiserade beslutet. VPK menade att beslutet visade på en avgörande förändring i restriktiv riktning och att det var problematiskt att beslutet inte diskuterats i riksdagen (Riksdagens protokoll 1989/90:46). Luciabeslutet kritiserades också av flera NGO:er och religiösa samfund. Bland de mest kritiska var Svenska Kyrkan, som i samband med nyårsgudstjänsten gav uttryck för sin kritik av regeringens politik (*Expressen*, 2 januari, 1990). UNHCR uppmanade regeringen att skjuta upp avvisningen av turkar från Bulgarien på grund av rapporter om utbredda demonstrationer mot dem och regeringen gick med på ett tillfälligt stopp av avvisningar i början av januari 1990. Avvisningarna återupptogs emellertid i slutet av månaden efter det att en delegation skickats till Bulgarien för att informera sig om läget (*Expressen*, 6 januari, 1990; 20 januari, 1990).

Luciabeslutet kom upp i flera debatter i riksdagen under det följande året. Även bland de partier som stödde beslutet fanns många kritiska röster; socialdemokraten Hans-Göran Franck, exempelvis, menade att regeringen sände ut dubbla budskap som också bidragit till ökningen av antalet hatbrott mot invandrare och asylsökande (*Expressen*, 28 maj, 1990). Beslutet diskuterades också i konstitutionsutskottet. Majoriteten i utskottet ansåg att regeringens bedömning av situationen var i överensstämmelse med de regler om särskilda skäl som fanns i utlänningslagen (Konstitutionsutskottets betänkande 1989/90: KU30). Luciabeslutet diskuterades i valrörelsen 1991 och kristdemokraterna och folkpartiet menade att beslutet borde upphävas, medan socialdemokraterna och moderaterna stödde de nya reglerna genom att hävda att de existerande reglerna om asyl skulle gälla även framgent. Luciabeslutet var emellertid ingen viktig fråga i valet, utan valrörelsen dominerades istället av Ny Demokratis inträde på den politiska scenen. De etablerade partierna tog avstånd från Ny Demokrati genom att betona att flykting- och asylpolitik skulle vara human och generös (Boréus 2006: kap 3). Den borgerliga regeringen som tillträdde efter valet 1991 upphävde 1989 års beslut i december 1991, något som välkomnades av flertalet av riksdagens ledamöter. Enbart Ny Demokrati kritiserade beslutet (*Dagens Nyheter*, 22 december, 1991).

3.3 Utlänningsnämnden inrättas

En av de stora frågorna i den svenska invandringspolitiska debatten under det senaste årtiondet har handlat om hur rättssäkerheten i asylprocessen ska kunna garanteras. Redan den utredning som 1972 presenterade sina förslag rörande flyktingpolitiken hade föreslagit att överklagande av asylbeslut skulle ske till förvaltningsdomsto-

larna istället för till regeringen (SOU 1972: kap 9). Regeringen följde emellertid inte detta förslag, huvudsakligen därför att man ansåg det var viktigt att regeringen kunde påverka praxis (Regeringens proposition 1975/76:18: 113–119).

Frågan om instans- och processordningen togs upp även senare, bland annat i samband med arbetet med 1980 års utlänningslag och den kommitté som lade fram sina förslag till nya invandringspolitiska riktlinjer 1983, men inga förändringar föreslogs. Den ärendemängd som regeringen hade att hantera fortsatte att öka och frågan om en reform väcktes igen i slutet av 1980-talet. Att befria regeringen från en stor mängd löpande ärenden var vid sidan av förbättrad rättssäkerhet centrala överväganden för en förändring. Att inrätta en särskild instans för besvär eller låta förvaltningsdomstolarna hantera besvärfrågor var lösningar som diskuterades. Vid sidan av dessa skäl spelade också politiska överväganden en roll för debatten om förändringar av instans- och processordningen. I många fall orsakade regeringens beslut mycket debatt och protester. En viktig del av mobiliseringen för en generös och rättighetsbaserad flyktingpolitik var att fokusera på enskilda fall, särskilt överklagande av beslut som skulle avgöras av regeringen.¹⁵ Det ställde regeringen inför problem. Man sade sig vilja föra en generös och human flyktingpolitik, men fick också ta ansvar för en rad fall av avvisningar, som uppfattades som djupt inhumana av kritikerna.

Mot denna bakgrund var det intressant för regeringen att reformera överklagandeprocessen. En utredning tillsattes 1989 som ett år senare föreslog att en särskild nämnd skulle inrättas (SOU 1990:79).¹⁶ Kommittén som förde fram förslaget menade att även om det fanns en rad fördelar ur rättssäkerhetssynpunkt att överföra överklagandeprocessen till förvaltningsdomstolarna så fanns ett stort mått av skönsmässiga och politiska överväganden i utlänningslagen som gjorde att den inte fullt ut var lämpad för domstolsförhandlingar. Dessutom pekade utredningen på de organisatoriska problem som överprövning genom domstolar skulle kunna innebära (SOU 1990:79: kap 8.3). Istället vore en särskild besvärsnämnd att föredra, menade utredningen. Regeringen skulle även fortsättningsvis pröva ärenden som hade betydelse för nationell säkerhet samt avgöra de fall där det bedöms vara av särskild vikt för rättsreglernas tillämpning att ärendena prövades av regeringen (SOU 1990:79: kap 10).

Den socialdemokratiska regeringen hade samma uppfattning och föreslog därför att en besvärsnämnd skulle inrättas (Regeringens proposition 1990/91:195). Propositionen lades fram på våren 1991, men drogs tillbaka av den borgerliga regeringen, som tillträdde efter

valet samma år. Anledningen till det var att propositionen innehöll en rad förslag som inte stämde överens med den nya regeringens politik, särskilt inte med folkpartiets och kristdemokraternas inställning. Att reformera besvärprocessen var emellertid något som även de borgerliga partierna var angelägna om och den nya regeringen lade fram en proposition om att inrätta utlänningsnämnden i oktober 1991 (Regeringens proposition 1991/92:30).

Förslaget diskuterades i kammaren den 4 december 1991 och det rådde stor enighet mellan partierna om att en utlänningsnämnd skulle ta över huvuddelen av besvärärendena från regeringen, dels för att förbättra rättsäkerheten i asylprocessen, dels för att befria regeringen från en stor mängd ärenden. Vänsterpartiet var det enda parti som hade en något avvikande uppfattning eftersom de ville att nämnden skulle ha en mer självständig ställning, men även de välkomnade överlag den nya ordningen (Riksdagens protokoll 1991/92:38). Utlänningsnämnden inrättades den 1 januari 1992.

3.4 Inbördeskrigen i Jugoslavien och tillfälliga uppehållstillstånd

De jugoslaviska inbördeskrigen i början av 1990-talet har haft betydelse för en rad förändringar i de europeiska staternas invandringspolitik, såsom framväxten av en regim för tillfälliga uppehållstillstånd och därmed ett ökat fokus på återvandring liksom för debatten om bördesfördelning inom EU. Mycket av regeringarnas intresse för att utveckla en gemensam invandringspolitik inom unionen kommer sig ur svårigheterna att koordinera invandrings- och flyktingpolitiken i samband med de jugoslaviska inbördeskrigen (se t ex Barutciski & Suhrke 2002; Joly 2002).

I samband med Sveriges erkännande av Bosnien-Hercegovina i maj 1992 infördes visumtvång för medborgare från den nya staten. Frågan om viseringstvång hade dessförinnan diskuterats intensivt och medan bland andra Ny Demokratis partiledare Ian Wachtmeister och SIV:s chef, om än med mycket olika utgångspunkter, hade krävt att visum infördes, hade bland andra UNHCR vädjat till den svenska regeringen att avstå (*Dagens Nyheter* 13 maj, 1992; 14 maj 1992; 15 maj, 1992). Invandrarministern Birgit Friggebo deklarerade så sent som i mitten av maj 1992 att det inte var aktuellt att införa visumtvång, men genom att erkännandet av Bosnien-Hercegovina inte följdes av något avtal om viseringsfrihet infördes visumtvång den 22 maj (*Dagens Nyheter* 15 maj, 1992; 1 juli, 1992). Visumtvånget kritiserades av flera debattörer och NGO:er och avskaffades i oktober samma år efter internationella påtryckningar. Samtidigt infördes visumtvång för asylsökande från

Serbien, Montenegro och Makedonien för att stoppa ankomsten av personer från Kosovo (Appelqvist & Tollefsen Altamirano 1998).

I juni 1993 återinfördes visumtvång för medborgare från Bosnien-Hercegovina. Vid samma tidpunkt beslutade regeringen att alla de som kommit från Bosnien och väntade på att deras ansökan skulle behandlas skulle ges permanenta uppehållstillstånd. Medan beslutet om permanenta uppehållstillstånd välkomnades av NGO:er ställde de sig också mycket kritiska till besluten om att på nytt införa krav på visum, vilket enligt deras mening innebar att den svenska regeringen brast i sitt ansvar för flyktingsituationen. Beslutet var inte heller okontroversiellt inom regeringen och kan delvis ses som en balans mellan en mer restriktiv och liberal linje, uttryckt i moderaternas respektive folkpartiets och kristdemokraternas hållning (Appelqvist & Tollefsen Altamirano 1998; Dacyl 1999).

Det svenska beslutet att ge flyktingar från Bosnien permanent uppehållstillstånd skilde sig från flertalet andra länder i Europa, som istället valde att ge flyktingarna tillfälliga uppehållstillstånd (se t ex Brekke 1999). Bland anledningarna till den svenska regeringens beslut var bland annat uppfattningen att de asylsökande måste kunna gå vidare med sina liv och känna trygghet i Sverige samt att regeringen gjorde bedömningen att flyktingarna inte skulle ha någon chans att återvända till Bosnien inom en nära framtid. Dessutom saknades ett rättsligt ramverk för att ge flyktingar från Bosnien tillfälliga uppehållstillstånd.¹⁷ Frågan om man inom ramen för existerande lagstiftning skulle kunna införa tillfälliga uppehållstillstånd diskuterades emellertid och möjligheterna att göra det undersöktes (Appelqvist & Tollefsen Altamirano 1998: 104f).

Ett system för tillfälliga uppehållstillstånd hade redan diskuterats i den socialdemokratiska regeringens proposition 1991 om en samhällens flykting- och invandringspolitik. Propositionen drogs tillbaka av den ny tillträdde borgerliga regeringen efter valet 1991. Särskilt folkpartiet ville markera sitt avståndstagande gentemot den tidigare socialdemokratiska regeringens politik. Vid ungefär samma tidpunkt som inbördeskriget i Jugoslavien bröt ut tillsatte den borgerliga regeringen en ny utredning för att analysera massflyktsituationer och behovet av nya lösningar. Expertkommittén presenterade sina förslag under hösten 1992. På grund av situationen i Jugoslavien diskuterades att snabbbehandla frågan, vilket skulle innebära att någon sedvanlig remissbehandling inte skulle kunna äga rum, men efter det att kommittén presenterat sina förslag stoppades denna process och frågan hänsköts till en ny utredning, som tillsattes i januari 1993. Denna lade fram ett delbetänkande under 1993 där man föreslog införandet av tidsbe-

gränsade uppehållstillstånd vid massflyktsituationer (SOU 1993:89).

Denna utredning utgjorde grunden för en proposition om tidsbegränsade uppehållstillstånd i massflyktsituationer som regeringen lade fram i november 1993 (Regeringens proposition 1993/94:94). Till följd av den kritik som riktats mot utredningens förslag vidtog regeringen viktiga förändringar i förslaget. NGO:er kritiserade framförallt att behandlingen av asylsökandes ansökningar skulle kunna skjutas upp och att det skulle saknas möjligheter till anhörigåterförening. Regeringen föreslog därför att det skulle finnas möjlighet för anhöriga att återförenas i Sverige och att man även fortsättningsvis skulle göra en fullständig prövning av asylsökandes ansökan. Tidsbegränsade uppehållstillstånd syftade till skydd för dem som rest in från område där det råder en väpnad konflikt eller synnerligen allvarlig kris. Bedömningen av en sådan situation föreligger eller inte skulle göras av regeringen. De som gavs tidsbegränsade uppehållstillstånd skulle inte folkbokföras och därmed inte omfattas av det kommunala flyktingmottagandet, utan ges tillgång till rättigheter i enlighet med lagen om mottagande av asylsökande, menade regeringen (Regeringens proposition 1993/94:94: 79ff).

Propositionen debatterades i kammaren den 17 mars 1994 (Riksdagens protokoll 1993/94:74). Förslaget var en del av en större proposition där huvudfokus låg på mottagande av asylsökande och frågan om tillfälliga uppehållstillstånd dominerade därför inte heller debatten i riksdagen. Flertalet ledamöter såg lagstiftningsändringarna som temporära regler i avvaktan på att frågan skulle utredas vidare, men en del riktade kritik mot förslaget. Den före socialdemokratiska invandrarministern Georg Andersson var mest kritisk och menade att tillfälliga uppehållstillstånd utgjorde en problematisk förskjutning av invandringspolitiken, som riskerade urholka asylrätten. Andersson menade att det fanns en risk att man i framtiden skulle använda reglerna om tillfälliga uppehållstillstånd i allt större utsträckning och ställde sig frågande till hur bedömningen av situationen i flyktingars hemland som temporär eller övergående egentligen skulle se. Invandrarminister Birgit Friggebo menade att dessa farhågor var överdrivna och att det rörde sig om en lagstiftning som skulle användas enbart i vissa mycket särskilda fall av massflykt och inte på den ”normala” situationen med några tiotusentals asylsökande varje år (Riksdagens protokoll 1993/94:74).

Reglerna trädde i kraft den 1 juli 1994 och utökades genom de förändringar av utlänningslagen som vidtogs 1997 (Appelqvist & Tollefsen Altamirano 1998). Reglerna ändrades igen 2003 till följd av implementeringen av EU:s direktiv 2001/55/EG rörande gemensam

regler för massflykt. Det är numera inte de nationella regeringarna enskilt som bestämmer om en situation av massflykt är för handen, utan detta beslut ska tas av ministerrådet. Flera av de frågor som var kontroversiella i de tidiga debatterna om tillfälliga uppehållstillstånd vid massflyktsituationer diskuterades även i den svenska genomförandeprocessen av EU-direktivet, bland annat längden på de tillfälliga uppehållstillstånden, tillgång till sociala rättigheter och möjligheterna att uppskjuta prövningen av enskilda personers asylansökningar (Spång 2006: 19ff).

3.5 1997 års förändring av utlänningslagen

Den socialdemokratiska regering som tillträdde efter valet 1994 tillsatte i november samma år en parlamentarisk kommitté för att göra en översyn av utlänningslagen. Två andra kommittéer arbetade också med invandringspolitiska frågor; en av dessa hade till uppgift att beakta rättssäkerhetsfrågor och den andra hade till uppgift att undersöka vilka förändringar av lagstiftning och policy som ratificeringen av barnkonventionen krävde. Den senare kommittén presenterade en rapport om hur principen om barnets bästa skulle inkluderas i utlänningslagen och administrativ praxis (SOU 1996:115).

Kommittén som hade till uppgift att göra en översyn av utlänningslagen presenterade sin analys och sina förslag 1995 (SOU 1995:75).¹⁸ De förslag som den socialdemokratiska regeringen lagt fram 1991, bland annat rörande ökat internationellt samarbete om både migrationskontroll och åtgärder för att undanröja orsakerna till påtvingad flykt, spelade en viktig roll för kommitténs överväganden. Det märktes bland annat i sättet att se migrationspolitiken som integrerad med utrikespolitiska överväganden kring internationellt och regionalt samarbete, bistånd och handel (SOU 1995:75: kap 3 och 4).

Överhuvudtaget beskrevs problemen med migrationspolitiken som en fråga om bristande samordning mellan olika politikområden, både på ett internationellt och nationellt plan. Dessa brister har gjort att det förebyggande arbetet inte fungerar tillfredställande, menade utredningen, och att resurser används på ett ineffektivt sätt. Som exempel på det senare nämnde utredningen att de resurser som binds upp i asylsystemen i de rika invandringsländerna istället borde användas för att förebygga orsakerna till flykt. Migrationspolitiken borde ha som grundläggande mål att ge skydd och hjälp åt största möjliga antal personer. Dessutom borde ett ökat fokus läggas på möjligheterna till återvandring. Genom internationellt och regionalt samarbete samt samordning av nationella politikområden skulle dessa mål kunna uppnås, menade utredningen (SOU 1995:75: kap 3 och 4).

Utredningen föreslog att Genèvekonventions flyktingdefinition

skulle tolkas som inkluderande förföljelse på grund av kön och sexualitet, flyktingskap till följd av interna och externa konflikter liksom på grund av miljökatastrofer. De äldre reglerna kring krigsvägrare och de facto flyktingar borde samtidigt avskaffas, menade utredningen (SOU 1995:75: kap 6.3.2). Kommittén föreslog också ändringar i möjligheterna för anhöriga att återförenas i Sverige, närmare bestämt att enbart de anhöriga utanför kärnfamiljen som direkt ingått i hushållsgemenskapen i hemlandet skulle ha rätt att återförenas i Sverige. Därmed skulle också möjligheterna för så kallade sista-länken-fall att återförenas i Sverige avskaffas (SOU 1995:75: kap 6.4.3). I enlighet med övervägandena att återvandring borde spela en mer framträdande roll i migrationspolitiken än tidigare föreslog utredningen att särskilda resurser borde avsättas för återvandringsprojekt liksom att sådana projekt borde bedrivas som en del av biståndspolitik. Särskilt viktigt var detta eftersom Sverige traditionellt intagit en mycket passiv hållning i fråga om återvandring, menade kommittén (SOU 1995:75: kap 7).¹⁹

Kommittén diskuterade också betydelsen av barnkonventionen för utlänningslagstiftningen, bland annat att särskild vikt ska läggas vid barns hälsa, utveckling och allmänna bästa i myndigheters verksamhet och tillståndsbedömning, att förvarstagande av barn borde regleras på särskilt sätt och att konventionens åldersdefinition (barn är person under 18 år) skulle följas. De gömda barnens situation uppmärksammades också, men några konkreta förslag lades inte fram. Utredningen menade att arbetet borde inriktas på att förhindra att dessa situationer uppstår, men sade sig inte ha funnit någon formel för att lösa upp konflikten mellan konventionens skyldighet att tillvarata barnets bästa och intresset att beslut fattade i behörig ordning följs (SOU 1995:75: kap 9.3).

Flera av kommitténs ledamöter var kritiska till utredningens analys, slutsatser och förslag. En del, exempelvis vänsterpartiets representant, menade att fokus på internationellt samarbete var ett sätt att undvika de förpliktelser som Sverige tagit på sig rörande asylrätten. Att visumtvånget utvidgats till att gälla allt fler stater och att så pass stor vikt lades vid transportörers ansvar var inte förenliga med den uttryckta ambitionen att föra en human och generös flyktingpolitik, menade folkpartiet, miljöpartiet och vänsterpartiet (SOU 1995:75: 259ff; 269ff). Folkpartiet, kristdemokraterna och vänsterpartiet menade också att inkorporeringen av barnets bästa i utlänningslagen borde innebära att förvarstagande av barn i väntan på avvisning skulle förbjudas (SOU 1995:75: 259ff; 269ff). Även förändringen av asylskälen diskuterades ingående av representanterna i reservationer och särskilda yttranden.

De flesta ansåg att det var positivt att förföljelse på grund av kön och sexualitet liksom interna och externa konflikter samt miljökatastrofer togs med i utlänningslagen, men flera av ledamöterna var samtidigt kritiska till slopandet av de facto skälen till skydd. Kritikerna menade att många av dem som fått uppehållstillstånd på grund av flyktingliknande skäl inte skulle få det med de nya reglerna (SOU 1995:75: 261f, 272ff). Liknande kritik framfördes också av NGO:er under utredningsprocessen, bland annat av Human Rights Watch i deras genomgång av svensk flyktingpolitik (Human Rights Watch 1996).

Ett annat slags kritik från ledamöternas sida handlade om kommitténs arbete. Att den arbetat under tidspress hade påverkat möjligheterna till analys och diskussion på ett menligt sätt, menade flera av ledamöterna i kommittén. Vänsterpartiets representant hävdade att hans förslag om att hålla utfrågningar kring tortyr och göra en undersökning om huruvida Sverige lever upp till tortyrkonventionens förpliktelser inte fått gehör på grund av bristen på tid (SOU 1995:75: 268f). Kommittén erkände också att tidsramen hade gjort det svårt att följa de vanliga procedurerna kring beredning och debatt (SOU 1995:75: 24f).

Regeringen presenterade en proposition på basis av kommitténs rapport den 20 september 1996 (Regeringens proposition 1996/97:25). Propositionen följde i allt väsentligt utredningens förslag. Propositionen behandlades i socialförsäkringsutskottet och debatterades i kammaren den 10 december 1996. En majoritet, bestående av centerpartiet, moderaterna och socialdemokraterna, stod bakom utskottets skrivning. Denna innehöll ett tillägg att de barn som tas i förvar i väntan på avvisning ska ha rätt till juridiskt ombud. Folkpartiet, kristdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet reserverade sig på de flesta punkter vid utskottsbehandlingen och även centern och moderaterna framförde reservationer. Reservationerna handlade huvudsakligen om de kontroversiella frågor som redan berörts i reservationer och särskilda yttranden till utredningen (Socialförsäkringsutskottets betänkande 1996/97: SfU5).

Bland de mest omdiskuterade frågorna var principen om barnets bästa och barns asylskäl. Socialdemokraterna hävdade att inkorporeringen av principen om barnets bästa var en substantiell förändring av utlänningslagen som skulle stärka barns skydd och ställning, medan kritikerna menade att den inte skulle komma att ha någon nämnvärd effekt på praxis. Kritikerna var också tveksamma till avskaffandet av flyktingliknande skäl och menade att det skulle leda till att färre personer fick uppehållstillstånd, medan socialdemokraterna försvarade den nya tolkningen av flyktingstatus, som de menade var ett uttryck

för en generös och human flykting- och asylpolitik. Moderaterna menade att tolkningen var för generös och att Sverige skulle få en mer liberal lagstiftning än flertalet andra länder i Europa, vilket kunde leda till att fler flyktingar sökte sig till Sverige. Det var inget som Sverige egentligen hade råd med, menade moderaterna (Riksdagens protokoll 1996/97:42).

I huvudsak stödde centerpartiet, moderaterna och socialdemokraterna förändringarna vid omröstningen i kammaren den 5 december 1996. Inkorporeringen av kön och sexualitet som flyktingskäl och också de delar som handlade om anpassningen till Schengensamarbetet stöddes av folkpartiet och kristdemokraterna. Kristdemokraterna accepterade också avskaffandet av krigsvägran som asylskäl men däremot inte att de facto skälen togs bort, medan folkpartiet motsatte avskaffandet av båda grunderna. Miljöpartiet och vänsterpartiet röstade emot alla förändringar. Några riksdagsledamöter avstod från att rösta. Tre moderata ledamöter avstod att rösta i fråga om de allmänna riktlinjerna rörande migrationspolitiken och en socialdemokrat röstade emot förändringarna i regleringen av hur uppehållstillstånd kan upphävas. Även om centern stödde huvuddelen av förslagen fanns det också ett flertal centerpartister som avstod från att rösta i flera fall och några av dem röstade emot partilinjen och istället med den kritiska oppositionen (Riksdagens protokoll 1996/97: 42).

3.6 Medlemskap och operativt inträde i Schengen

I juni 1995 ansökte Sverige tillsammans med Finland om observatörsstatus i Schengen. Danmark hade lämnat in sin ansökan ett år tidigare, i huvudsak för att undvika att gränsen till Tyskland blev en yttre Schengengräns, och därmed satt igång en intensiv debatt i de nordiska länderna om förhållandet mellan Schengen och den nordiska passunionen. Danmark hade gjort klart i sin ansökan att den nordiska passunionen måste kunna bevaras. Diskussioner mellan de nordiska regeringarna resulterade i ett gemensamt uttalande i februari 1995, att de nordiska länderna ställde sig positiva till Schengenmedlemskap. Sverige undertecknade Schengenöverenskommelserna i december 1996 (Andersson 2000).

Processen för att anpassa lagstiftning och policy påbörjades och huvuddelen av den inledande översynen gjordes av en arbetsgrupp i UD, som presenterade sin rapport 1997 (Ds 1997:38). Flera NGO:er och andra organisationer framförde kritik mot utredningen och påpekade bland annat att utvidgningen av de viseringspliktiga länderna och förändringarna av transportöransvaret kunde leda till att personer hindrades från att söka asyl. Organisationerna var också kritiska mot

bristen på parlamentarisk och rättslig kontroll av Schengens exekutivkommitté (se t ex Amnesty 1997; FARR & SvFR 1997).

Regeringen presenterade sin proposition i december 1997 (Regeringens proposition 1997/98:42). Den innehöll ingen mer specifik lagstiftning, utan fokuserade på riksdagens ratificering av Schengenöverenskommelserna. Regeringen menade att riksdagens ställningstagande skulle fördröjas om all lagstiftning måste utarbetas före ratificeringen av fördragen (Regeringens proposition 1997/98:42: 6). Propositionen diskuterades i justitieutskottet. Majoriteten förespråkade medlemskap och menade att det låg i linje med de riktlinjer rörande migrationspolitiken som antagits vid 1997 års förändring av utlänningslagen. Majoriteten ansåg också att Schengenmedlemskap var en del av ambitionen att utveckla en gemensam migrationspolitik inom EU (Justitieutskottets betänkande, 1997/98:JuU15).

Debatten om Schengenmedlemskapet i kammaren den 16 april 1998 var både lång och intensiv. Miljöpartiet och vänsterpartiet var kritiska till medlemskap och menade likt flera NGO:er att Schengen var ett steg i riktningen mot en alltmer restriktiv invandringspolitik och skapandet av en fästning Europa. En del ledamöter från folkpartiet och centerpartiet uttryckte liknande farhågor, men överlag var de borgerliga partierna och socialdemokraterna positiva till Schengenmedlemskapet. Flera moderata och socialdemokratiska riksdagsledamöter menade att Schengen i mycket liten utsträckning hade att göra med invandringsfrågor, utan att det istället handlade om ett viktigt steg i skapandet av fri rörlighet inom unionen (Riksdagens protokoll 1997/98:91). Debatten om den nordiska passunionen spelade också en roll i debatten om Schengenmedlemskapet. De som förespråkade medlemskap menade att en viktig fördel med Schengenmedlemskapet var att det gjorde det möjligt att behålla den nordiska passfriheten. Kritikerna hade svårt att visa hur passunionen skulle kunna behållas utan medlemskap i Schengen, men insisterade på att det på något sätt måste vara möjligt (Andersson 2000: 224ff). Proposition accepterades med 231 röster mot 39 (5 avstod från att rösta). Miljöpartiet, vänsterpartiet, två socialdemokrater, två centerpartister och en folkpartist röstade emot medlemskap (Riksdagens protokoll 1997/98:91).

Efter det att Schengenöverenskommelserna accepterats av riksdagen fortsatte arbetet med att förbereda det operativa inträdet i Schengen. Flera kommittéer och arbetsgrupper tillsattes för att utreda lagstiftningsändringar och administrativa frågor. Bland dessa utredningar kan nämnas den kommitté som utredde den inre utlänningskontrollen (SOU 1997:128), som bland annat föreslog en utvidgning av möjligheterna till kontroll, och den arbetsgrupp som analyserade regleringen av

internationellt polissamarbete (Ds 1999:31).²⁰

Regeringen presenterade de huvudsakliga lagstiftningsändringarna i februari 2000 (Regeringens proposition 1999/2000:64). Propositionen innehöll bland annat nya lagar om Schengens informationssystem (SIS), internationellt polissamarbete liksom avtal mellan Sverige och Danmark om polissamarbete. Propositionen innehöll också ett flertal ändringar av utlänningslagen, passlagen och sekretesslagstiftningen (Regeringens proposition 1999/2000:64).

Propositionen behandlades i justitie- och socialförsäkringsutskotten. Debatten liknade den som förts om ratificeringen av Schengenöverenskommelserna under 1997 och 1998. Kritikerna menade att polissamarbetet skulle innebära problem rörande vem som har rätt till myndighetsutövning på svenskt territorium, att SIS-systemet var problematiskt ur integritetssynpunkt och att den inre utlänningskontrollen riskerade att leda till diskriminering. Majoriteten noterade att riksdagen redan accepterat Schengensamarbetet och menade att regeringens åtgärder för det operativa deltagandet var lämpliga (Justitieutskottets betänkande 1999/2000:JuU17; Socialförsäkringsutskottets yttrande 1999/2000:SfU5y).

Propositionen debatterades i kammaren den 18 maj 2000. Vid sidan av den kritik som redan framförts i utskottet återkom miljöpartiet och vänsterpartiet till de demokratiska brister som de menade kännetecknade dels samarbetet i sig, framförallt bristen på insyn i Schengens exekutivkommitté, dels den politiska process som lett fram till det operativa inträdet i Schengen. I debatten 1997–1998 hade miljöpartiet och vänstern påpekat att det var problematiskt att ta ställning till medlemskap utan att veta vilka slags lagstiftnings- och policyförändringar det skulle medföra. De farhågor man tidigare hade haft – att lagstiftningen skulle godkännas med hänvisning till det tidigare beslutet om medlemskap – hade besannats, menade partierna. Som en vänsterpartist uttryckte saken: ”Är det en demokratisk ordning att först besluta om en anslutning och därefter två år senare få redovisat vad detta anslutande innebär?” (Riksdagens protokoll 1999/2000:112). Propositionen accepterades i de flesta delar av en majoritet bestående av centerpartister, folkpartister, kristdemokrater, moderater och socialdemokrater. Miljöpartiet och vänsterpartiet röstade mot huvuddelen av propositionen (Regeringens protokoll 1999/2000:112).

Sverige blev operativ medlem i Schengen den 25 mars 2001. För att utvärdera medlemskapets konsekvenser tillsatte regeringen en särskild utredare två år senare och denna presenterade sin analys i december 2004 (SOU 2004:110).²¹ Utredningen pekade på en rad administrativa problem i hur det operativa medlemskapet kommit att gestalta

sig, bland annat brister i samordningen mellan polis, tull och kustbevakning. Utredningen visade också att en del myndigheter felaktigt antagit att man inte får bedriva brottsbekämpning vid de inre gränserna (SOU 2004:110: 16f, 155f, 254ff). Utredaren Krister Thelin menade i *Dagens Eko* att "[n]är Sverige anslöt sig till Schengensamarbetet på våren 2001 var man så inriktad på att man inte skulle kontrollera, att man glömde bort att Sverige har en skyldighet att över hela sitt territorium, även vid den inre gränsen, ingripa mot brottslighet" (*Dagens Eko*, 9 december, 2004).

Sammantaget menade kommittén att det finns en ökad risk för gränsöverskridande brottslighet samt människosmuggling och människohandel. Den pekade också på att bristen på kontroll med största sannolikhet leder till att antalet personer som befinner sig i Sverige utan erforderliga tillstånd ökar (SOU 2004:110: 16f, 289f). Kommittén föreslog att myndigheternas ansvar borde förtydligas och att den inre utlänningskontrollen måste utökas och regleras bättre. Kommittén gjorde klart att den inre utlänningskontrollen skulle omfatta alla personer, utan hänsyn tagen till nationalitet, och alla brott mot utlänningslagen (SOU 2004:110: kap 10 och 12). Dessa förslag inkluderade emellertid ingen förändring av grunderna för inre utlänningskontroll, som hittills baserats på den lägsta graden av misstanke, anledning att anta (se t ex Hydén & Lundberg 2004: 92ff).²²

Den inre utlänningskontrollen har diskuterats även tidigare, bland annat i en av de kommittéer som hade till uppgift att föreslå förändringar inför det operativa medlemskapet i Schengen (SOU 1997:128). Kommittén föreslog att polisen skulle ha större möjligheter att genomföra inre utlänningskontroll; vid sidan av anledning att anta att personen inte har rätt att vistas i Sverige föreslogs också att inre utlänningskontroll skulle kunna vidtas "om det annars framstår som befogat att kontrollera utlänningskontrollen" (SOU 1997:128: 117f). Regeringen följde detta förslag i sin lagrådsremiss, men Lagrådet avslög förslaget eftersom det riskerade att leda till diskriminering (Lagrådet 2000). Lagrådets ställningstagande gjorde att förändringen inte var en del av regeringens proposition till riksdagen 2000 (Regeringens proposition 1999/2000:64: 68f).

Expertkommittén som haft till uppgift att utvärdera det operativa Schengenmedlemskapet har föreslagit att kontrollen av personer tas ut ur utlänningslagen och istället blir en del av en ny gränskontrolllag (SOU 2004:110: kap 14). Rapporten har remissbehandlats och även om viss kritik har framförts, bland annat för dess uttalade kontrollperspektiv, har de flesta remissinstanserna ställt sig positiva till utredningens förslag.

3.7 Transportöransvaret utvidgas

Transportöransvaret tillhörde en av de mest omdiskuterade frågorna i samband med Schengeninträdet. Transportöransvaret utgör inget nytt element i den svenska utlänningslagstiftningen och det utvidgades som vi sett i samband med 1989 års utlänningslag, men den nya lagen innehöll inga böter eller andra sanktioner mot transportföretag (Wikrén & Sandesjö 2002: 368ff).

När medlemskapet i Schengen diskuterades ansåg regeringen att det existerande systemet var tillräckligt, även om flera remissinstanser uttryckte sin oro över att så inte var fallet (Regeringens proposition 1997/98:42: 72f). I samband med förberedelsearbetet inför det operativa deltagandet i Schengen stod det också klart att den existerande regleringen var otillräcklig. Den kommitté som utsetts av Schengenstaterna för att undersöka de åtgärder som Sverige vidtagit kritiserade Sverige på den här punkten under hösten 2000 (*Dagens Nyheter*, 28 november, 2000; 30 november, 2000). Den svenska regeringen bekräftade vid ett ministerrådsmöte i december 2000 att man var förpliktad att genomföra reglerna om transportöransvar (EU-nämndens protokoll 2000/01:9). Regeringen hade en månad tidigare givit den parlamentariska kommitté som höll på att utreda anhöriginvandring i uppgift att undersöka transportöransvaret (Regeringens direktiv 2000:81).

Diskussioner pågick samtidigt på unionsnivå om direktiv 2001/51/EG rörande transportöransvaret och direktivet antogs i juni 2001. Eftersom alla partier utom moderaterna och socialdemokraterna gjorde klart att de inte kunde gå med på de föreslagna reglerna angående transportöransvar, begärde den parlamentariska kommittén att bli befriad från sitt uppdrag. Regeringen tillsatte istället en arbetsgrupp i augusti 2001, som presenterade sin analys och förslag i december samma år (Ds 2001:74).²³ Gruppen föreslog ändringar i utlänningslagens regler om transportörers ansvar, nya regler om avgifter för dem som inte fullgjorde sitt ansvar och överklagandeprocédurer (Ds 2001:74: kap 4). Arbetsgruppen betonade att Sverige måste införa ett sanktionssystem i formen av avgifter för att fullgöra de förpliktelser som Schengenöverenskommelserna och det nya direktivet innebar (Ds 2001:74: 97).

Flera NGO:er var starkt kritiska till förslaget och menade att det skulle påverka möjligheterna för personer att söka asyl, att det kunde leda till diskriminering och innebar myndighetsutövning över enskilda av privata företag. Kritikerna påpekade också att man tidigare hade argumenterat för att Sverige måste få garantier från Schengens exekutivkommitté att sanktioner eller avgifter inte var nödvändiga (*Dagens Nyheter*, 11 april, 2002). Även UNHCR ställde sig kritiska

till förslaget och menade att det riskerade att underminera asylrätten. Liknande farhågor framfördes även av en del myndigheter, bland andra Justitiekanslern och Luftfartsverket (Regeringens proposition 2003/04:50: 55f).

Regeringen presenterade sin proposition i januari 2004 (Regeringens proposition 2003/04:50). Regeringen noterade att Sverige var förpliktigt att införa avgifter, men menade att det ansvar som därmed lades på transportörerna inte i sig var en avsevärd förändring gentemot tidigare reglering. Regeringen betonade att transportörernas ansvar skulle inskränkas till att upptäcka uppenbart falska dokument, även om man tillstod att avgifterna kunde innebära att transportföretagen skulle komma att genomföra mer detaljerade kontroller än tidigare. Denna kontroll innebar emellertid ingen bedömning av en persons asylskäl, menade regeringen, utan den skulle självfallet även fortsättningsvis göras av svenska myndigheter. Inte heller menade regeringen att avgifterna handlade om myndighetsutövning mot enskild, utan om en reglering av förhållandet mellan staten och transportföretagen (Regeringens proposition 2003/04:50: kap 11).

Flera av partierna hade redan tidigare gjort klart att de motsatte sig ett utvidgat transportöransvar och delade det slags kritik som NGO:er, kyrkor och andra religiösa samfund förde fram. Folkpartiet, miljöpartiet och vänsterpartiet menade att direktivet bröt mot Genèvekonventionen och att propositionen därför inte skulle antas i riksdagen. Folkpartiet och vänstern menade också att direktivet borde omförhandlas. Även moderaterna framförde kritik i en motion; de menade att regeringen måste undersöka vilka konsekvenser det utvidgade transportöransvaret kunde tänkas ha för rätten att söka asyl och att regeringen skulle undersöka möjligheterna att återigen ta upp frågan inom unionen. Majoriteten, bestående av moderater och socialdemokrater, kom överens om att stödja propositionen med tillägget att konsekvenserna av transportöransvaret skulle utredas och att regeringen skulle undersöka om det var möjligt att ta upp frågan på nytt (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2003/04:SfU11).

I debatten i riksdagens kammare framfördes liknande argument som tidigare tagits upp i utskottet. Kritikerna menade att regeringens och utskottsmajoritetens resonemang var problematiskt eftersom det inte tog i beaktande konsekvenserna av transportöransvaret, bland annat rörande omfattningen av den kontroll som transportföretag skulle företa liksom riskerna för diskriminering till följd av denna kontroll. Kritikerna menade att det var rent önsketänkande från regeringens sida att anta att transportöransvaret inte skulle leda till några stora förändringar i praktiken (Riksdagens protokoll 2003/04:114).

Riksdagen accepterade propositionen med de ändringar som diskuterats i utskottet, med röstetalet 171 mot 126. Socialdemokraterna, moderaterna och en kristdemokrat röstade för propositionen medan de andra partierna röstade emot (Riksdagens protokoll 2003/04:114). Lagändringen trädde i kraft den 1 juli 2004.

Transportöransvaret har diskuterats även efter förändringarna och centerpartiet, miljöpartiet och vänsterpartiet menar att riksdagen måste driva på regeringen för att omförhandla direktivet, men majoriteten i socialförsäkringsutskottet har hittills hänvisat till den översyn som ska göras och att denna ska inkludera en bedömning av möjligheterna att omförhandla direktivet (se t ex Socialförsäkringsutskottets 2004/05:SfU10).

3.8 2003 års riksdagsbeslut om arbetskraftsmigration

1968 års riktlinjer innebar att arbetskraftsinvandring enbart skulle komma ifråga när arbetskraft inte kunde rekryteras i Sverige och denna uppfattning bekräftades senare av riksdagen vid ett flertal tillfällen. Med undantag för 1980-talets sista år, när överhettning på arbetsmarknaden ledde till diskussioner om det kortsiktiga behovet av arbetskraft, var det först i slutet av 1990-talet som en bredare och mer omfattande debatt om arbetskraftsinvandring tog sin början. Mycket av debatten har handlat om det långsiktiga behovet av arbetskraft i ljuset av en åldrande befolkning (jfr SOU 2000:7). Debatten polariserades i samband med 2002 års valrörelse. Före dess var de flesta partier och organisationer överens om att ett behov av arbetskraftsinvandring finns på längre sikt, även om de borgerliga partierna och SAF/Svenskt Näringsliv intog en mer positiv inställning och socialdemokrater, vänsterpartiet och fackföreningarna var mer avvaktande.

Både Svenskt Näringsliv och folkpartiet presenterade förslag rörande arbetskraftsmigration från länder utanför EU under våren och sommaren 2002 (Folkpartiet liberalerna 2002; Svenskt Näringsliv 2002). Förslagen uppmärksammades och diskuterades under sensommaren 2002, särskilt som det utgjorde en del av folkpartiets kontroversiella invandrings- och integrationspolitiska program. Förslaget om språktest för medborgarskap var mycket mer omdiskuterat än frågan om arbetskraftsinvandring, men även denna fråga blev en väsentlig del till debatten. Centerpartiet, kristdemokraterna, miljöpartiet och moderaterna instämde i folkpartiets tankegångar om arbetskraftsinvandring, om än inte med alla detaljer i deras förslag. Socialdemokraterna och vänsterpartiet ställde sig kritiska och menade att det var nödvändigt att få ner den allmänna arbetslösheten innan man öppnade upp för arbetskraftsinvandring. LO var också kritisk och

hävdade att folkpartiets förslag skulle leda till ett gästarbetarsystem. Förslagen hade sin udd riktad mot arbetsrätten och fackföreningarna, menade LO (*Dagens Nyheter*, 9 augusti, 2002; 22 augusti, 2002).

Vid sidan av olika bedömningar om behovet av arbetskraft och det faktum att valrörelser alltid leder till tillspetsning av de politiska konflikterna spelade de inbyggda intressekonflikterna en avgörande roll för polariseringen av debatten. Bland de kontroversiella delarna var folkpartiets förslag att de invandrare som förlorade jobbet skulle ha rätt att vistas i Sverige under tre månader för att söka ett nytt arbete, moderaternas förslag att invandrare skulle ha möjlighet att ingå avtal under de minimilöner som lagts fast i kollektivavtal och Svenskt Näringslivs förslag rörande bedömningen av behovet av arbetskraft. Svenskt Näringsliv menade att det var den enskilde arbetsgivarens bedömning som skulle vara grunden för tillståndsgivningen och att enbart arbetsgivaren skulle bedöma kompetens och kvalifikationer hos den sökande. Myndigheterna skulle i huvudsak följa dessa bedömningar i sina beslut om arbetstillstånd (Svenskt Näringsliv 2002). Att fackföreningarna inte skulle delta i bedömningen av arbetstillstånd och att avtal skulle kunna ingås under nivåerna i kollektivavtalen var förslag som varken fackföreningarna eller socialdemokraterna och vänsterpartiet kunde acceptera (*Dagens Nyheter*, 9 augusti, 2002; 22 augusti, 2002).

Diskussionerna om arbetskraftsinvandringen fortsatte efter valet 2002 och det stod snart klart att miljöpartiet var på väg att göra upp med de borgerliga partierna om ett gemensamt ställningstagande i riksdagen. Socialdemokraterna försökte förekomma denna kompromiss genom att föreslå att en kommitté skulle tillsättas för att utreda det kort- och långsiktiga behovet av arbetskraftsinvandring, men de borgerliga partierna och miljöpartiet ville att utredningen skulle få ett tydligare mandat, nämligen att utarbeta förslag till hur arbetskraftsinvandringen skulle regleras. Miljöpartiet och de borgerliga partierna nådde en överenskommelse i slutet av mars 2003 (*Dagens Nyheter*, 25 mars, 2003). Frågan debatterades i kammaren den 11 april 2003 och en majoritet bestående av de borgerliga partierna och miljöpartiet beslutade att uppdraga till regeringen att tillsätta en kommitté med uppdraget att undersöka hur arbetskraftsinvandringen skulle kunna organiseras (Riksdagens protokoll 2002/03:88). Under flera tillfällen 2003 kritiserade de borgerliga partierna och miljöpartiet den socialdemokratiska regeringen för senfärdighet, men i februari 2004 tillsatte regeringen en kommitté (Regeringens direktiv 2004:21). Kommittén presenterade sin första rapport i maj 2005, i vilken den demografiska bakgrunden till behovet av arbetskraftsinvandring klargjordes liksom

frågor rörande arbetsmarknadens förändring och globaliseringens konsekvenser (SOU 2005:50).

Kommitténs slutrapport presenterades i oktober 2006 (SOU 2006:87).²⁴ I den föreslås att ett system för arbetskraftsinvandring införs som omfattar tidsbegränsade uppehållstillstånd vid arbetskraftsbrist, permanenta uppehållstillstånd på grund av arbetsmarknadsskäl, säsongarbete och entreprenadverksamhet. Arbetskraftsinvandring bör underlättas och kan bidra till att vitalisera den svenska arbetsmarknaden och ekonomin, menar utredningen, samtidigt som man måste vara uppmärksam på de eventuella negativa konsekvenser som invandringen kan föra med sig. Invandringens omfattning måste bedömas i förhållandet till behovet av arbetskraft på både lång och kort sikt och invandringen får inte tränga undan den arbetskraft som redan finns i Sverige. Det är också av vikt att den invandrade och inhemska arbetskraften behandlas på ett likartat sätt, vilket gör att det enligt utredningen finns skäl att arbetstillstånd utfärdas av myndighet efter samråd med de fackliga organisationerna. Även andra skäl talar för en myndighetsbaserad bedömning, menar utredningen, bland annat för att säkerställa att invandringen får positiva effekter på arbetsmarknaden och ekonomin i allmänhet och eftersom välfärdssystemet är tillgängligt för alla som bor i Sverige (SOU 2006:87: 21ff, 27ff).

Flertalet regler rörande permanenta uppehållstillstånd för arbete, säsongarbete och internationellt utbyte föreslås oförändrade av utredningen. Den viktigaste nyheten är införandet av tillfälliga uppehållstillstånd av arbetsmarknadsskäl, som föreslås gälla för 24 månader med möjlighet till förlängning i ytterligare 24 månader, varefter tillståndet görs permanent. Möjlighet att bevilja permanent tillstånd före 48 månader ska också finnas. Arbetstillståndet ska under den första perioden kopplas till både yrke och arbetsgivare och därefter enbart till yrke. Arbetstagare som förlorar sitt jobb ska kunna vara kvar i Sverige under tre månader för att söka nytt arbete (SOU 2006:87: kap 7.2).

Utredningens förslag avviker från de tankar som bland andra folkpartiet och Svenskt Näringsliv framförde 2002 i det att bedömningen av behovet av arbetskraft ska göras av AMS och att samrådsförfarandet med de fackliga organisationerna blir kvar. Det är något som flera av ledamöterna i utredningen motsatt sig och i en gemensam reservation menar centerpartiet, kristdemokraterna, miljöpartiet och moderaterna att arbetsmarknadsprövningen bör göras av arbetsgivaren (SOU 2006:87: 281ff). Folkpartiet stödde inte denna reservation utan har skrivit en egen reservation där man ställer sig bakom myndighetsprövning av behovet av arbetskraft. Däremot menar man att arbetstillstånd inte bör knytas till en bestämd arbetsgivare samt att

kopplingen till yrke inte bör finnas efter den första tillståndsperioden (SOU 2006:87: 283ff).

3.9 2004 års debatt om övergångsregler

Under lång tid rådde det politisk enighet att Sverige inte skulle införa några övergångsregler i samband med östutvidgningen av EU, men under 2003 hördes allt fler röster, framförallt från fackförbund som Byggnads och Transport, att man borde införa övergångsregler och i november 2003 uttryckte statsminister Göran Persson sin oro över vad han kallade för ”social turism” (*Aftonbladet*, 21 november, 2003). Anledningen till denna omsvängning från statsministerns sida är inte helt enkel att klarlägga, men den kritik som tidigare framförts av fackföreningar spelade säkert en roll liksom de farhågor som en expertutredning tidigare uttryckt.²⁵

Arbetskraftsmigration från de nya medlemsstaterna i EU hade diskuterats sedan 1990-talets slut i samband med de utredningar som hade till uppgift att närmare undersöka konsekvenserna av östutvidgningen. Problemen ansågs allmänt vara små, även om man också betonade att man måste vara beredd att införa övergångsregler om det skulle visa sig nödvändigt (se t ex SOU 1997:153). En särskild utredare tillsattes 2002 med uppgiften att undersöka hur de nya EU-medborgarna skulle få tillgång till arbetsmarknaden på samma villkor som andra medborgare i unionen samt de konsekvenser som arbetskraftsinvandringen skulle kunna ha på arbetsmarknaden och socialförsäkringssystemen. Utredaren presenterade sin analys och sina förslag i början av 2003 (SOU 2002:116).²⁶

Utredningen menade att arbetskraftsinvandringen med största sannolikhet inte skulle leda till några problem gällande arbetsmarknad och lönedumpning, men att det skulle kunna uppstå problem med utnyttjandet av socialförsäkringarna (SOU 2002:116: 24ff). Mindre seriösa arbetsgivare skulle kunna se tillgången till den svenska arbetsmarknaden och de svenska socialförsäkringssystemen som en möjlighet att sälja icke-existerande arbeten för att personer därmed skulle få tillgång till social service och socialförsäkringar. Skillnader i levnadsstandard mellan de nya medlemsländerna och Sverige skulle också göra det intressant för personer att söka sig till Sverige, menade kommittén, som föreslog att övergångsregler skulle införas (SOU 2002:116: 13ff, 152ff).

En del av remissinstanserna, bland andra Rikspolisstyrelsen och Sveriges Landsting, instämde i kommitténs förslag, men flertalet remissinstanser ställde sig avvisande och kritiska till tankegångarna på övergångsregler. Bland de senare kan nämnas Migrationsverket,

AMS, TCO, SACO och Svenskt Näringsliv. Dessa menade att kommittén överdrivit riskerna med arbetskraftsinvandring och inte givit tillräckliga skäl till de förslag som lades fram. TCO, SACO och Svenskt Näringsliv skrev i ett uttalande under vintern 2003 att de inte ville se några övergångsregler, men LO stod inte bakom detta ställningstagande (se t ex Friestedt 2003: 45ff).

LO:s ledning var emot övergångsregler, men några av fackförbunden i LO, framförallt Byggnads och Transport, menade att det fanns en rad problem med arbetskraftsinvandring från de nya medlemsstaterna. De menade att det skulle bli svårt att upprätthålla det svenska kollektivavtalssystemet och betonade riskerna med lönedumping (*Dagens Nyheter*, 3 april, 2003). Byggnads och Transport hotade med att skriva ett alternativt remissvar till kommitténs rapport och de framförde sina synpunkter i en intern skrivelse till LO:s ledning (Byggnadsarbetarförbundet 2003). Efter mycket intern debatt lyckades LO till sist enas om en gemensam position där vissa krav framfördes. För att acceptera fri rörlighet krävde LO att kontrollen av företag förbättrades, att ett certifieringssystem av bemanningsföretag infördes och att fackföreningarna gavs större möjligheter att inspektera arbetsplatser för att se till att kollektivavtal följdes. Samtidigt betonades att man inte ansåg att riskerna för utnyttjande av socialförsäkringssystemen var så stora som kommittén menat (LO 2003; *LO-Tidningen*, 10 oktober, 2003).

Dessa uttalanden från LO förändrade till en början inte regeringens position och statsministerns reaktion på en rapport presenterad i november 2003 om de problem som LO ansåg fanns, var att återigen betona att övergångsregler inte var nödvändiga. Någon dag senare hade statsministern emellertid ändrat sin uppfattning och började tala om riskerna med social turism (*Aftonbladet*, 21 november, 2003). Statsministerns uttalande blev startpunkten på en omfattande debatt och övergångsreglerna blev en av vinterns och vårens mest omdiskuterade politiska frågor. De andra partierna tog avstånd från statsministerns uttalanden och menade att det var en flirt med xenofobiska opinioner. Många ansåg också att den plötsliga svängningen hade gjort att Sverige förlorat i anseende bland de nya medlemsstaterna (se t ex *Dagens Nyheter*, 10 februari, 2004; 10 mars, 2004). Bland de häftigaste kritikerna av regeringens förändrade position var centerpartiet, men även kristdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet argumenterade mot införandet av övergångsregler. Folkpartiet och moderaterna tillhörde också kritikerna, men under mars 2004 började de argumentera för att ett slags övergångsregler borde införas, närmare bestämt krav på att personer som kom till Sverige måste kunna visa

att de kunde försörja sig själva, samtidigt som partierna var mycket kritisk till fackföreningarnas förslag om ökade kontrollbefogenheter för dem i övervakningen av kollektivavtal. Inom både folkpartiet och moderaterna var den förändrade hållningen till övergångsregler mycket kontroversiell och omdiskuterad (se t ex *Dagens Nyheter*, 18 mars, 2004; 20 mars, 2004).

Under tiden hade regeringens sätt att rättfärdiga övergångsregler förändrats och risken för överutnyttjande av socialförsäkringssystemen tonades ned till förmån för en argumentering som låg närmare LO:s uppfattning, nämligen att det fanns en risk för lönedumping och att det egentligen också låg i de potentiella arbetskraftsinvandrararnas intresse att kollektivavtalen upprätthölls och efterlevdes. Även det faktum att flertalet andra länder inom unionen infört något slags övergångsregler användes som anledning för varför Sverige borde införa regler. Arbetssökande från de nya medlemsstaterna skulle även fortsättningsvis behöva arbetstillstånd, menade regeringen, men bedömningen av sådana tillstånd skulle inte vara baserade på behovet av arbetskraft, utan istället på seriositeten hos företagen att efterleva kollektivavtalens regler om löner, förmåner, arbetsvillkor och så vidare (Regeringens skrivelse 2003/04:119).

Vissa diskussioner ägde rum mellan regeringen och folkpartiet under mars och april 2004, men de kunde inte enas om en kompromiss och regeringen förlorade omröstningen i riksdagen den 28 april med 137 röster mot 182. Socialdemokraterna och två vänsterpartister röstade för regeringens proposition, medan folkpartiet, kristdemokraterna, miljöpartiet, moderaterna (två moderater avstod från att rösta) och vänsterpartiet (förutom två ledamöter) röstade emot förslaget (Riksdagens protokoll 2003/04:104). Efter förslaget röstats ner, något som i media ansågs vara en stor motgång för regeringen, försvann frågan i stort sett från den politiska dagordningen, även om regeringen insisterade på att om problem skulle uppstå måste man återkomma till riksdagen med förslag (*Dagens Nyheter*, 30 juli, 2004). Myndigheter gavs också i uppdrag att undersöka användandet av socialförsäkringar bland dem som sökte sig till Sverige för att arbeta. De rapporter som presenterades under hösten 2004 visade på mycket begränsade konsekvenser till följd av arbetskraftsinvandringen från de nya EU-länderna (*Dagens Nyheter*, 23 januari, 2005).

3.10 Ändringar av anhöriginvandring

Genom 1997 års förändring av utlänningslagen hade möjligheterna för anhöriginvandring begränsats till att gälla kärnfamiljen, maka/make eller sammanboende partner samt minderåriga barn, medan de tidigare

reglerna om sista-länken-fall avskaffats och ersatts med ett krav på hushållsgemenskap i hemlandet före bosättning i Sverige. Kritiken mot den nya, mer restriktiva reglerna var stor och partierna enades 1998 om att det fanns ett behov av att utreda hur de påverkade praxis. Riksdagen uppdrog därför åt regeringen att skyndsamt utreda effekterna av lagändringarna (Socialförsäkringsutskottet 1998/99:SfU5; Riksdagens protokoll 1998/99:74).

En parlamentarisk kommitté fick 2000 i uppdrag att analysera konsekvenserna av 1997 års förändringar samt om regleringen var lämplig utifrån de intressen och överväganden som kunde ställas upp, bland annat i förhållande till möjligheterna för personer bosatta i Sverige att upprätthålla relationer med anhöriga. Kommittén skulle också beakta utvecklingen inom EU (Regeringens direktiv 2000:36). Kommittén presenterade sina förslag 2002 och menade att konsekvenserna av 1997 års förändring i flera avseenden var oacceptabla, bland annat för äldre personer vars beroende av vuxna barn vuxit fram först efter det att barnen levit i Sverige under längre tid. Kravet på hushållsgemenskap borde därför slopas menade utredningen som föreslog att anhöriginvandring skulle tillåtas om synnerliga skäl förelåg. Att vara sista-länken skulle kunna vara ett sådant skäl, menade utredningen (SOU 2002:13: kap 5.6).

Eftersom arbetet med EU:s direktiv 2003/86/EG pågick vid denna tid valde regeringen att avvakta utfallet av diskussionerna inom EU. I regeringens direktiv till den utredning som haft i uppgift att ta ställning till 2003/86/EG påpekades att kommittén skulle beakta den tidigare utredningens överväganden, något kommittén också gjorde (SOU 2005:103: 17f). Kommittén föreslog att uppehållstillstånd skulle kunna ges till föräldrar och vuxna barn om det föreligger ett beroende mellan dessa personer och de som redan är bosatta i Sverige, som inte kan tillgodoses på annat sätt än genom återförening (SOU 2005:103: kap 8). För andra anhöriga menar kommittén i likhet med den tidigare utredningen att en friare bedömning ska kunna göras och uppehållstillstånd ska kunna ges om det finns synnerliga skäl. I det avseendet kan det faktum att alla nära anhöriga bor i Sverige vara av betydelse vid bedömningen, menade kommittén (SOU 2005:103: kap 9).

Kommittén diskuterade också kravet att försörjning ska vara ordnad före uppehållstillstånd ges. Detta har varit en kontroversiell fråga och några av de partier som sedan slutet av 1990-talet har förespråkat en liberaliserad anhöriginvandring, bland dem folkpartiet, har menat att en ändring av familjeåterföreningspolicyn skulle kopplas samman med ett försörjningskrav. Kommittén menade att även om det finns en rad ekonomiska skäl som talar för att införa ett försörjningskrav är det inte

förenligt med de principer om rättvisa och jämställdhet som spelar en grundläggande roll i svensk lagstiftning och policy (SOU 2005:103: 19).

Kommitténs delbetänkande om direktivets obligatoriska delar har remissbehandlats och även om de flesta remissinstanserna har ställt sig positiva till förslagen har bland annat skillnaden mellan tredjelandsmedborgare och andra medborgare uppmärksammats. Flera remissinstanser var negativa till att göra denna skillnad och regeringen följde inte kommitténs förslag i sin proposition (Regeringens proposition 2005/06:72: kap 6.2.1). I övrigt följde regeringen utredningens förslag.

I samband med utskottsbehandlingen bildades en majoritet för att uppdra åt regeringen att se över reglerna för fortsatt uppehållstillstånd när äktenskap/partnerskap eller samboförhållande mellan personer upphört. Särskilt det förhållandet att många kvinnor inte vågar lämna förhållanden där de utsattes för våld eller annan förnedrande behandling för att de riskerar att utvisas gjorde att man måste se över praxis, menade flera av partierna. Kristdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet föreslog också att de äldre regleringarna av sista-länken-fall borde återinföras eftersom de menade att även de nya formuleringarna om synnerliga skäl var alltför snäva (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2005/06:SfU8). Riksdagen beslutade i enlighet med utskottet den 29 mars 2006 att godta propositionen om direktivets obligatoriska delar. Riksdagen beslutade också att uppdra åt regeringen att se över reglerna rörande uppehållstillstånd för personer när äktenskap eller samboförhållande upphört för att förebygga att inte kvinnor känner sig tvingade att stanna kvar i våldsamma eller förnedrande förhållanden (Riksdagens protokoll 2005/06: 97).

3.11 2006 års utlänningslag

En ny utlänningslag antogs av riksdagen den 14 september 2005 och den trädde i kraft den 31 mars 2006. Den nya utlänningslagen är utfallet av en lång policyprocess, i vilken frågan om förändringar i hur bedömning och överklagande av asylskäl ska vara reglerad varit en av de mest omdiskuterade frågorna. Frågan har utretts i ett flertal kommittéer sedan slutet av 1990-talet, efter att en opinion växt fram mot vad kritikerna ansåg vara Utlänningsnämndens alltför restriktiva praxis och den bristfälliga rättssäkerheten i asylprocessen mer generellt (se t ex Alcalá 1993; Lindgren m fl 1996). Eftersom mycket av kritiken handlat om en alltmer restriktiv praxis har även de materiella asylskälen diskuterats intensivt och den nya utlänningslagen innehåller både förändringar av grunderna för uppehållstillstånd och instans- och processordningen.

Införandet av Utlänningsnämnden som överprövningsinstans har diskuterats tidigare i det här kapitlet och vid tidpunkten för beslutet i riksdagen fanns det en stor uppslutning kring fördelarna med den lösningen, inte minst ur rättssäkerhetssynpunkt. Kritik mot Utlänningsnämndens bedömningar började emellertid snart höras. I fokus för kritiken stod den bristfälliga rättssäkerheten, att information i landrapporter som bedömningar och beslut baserades på inte var tillgängliga för de asylsökande och deras ombud samt mer allmänt att praxis utvecklats i alltmer restriktiv riktning. Att flera anmälningar hade gjorts till FN:s tortyrkommitté gav ökad tyngd åt kritiken av det svenska asylsystemet. Det första fallet som togs upp av tortyrkommittén var 1996 och rörde Utlänningsnämndens beslut att avvisa en kvinna till Zaire (se t ex Vestin & Unnbom 2006). Till en början framfördes kritiken av Utlänningsnämnden av enskilda debattörer och NGO:er, men den togs också upp av de politiska partierna och efterhand kom de flesta av partierna att förespråka en förändring av processordningen. Som en följd av kritiken tillsattes en parlamentarisk utredning 1997 med uppgift att se över instans- och processordningen för att förkorta väntetider, öka rättssäkerheten och förbättra öppenheten. Denna kommitté presenterade sina förslag i februari 1999 (SOU 1999:16).²⁷

Utredningen föreslog att ett tvåpartsförfarande skulle införas och att besvär över SIV:s beslut skulle hanteras av förvaltningsdomstolarna. Utlänningsnämnden skulle därmed läggas ner och regeringens roll i att genom avgöranden i enskilda fall styra praxis skulle upphöra. Kommittén diskuterade ett flertal lösningar, men huvuddelen av utredningen handlade om att antingen inrätta asylnämnder inom SIV där beslut skulle omprövas eller att besvär skulle hanteras i läns- och kammarrätter. Även förslaget att inrätta en särskild migrationsdomstol diskuterades, om än inte i detalj (SOU 1999:16: kap 9-10, 12-17). Majoriteten menade att överprövning i läns- och kammarrätter var att föredra framför både asylnämnder i SIV och en specialdomstol, medan minoriteten (bestående av ledamöterna från kristdemokraterna, folkpartiet, miljöpartiet och vänsterpartiet) förordade asylnämnder. Majoriteten ansåg att asylnämnder inte skulle tillgodose kravet på att det finns en tydlig motpart för den enskilde asylsökande och inte heller innebära prövning i två instanser. Minoriteten menade att det vore bättre att förändra systemet i SIV för att därigenom garantera ökad rättssäkerhet i första instans. Det skulle också leda till att färre ärenden överklagades till högre instans, hävdade de partier som reserverade sig i kommittén (SOU 1999:16:17ff, 599ff).

Många remissinstanser ställde sig positiva till den föreslagna ordningen, men flera av remissinstanserna menade också att det fanns brister i förslaget. De förvaltningsdomstolar som var tänkta att fungera som migrationsdomstolar ställde sig tveksamma och även andra myndigheter, bland annat Riksrevisionsverket (RRV), var negativa. RRV menade att rättssäkerheten inte kunde garanteras när olika domstolar skulle avgöra asylärenden och de förslog därför inrättandet av en särskild migrationsdomstol (*Dagens Nyheter*, 22 juni, 2000). Även regeringen menade att alternativet kring en särskild migrationsdomstol inte utretts i tillräcklig utsträckning och för att göra en mer noggrann analys av de två alternativen tillsatte regeringen en arbetsgrupp i december 1999. Den presenterade sin analys och sina förslag rörande en särskild migrationsdomstol i juni 2000 (Ds 2000:45).²⁸

Regeringen fortsatte att förordade en särskild domstol, men de andra partierna var kritiska till denna tanke. Sonderingar i riksdagen och diskussioner i socialförsäkringsutskottet gav vid handen att regeringen inte skulle kunna nå en majoritet för förslaget om en särskild migrationsdomstol. De andra partierna förordade ett system där förvaltningsdomstolarna stod för överprövning av Migrationsverkets beslut (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2001/02:SfU2). Riksdagen beslutade i enligt med utskottsmajoriteten den 30 november 2001 att uppdraga åt regeringen att presentera ett förslag till ett system där överklagande hanterades av förvaltningsdomstolarna. Regeringen lade fram ett sådant förslag i juni 2002 i en lagrådsremiss och Lagrådet tog ställning till förslaget i oktober samma år. Lagrådet riktade skarp kritik mot propositionen och menade att den nya lagen inte var lämpad för domstolsförfarande. Utlänningslagen var alltför vag och öppen för en rad skönmässiga bedömningar från myndigheterna liksom politiska överväganden för att kunna användas i domstolar, menade Lagrådet (Lagrådet 2002).

Till följd av Lagrådets kritik tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté i mars 2003 med uppdraget att formulera den nya lagen så den skulle kunna användas i domstolsförhandlingar och kommittén presenterade sina förslag i juni 2004 (SOU 2004:74).²⁹ Utredningen föreslog ett flertal ändringar av utlänningslagen för att göra det möjligt att använda lagen i en ny instansordning. Dessa innebar att flera av förutsättningarna för visering och uppehållstillstånd av humanitära skäl samt arbetstillstånd skulle framgå av utlänningslagen istället för utlänningsförordningen och praxis. Kommittén hade som huvudsaklig uppgift att undersöka och kodifiera praxis, inte att föreslå substantiella ändringar av praxis. Det ledde till mycket diskussion och föranledde flera av ledamöterna att reservera sig och avge särskilda yttranden (SOU 2004:74: bilaga 4).

Varken i fråga om visering eller de materiella reglerna för arbetstillstånd föreslogs några förändringar (SOU 2004:74: kap 2 och 3). De humanitära skälen för uppehållstillstånd diskuterades ingående av utredningen, som poängterade att praxis härvidlag gav vid handen att det måste röra sig om en sammanvägd bedömning av ett flertal faktorer, bland annat sjukdom, risk för självmord, anpassning till det svenska samhället, politiska förhållanden i hemlandet liksom förhållanden som rör anhöriga i hemlandet och så vidare. Kommittén diskuterade hur denna sammanvägda bedömning skulle formuleras i lagtexten och föreslog användning av uttrycket ”synnerligen ömmande skäl” (SOU 2004:74: kap 4.8.4). Dessutom föreslog utredningen att en ny paragraf skulle införas för att klargöra att när det gäller barn behöver omständigheterna inte vara av samma allvar och tyngd som för vuxna (SOU 2004:74: kap 4.8.6). I fråga om bemyndiganden för regeringen att komplettera och precisera lagstiftningen genom förordningar menade utredningen att denna rätt inte skulle finnas kvar för regleringen av humanitära skäl, men att regeringen även fortsättningsvis skulle ha denna rätt när det gäller visering och arbetstillstånd (SOU 2004:74: kap 5).

Kontroverserna kring frågan hur pass generös eller restriktiv den existerande lagstiftningen och praxisen var och borde vara genomströmdes mycket av kommitténs arbete, något som märks i de reservationer och särskilda yttranden som fogades till den. I en gemensam reservation av ledamöterna för centerpartiet, folkpartiet, kristdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet kritiserades bland annat formuleringen ”synnerligen ömmande skäl” och i stället föreslogs att ”särskilt ömmande skäl” skulle användas, något reservanterna menade skulle leda till en mer generös praxis än den hittills rådande. I det tog reservanterna fasta på att utredningen enligt deras mening inte enbart skulle kodifiera existerande praxis, utan också lämna förslag till hur förutsättningarna för skilda slags uppehållstillstånd borde formuleras (SOU 2004:74:381f). Frågan om vilken formulering som skulle användas rörande humanitära skäl blev mycket omdiskuterad i samband med den nya utlänningslagen. Även i övriga reservationer och yttranden framkom kritik av en alltför restriktiv lagstiftning och praxis, både rörande flyktinginvandring (bland annat av miljöpartiets och vänsterpartiets representanter) och i förhållande till arbetskraftsinvandring. Miljöpartiet och de borgerliga partierna, som stod bakom riksdagens beslut att uppdraga åt regeringen att tillsätta en utredning om arbetskraftsinvandring från länder utanför Sverige, argumenterade i en gemensam reservation för behovet av arbetskraftsinvandring (SOU 2004:74: 387f).

Vid sidan av de substantiella frågorna som utredningen hade haft att behandla riktade flera av ledamöterna kritik mot hur utredningsarbetet bedrivits. Vänsterpartiets representant menade att utredningen inte haft tillräckligt med resurser för att genomföra det slags studier av praxis som vore nödvändiga för att ha ett bra utredningsunderlag och moderaternas representanter menade att regeringen förlösat värdefull tid mellan det att Lagrådet avgivit sitt kritiska yttrande och det att utredningsarbetet satts igång (SOU 2004:74: 383f, 389). Regeringen har under den utdragna policyprocessen kritiserats hårt för att inte ta frågorna på tillräckligt allvar och att försöka fördröja processen. Anmälningar har gjorts till konstitutionsutskottet vid ett flertal tillfällen och frågan har också diskuterats i socialförsäkringsutskottet, bland annat våren 2002, 2003 och 2004. Vid behandlingen 2002 bildades en majoritet för att uttala ett beklagande från utskottets sida. Socialdemokraterna ville ha ett mildare omdöme på grund av det beredningsarbete som pågick, medan de borgerliga ledamöterna ville se en skarpare kritik av regeringen (Socialförsäkringsutskottets yttrande 2001/02:SfU6y). Vid 2003 års bedömning reserverade sig de borgerliga ledamöterna mot att kritik inte skulle uttalas, medan socialdemokraterna reserverade sig mot det uttalande som gjordes följande år om att konstitutionsutskottet borde påpeka för regeringen att beredningsarbetet inte bedrevs med tillräcklig skyndsamhet (Socialförsäkringsutskottets yttrande 2002/03:SfU2y; 2003/04:SfU4y).

Frågorna om en ny utlänningslag blev viktiga i budgetförhandlingarna mellan den socialdemokratiska regeringen och stödpartierna miljöpartiet och vänsterpartiet i september 2004. Partierna enades om att besvärssystemet skulle överföras till förvaltningsdomstolarna och att Utlänningsnämnden skulle läggas ner den 31 december 2005. En ny proposition lades fram den 12 maj 2005 och remitterades till Lagrådet, som inte heller denna gång var nöjd med lagens utformning. I huvudsak upprepade man sin kritik från 2002, att lagen fortfarande var alltför vag, att den innehöll en rad politiska snarare än juridiska bedömningar och att det skulle vara svårt att implementera det nya systemet så pass snabbt som regeringen hade för avsikt. Lagrådet menade att regeringen inte i tillräcklig utsträckning följt de rekommendationer som rådet givit 2002 (Lagrådet 2005). Regeringen följde till viss del Lagrådets rekommendationer, men menade också att lagen var tillräckligt detaljerad och konstruerad på ett sådant sätt att den skulle kunna användas i domstolsförhandlingar (Regeringens proposition 2004/05:170: 108). Migrationsminister Barbro Holmberg erkände att tiden fram till det att lagen skulle träda i kraft var knapp, men att de fördelar som lagen innebar var av det slaget att Lagrådets kritik

inte borde hindra regeringen från att lägga fram en proposition till riksdagen (*Svenska Dagbladet*, 25 maj, 2005).

Regeringen presenterade sin proposition den 26 maj 2005 (Regeringens proposition 2004/05:170). I den föreslog regeringen att reformera instans- och processordningen i enlighet med de tidigare förslagen och riksdagens beslut, det vill säga göra förvaltningsdomstolarna ansvariga för besvärshandlingen. Man noterade samtidigt att flera remissinstanser förordade en särskild migrationsdomstol, men att ett sådant förslag inte skulle godtas av riksdagen (Regeringens proposition 2004/05:170: kapitel 7.2). Regeringen föreslog också att asylgrunderna skulle klargöras, särskilt rörande skillnaden mellan humanitära skäl och personer som är ”i övrigt i behov av skydd” (Regeringens proposition 2004/05:170: kapitel 11.2). Bland anledningarna till att personer skulle kunna ges uppehållstillstånd för att de i övrigt är i behov av skydd nämnde regeringen olika former av trakasserier och former av social uteslutning, som inte är tillräckligt allvarliga för att personerna skulle ges skydd i enlighet med Genèvekonventionen. Regeringen valde också att likt utredningen från 2004 att tala om ”synnerligen ömmande skäl” i förhållande till de humanitära skälen för uppehållstillstånd. Regeringen motiverade sitt val av formulering genom att betona att ”synnerligen” markerar att det rör sig om en bestämmelse som ska användas för situationer där ingen av huvudgrunderna för uppehållstillstånd kan användas (Regeringens proposition 2004/05:170: 176ff, 185).

Propositionen behandlades i både justitie- och socialförsäkringsutskottet. Socialförsäkringsutskottet noterade att det fanns en bred enighet om grunderna i den nya instans- och processordningen (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2004/05:SfU17).³⁰ Samtidigt fanns det flera frågor där partierna hade olika uppfattningar. Centerpartiet, folkpartiet och kristdemokraterna pekade på de problem som låg i att asylsökandes offentliga biträde skulle utses av Migrationsverket och de ställde sig också kritiska till det sätt som säkerhetsärenden skulle hanteras. De föreslog att särskild riksdagskommitté skulle inrättas för att kontinuerligt informeras om säkerhetsärenden. Utskottets majoritet menade emellertid att det räckte med de redogörelser om lagens tillämpning som regeringen varje år lämnar till riksdagen (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2004/05:SfU17).

Flera av partierna menade att portalparagrafen om barnets bästa inte fått det genomslag i praxis som avsetts och företrädare för centerpartiet, folkpartiet och kristdemokraterna menade att det skulle framgå i lagen att principen om barnets bästa har större vikt än intresset att reglera invandringen. Utskottet menade att de skillnader mellan vuxna

och barns omständigheter för uppehållstillstånd som preciseras i den nya lagen var tillräckliga för att åstadkomma den avsedda effekten med principen om barnets bästa, men att uttryckligen ange barnets bästa som ett principiellt tyngre intresse än intresset av reglerad invandring inte kunde accepteras. Utskottet menade att barnets bästa inte får ges en så pass långtgående tolkning att det närmar sig ett eget kriterium för uppehållstillstånd att vara barn (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2004/05:SfU17).

Även frågan om synnerligen eller särskilt ömmande omständigheter skulle användas diskuterades i samband med utskottsbehandlingen. Utskottets majoritet tillstyrkte regeringens förslag att använda uttrycket synnerligen ömmande skäl eftersom det handlar om en undantagsbestämmelse när ingen annan av grunderna för uppehållstillstånd är tillämplig. Utskottet delade regeringens bedömning att det tidigare uttrycket humanitära skäl inte varit lämpligt eftersom det kan ge intryck att allmän ekonomisk eller social misär i hemlandet skulle vara tillräckligt för uppehållstillstånd i Sverige. Utskottet ville samtidigt understryka att förändringen inte är att betrakta som en skärpning av praxis (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2004/05:SfU17).

En annan fråga som kom upp i utskottsbehandlingen handlade om förslagen till en amnesti för personer som redan väntade på besked om deras ansökan. Tanken om amnesti som ett sätt att korrigera de felaktigheter och det godtycke som kännetecknade den tidigare asylbedömningsprocessen samt underlätta övergången till en ny instans- och processordning fördes fram under 2005, bland annat i det så kallade påskuppropet och i kampanjen Flyktingamnesti 2005. Initiativet till påskuppropet togs av Sveriges Kristna Råd och samlade ett stort antal organisationer och religiösa samfund (såsom Sveriges Muslimska Råd) i en aktion för amnesti och till försvar för asylrätten. 157 000 namnunderskrifter samlades in för amnestikravet och överlämnades till migrationsminister Barbro Holmberg den 16 maj 2005 (*Dagens Nyheter*, 16 maj, 2005). Flyktingamnesti 2005 stöddes av över 110 NGO:er och andra organisationer, kyrkor och andra samfund, samt politiska partier. Nätverket stod som arrangör för en rad demonstrationer till förmån för en allmän amnesti, bland annat samordnades demonstrationer i över 30 städer dagarna före det att riksdagen skulle rösta om den nya utlänningslagen i september 2005 (*Dagens Nyheter*, 11 september, 2005).³¹

Amnestikravet togs upp av flera av partierna under våren 2005. I en motion där alla partier utom moderater och socialdemokrater var representerade föreslogs en sådan amnesti (Motion 2004/05:Sf 32). Motionärerna riktade uppmärksamhet på de två huvudmotiven

till amnesti, att det vore ett sätt att gottgöra för de tidigare orättvisorna och den godtycklighet som utmärkt det äldre systemet samt ett sätt att underlätta övergången till ett nytt instans- och processsystem. Huvudargumentet mot amnesti handlade om den var godtycklig, både i den meningen att det var en väsentlig del av asylbedömningen att varje persons skäl bedömdes individuellt och att det skulle komma att göras en skillnad mellan personer som kommer före och efter ett visst datum. Lika fall skulle därmed riskera att bedömas på olika sätt, menade moderater och socialdemokrater (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2004/05:SfU17).

Den nya lagen debatterades i kammaren den 14 september 2005 och företrädare för alla partierna välkomnade förändringen av instans- och processordningen, samtidigt som flera ledamöter menade att senfärdigheten i beredning av frågan gjort att en ordning som alla nu ansåg inte vara godtagbar ur rättssäkerhetssynpunkt inte ändrats under mycket lång tid. Förespråkarna för amnesti menade att det var denna orättvisa som ett amnestibeslut skulle kunna rätta till. Överhuvudtaget dominerade frågan om amnesti hela riksdagsdebatten (Riksdagens protokoll 2005/06:3).

3.12 Sammanfattning

De senaste femton årens debatt om invandringspolitiken skiljer sig från den tidiga perioden på ett flertal punkter. Medan samsyn och enighet karaktäriserade beslutsprocesser och debatter fram till 1980-talets slut har invandringspolitiken sedan dess blivit alltmer konfliktfylld. Även om skillnader mellan de etablerade partierna började bli synliga redan i samband med 1980 års utlänningslag och 1984 års riktlinjer för invandringspolitiken, skedde en tydlig politisering av invandringspolitiska frågor först i slutet av 1980-talet. Debatten om 1989 års utlänningslag samt diskussionerna efter Luciabeslutet 1989 visar på denna politisering och framväxten av de två ”blocken” i flykting- och anhöriginvandringsfrågor. Luciabeslutet stöddes av centerpartiet, moderaterna och socialdemokraterna, medan det kritiserades av folkpartiet, miljöpartiet och VPK. Centerpartiet menade att beslutet var förståeligt och moderaterna menade att socialdemokraterna äntligen hade intagit samma position som de under längre tid förfäktat. Moderater och socialdemokrater har samarbetat i flykting- och anhöriginvandringsfrågor under det senaste årtiondet och under 1990-talet hade de också stöd av centerpartiet, som emellertid sedan 1990-talets slut sällat sig till den kritiska oppositionen.

Luciabeslutet 1989 signalerar övergången från den liberalisering som utmärkte flertalet beslut under 1970- och 1980-talen. Även om

Luciabelslutet upphävdes 1991 är det också början på den process som 1997 innebar avskaffandet av de asylskäl som införts genom 1976 års reform. Till det ska läggas en rad andra förändringar under de senaste femton åren, exempelvis utvidgningen av de visumpliktiga länderna, utvidgat ansvar för transportörer och förändrade regler kring människosmuggling, som alla bidragit till att göra det svårare för personer att på legal väg ta sig till Sverige. Även i andra avseenden utvecklades praxis i restriktiv riktning på 1990-talet, exempelvis vid 1997 års förändringar av anhöriginvandringen. Den har sedermera diskuterats och flera förslag om en liberalisering har väckts och diskuteras idag i riksdagen. Det ska också sägas att alla förändringar inte går i restriktiv riktning; att inga övergångsregler infördes i samband med EU:s östutvidgning är ett exempel liksom de förslag som nyligen lagts fram rörande arbetskraftsinvandring från länder utanför EU.

Perioden från 1989 och framåt har också inneburit att en rad nya frågor kommit att diskuteras. Flyktingkrisen i samband med inbördeskrigen i Jugoslavien aktualiserade en rad problem i de europeiska ländernas sätt att hantera större flyktingproblem och har varit av stor betydelse för utvecklingen av exempelvis regleringar om mottagande av flyktingar i händelse av massflykt och också för debatten om återvändande. Dessa frågor hade redan börjat diskuteras i slutet av 1980-talet i samband med tydligare ambitioner från regeringens sida att se invandringspolitiken i ett bredare utrikespolitiskt sammanhang. Samordningen av invandringspolitiken med utrikes- och säkerhetspolitiska överväganden liksom med biståndspolitiken utgör ett skifte inte bara i den meningen att det varit en utgångspunkt för mycket av det internationella och europeiska samarbetet kring invandringspolitiken, utan också därför att det förändrat kopplingen mellan invandrings- och integrationspolitiken. Under tiden fram till 1990-talets början ansågs det väsentligt att personer som gavs uppehållstillstånd i Sverige fick samma tillgång rättigheter som andra invånare; det underliggande idealet var att jämlikhet i status, rättigheter och möjligheter skulle eftersträvas. Det innebar dels att återvändande inte hade någon prioritet i policydiskussioner, dels att dessa ambitioner också utgjorde en väsentlig begränsning av invandringen.

En annan viktig förändring är att de korporativa organen inte längre spelar en lika viktig roll som tidigare. I hög grad har det naturligtvis att göra med att frågan om arbetskraftsinvandring avfördes från den politiska dagordningen för lång tid framåt genom 1968 års beslut, men också med den avkorporatiseringsprocess som ägt rum under de senaste två årtiondena. Arbetskraftsinvandringen har sedermera aktualiserats. Den stora stridsfrågan i debatterna om arbetskrafts-

invandringen har inte handlat om behovet av densamma, i varje fall inte det långsiktiga behovet till följd av demografiska förändringar, utan om hur ett arbetskraftsinvandringssystem ska vara organiserat. Förvaltningens praxis var som sagt av stor betydelse för den tidiga utvecklingen av flyktinginvandringens reglering.

I samband med politiseringen av invandringspolitiken har riksdagen som lagstiftare fått en mer framträdande roll, något som bland annat märks i det sätt som betydelsen av lagstiftarens intentioner tydliggjorts i debatter om asylskäl liksom i regleringen av asylprocessen och överklagande av beslut om uppehållstillstånd. Det hindrar inte att förvaltningen fortsatt att spela en viktig roll även för utformningen av policy, exempelvis rörande återvandring, och för att initiera lagstiftning och förändringar i policy. Riksdagens ökade betydelse ska också ses i ljuset av en motsatt tendens, nämligen att utvecklingen av en gemensam europeisk invandringspolitik, minskar riksdagens möjligheter att vara centrum för policyutveckling inom detta politikområde.

4. Invandringspolitikens demokratiska halt

4.1 Inledning

Konflikten mellan demos rätt att reglera invandring till staten och de legitima anspråk när det gäller tillträde och uppehåll i staten som personer som (ännu) inte är medborgare har, är grundläggande för de demokratiska problem och dilemman som invandringspolitiskt beslutsfattande ger upphov till. Balansen mellan demos rätt och migranternas rättigheter har diskuterats av filosofer och samhällsvetare i relation till argument om öppna gränser och skäl för att reglera invandring. Även om det inte råder någon konsensus om hur denna balans bör se ut mer precist, påpekas ofta att den demokratiska styrelseformens bindning till ett kollektiv som är avgränsat i tid och rum ger demos en rätt att reglera invandring, men inte efter eget skön. Migranternas intressen, behov och rättigheter måste beaktas och tillvaratas i gestaltningen av invandringspolitiken. Därmed anges också begränsningar av demos beslutanderätt (Benhabib 2004; Weiner 1996).

Detta synsätt – att demos beslutanderätt begränsas av migranternas rättigheter – har varit utgångspunkten för kriterierna för denna undersökning av svensk invandringspolitikens demokratiska halt. Ett slags kriterium handlar om substansvärden, närmare bestämt respekt, skydd och tillgodoseende av individers (och gruppers) rättigheter. Flera av de medborgerliga, politiska och sociala rättigheterna är av central betydelse för det invandringspolitiska området och dessutom finns en rad rättigheter som är av särskild vikt, framförallt rätten att söka asyl och förbud mot återsändande till område där personers liv och frihet hotas. Dessa rättigheter är erkända i regionala och internationella konventioner. De instrumenten innehåller också andra betydelsefulla principer, såsom principen om att hålla samman familjer, vilket är av vikt för exempelvis anhöriginvandringen. Undersökningen av huruvida svensk invandringspolicy och praxis överensstämmer med migranternas rättigheter har utgått från de rättigheter och principer som finns uttryckta i internationella, regionala och nationella regleringar. Mer omfattande och krävande kriterier skulle kunna uppställas med hjälp av de politiska och moraliska argument som figurerar i akademiska och andra offentliga debatter, men jag har valt att utgå från de kriterier som hittills stadfästs snarare än de normativa kriterier som skulle kunna ställas upp.

Vid sidan av substansvärden handlar demokrati också om en rad procedurvärden, som har sin grund i folksuveränitetsprincipen och rör medborgarnas möjligheter till insyn och deltagande i politiska processer samt möjligheterna att utkräva ansvar för beslut. Demokrati handlar om medborgarnas självstyre och möjligheter att gestalta sitt liv tillsammans utifrån de överväganden, målsättningar, intressen och värden som medborgarna diskuterar i offentlig debatt och beslutsprocesser. Varje medborgare ska ha lika rätt och jämlika möjligheter att göra sina intressen, behov och perspektiv gällande i de politiska processerna. I ett representativt system handlar programmeringen av politisk makt om att medborgarna har möjligheter att på ett verkningsfullt sätt påverka de politiska representanterna och att de i sin tur kan ange hur förvaltning och domstolar ska genomföra den valda inriktningen på politiken (se t ex Dahl 1989; Habermas 1992).

Förhållandet mellan demokratins procedur- och substansvärden är omdiskuterat. Det råder ingen konsensus om hur balansen mellan rättigheter och folksuveränitet bör se ut, särskilt inte rörande tolkningen av maktodelningsprincipen, domstolars lagprövningsrätt och liknande (se t ex Dahl 1989: kap 10-13; Elster & Slagstad 1988). Dessa debatter om konstitutionalism och demokrati har många likheter med debatterna kring demos beslutanderätt och migranternas rättigheter eftersom det handlar om i vilken utsträckning och på vilket sätt demos beslutsrätt är begränsad av individers rättigheter, men det finns också skillnader mellan de två debatterna. De sedvanliga diskussionerna om majoritetsstyrets problem förutsätter att de vars rättigheter berörs har möjlighet att delta i beslutsfattandet, men det omöjligt eller i varje fall mycket svårt för asylsökande, anhöriga, arbetskraftsinvandrare och irreguljära migranter att själva kunna delta i de politiska processer där rättigheter gestaltas. De saknar tillgång till de politiska processerna och istället företräds deras rättigheter, behov och intressen av NGO:er och andra liknande aktörer på advokatorisk basis. Även om organisationer och föreningar generellt sett spelar en mycket viktig roll i att företräda intressen, behov och rättigheter är det också ett mycket stort demokratiskt problem att de som företräds av NGO:er inte har en självständig politisk ställning i de politiska processerna. Genom att inte kunna delta i politiskt beslutsfattande blir migranter avhängiga organisationer, som också har andra intressen och kanske måste anpassa sig till det rådande debattklimatet för att kunna utöva inflytande.

Att alla som berörs av invandringspolitiska beslut inte har tillgång till de politiska processerna har att göra med att demokratin är en styrelseform för ett i tid och rum avgränsat kollektiv. Lagstiftning och policy påverkar medborgare i andra stater – och det är dessutom själva

kärnan i invandringspolitiken – utan möjligheter för dem att delta. Därmed är risken stor att de frågor som är av central betydelse för migranter placeras långt ner på den politiska dagordningen, eller att debatt och lagstiftning domineras av demos synsätt och att migranternas intressen, behov och rättigheter åsidosätts. Den risken är särskilt påtaglig i den mån invandring framställs som problem eller hot mot kollektivet, men även argument som bygger på rättigheter, generositet och solidaritet färgas lätt av att det är demos som utgör utgångspunkten för invandringspolitiskt beslutsfattande. Det finns en risk att generositet och rättigheter blir något som medborgarna i välmening utsträcker till de mindre lyckligt lottade i världen. Det finns visserligen en rad skillnader i det avseendet mellan rättigheter och generositet – framförallt att rättigheter har att göra med de legitima anspråk som personer kan rikta till institutioner medan generositet visas andra. Men det finns också likheter, exempelvis att rättigheter motsvaras av förpliktelser och därmed lätt blir till en diskussion om ”våra” förpliktelser gentemot ”andra”.

Som många studier av invandringspolitikens diskursiva former visat är uppdelningen i vi-och-dom mer eller mindre alltid närvarande i invandringspolitiska debatter. Det problematiska ur ett demokratiskt perspektiv är att uppdelningen mellan medborgare och personer som (ännu) inte är medborgare, inte är tillfällig utan hänger samman med demokratin som styrelseform för ett avgränsat kollektiv (jfr Näsström 2007). Samtidigt kan de exkluderande konsekvenserna av denna uppdelning mildras genom att de resurser rörande perspektivtagande och upplysning, som är väsentliga beståndsdelar av ett demokratiskt förhållningssätt, används i politisk debatt och policyutformning. Därmed engageras medborgarna i en process varigenom uppfattningar, värden och normer kan transformeras (Benhabib 2004: kap 5; 2007). I den moderna demokratin är dessutom denna vertikala omvandlingsprocess knuten till principer och ideal om jämlikhet och frihet som har en allmängiltig karaktär. Idealet om jämlik frihet sätter lagstiftning och policy liksom i bredare mening vardagliga praktiker och förhållningssätt under press att förändras för att de ska stå i överensstämmelse med detta ideal (jfr Taylor 2004). Huruvida denna omvandling är framgångsrik är naturligtvis en öppen fråga, särskilt som det rör sig om knappa resurser. Men på samma sätt som demokratiskt beslutsfattande bygger på en rad andra idealiseringar, exempelvis förmågan att kombinera egen- och allmänintresse, förhåller det sig med perspektivtagande, ömsesidig upplysning och så vidare. De utgör oundgängliga idealiseringar som kan tas i bruk av medborgarna för kritik av politiska beslut och administrativ praxis likväl som av värden och normer i samhället i stort (Benhabib 2004: kap 5; Habermas 1992: kap 7 och 8).

Förutom att de i demokratin inbyggda resurserna möjliggör en omvandling av värden och normer samt de praktiker där dessa manifesteras, så gör de också det möjligt att ifrågasätta de institutionella former som demokratin har vid ett bestämt tillfälle. Därmed kan regleringen av beslutsfattande ifrågasättas, exempelvis gällande dem som har rätt och möjlighet att delta eller vars intressen och behov bör beaktas i politiskt beslutsfattande. Det öppnar upp för en kompletterande omvandlingsprocess, som rör den horisontella utsträckningen av dem som har rätt att delta och göra sin röst hörd. Det i sig berör en för den moderna demokratin central princip, nämligen att de som berörs av lagstiftning också ska ha möjlighet att delta i dess gestaltning (jfr Habermas 1992: kap 3 och 4; Rancière 2006).

4.2 Representation

Representationskriteriet i denna undersökning handlar om riksdagens ställning och betydelse i de politiska processerna. Parlamentet är som det lagstiftande organet medborgarnas huvudsakliga kanal för att påverka lagstiftning och policy i en representativ demokrati och bygger därmed på folksuveränitetsprincipen.³² I studien har undersökts om beslut initierats i riksdagen eller av regeringen, på vilket sätt riksdagen varit involverat i den politiska processen, exempelvis om utredningar haft parlamentarisk representation, huruvida utskottsbehandlingen lett till förändringar av förslag och därmed i vilken grad riksdagen fungerat som en arena för förhandling, samt i vilken grad beslut varit föremål för omfattande debatt i riksdagen. Vid sidan av dessa indikatorer på riksdagens ställning är det också av betydelse att diskutera utlänningslagens karaktär av ramlagstiftning och därmed det utrymme som riksdagen givit åt regering och förvaltning att utveckla praxis.

Allmänt sett har riksdagens ställning i invandringspolitiskt beslutsfattande stärkts över tid.³³ Under 1960- och 1970-talen begränsades riksdagens roll till att huvudsakligen legitimera redan fattade beslut och kodifiera praxis. Arbetskraftsinvandringens reglering bestämdes i det korporativa samarbetet mellan stat och organisationer på arbetsmarknaden och 1976 års reform av utlänningslagen var i mångt och mycket en kodifiering av rådande praxis. Konfliktnivån var mycket låg under denna tid och beslut i riksdagen fattades i stor enighet.

Politiseringen av migrationspolitiken sedan 1980-talets slut har förändrat detta mönster. Större oenighet mellan partierna har gjort riksdagen till ett tydligare forum för debatt än tidigare och också bidragit till att riksdagen är en viktigare arena för förhandlingar och kompromisser. Det tydligaste tecknet på riksdagens mer centrala ställning är att regeringen under de gångna femton åren i flera fall inte

kunnat få stöd i riksdagen för sin linje, exempelvis rörande övergångsreglerna i samband med EU:s utvidgning, eller lyckats med det enbart efter förhandlingar i utskotten, till exempel vid implementeringen av transportöransvaret. I några fall har också riksdagen tydligt angivit vilken inriktning den anser viktig för den fortsatta policyutvecklingen. Det gäller exempelvis 2001 års principbeslut att förvaltningsdomstolarna ska hantera besvär i ärenden som rör utlänningslagstiftningen och 2003 års tillkännagivande om en utredning rörande arbetskraftsinvandring från länder utanför EU.

Att majoriteter bildas i riksdagen som avviker från regeringens förslag eller tillkännager riksdagens uppfattning är tydliga exempel på att riksdagen i samband med politiseringen av invandringspolitiken fått en mer central ställning i beslutsfattandet än tidigare. I sammanhanget ska dock noteras att riksdagen även tidigare fungerade som en betydelsefull förhandlingsmiljö, exemplifierat genom det sätt som socialdemokraterna i samband med arbetet med 1980 års utlänningslag menade att den borgerliga regeringen varit mycket tillmötesgående och villig att söka gemensamma lösningar.

Riksdagens mer centrala roll i beslutsfattandet under de senaste årtiondena måste emellertid ses i ljuset av framväxten av den gemensamma invandringspolitiken inom EU. Beslutsprocessen inom unionen gör att regering och förvaltning är viktiga aktörer, medan parlamenten lätt hamnar i bakvattnet, både med avseende på möjligheterna att påverka beslutsfattandet inom unionen och att vid genomförandet av direktiv och andra EU-beslut spela en policyutvecklande roll. Visserligen finns möjligheter för riksdagen att genom EU-nämnden påverka regeringens hållning och genom behandling av PM rörande lagstiftningsförslag inom EU kunna delta i beslutsprocessen, men dessa påverkansmöjligheter är ändå begränsade om man jämför med dem som finns i nationella policyprocesser (jfr Blomgren 2005; Hegeland 2002; Lindgren 2000). Möjligheterna att spela en policyutvecklande roll vid genomförandet av direktiv är också begränsad. Implementeringen inskränks vanligtvis till de förändringar som är nödvändiga givet direktivens innehåll. Mera sällan utgör de utgångspunkten för en mer omfattande debatt om inriktningen på policy (jfr Spång 2006).

Lejonparten av lagstiftning och policy inom alla politikområden initieras av regeringen, samtidigt som regeringen i det att de tar upp frågor för utredning och ger förslag på förändringar svarar på krav och opinioner uttryckta av politiska aktörer (jfr Lindvall & Rothstein 2006). Utlänningslagstiftningen är inget undantag från detta mönster. Regeringen har varit den initierande aktören i flera fall, exempelvis för

1989 års beslut om asylskäl och upphävandet av detta beslut 1991, regleringen av massflyktsituationer samt vid flera av de stora reformerna av utlänningslagstiftningen (1976 och 1997) och utarbetandet av nya utlänningslagar (1980 och 1989). I en del fall har regeringen varit en initierande aktör mer i formell än i reell mening. Det gäller framförallt regleringen av arbetskraftsinvandringen i mitten och slutet av 1960-talet, som i huvudsak bestämdes i korporativa organ och där LO var drivande för att ändra politiken, liksom en rad av de beslut som har att göra med framväxten av en gemensam invandringspolitik i EU. Även om den svenska regeringen varit positivt inställd till ett ökat samarbete om dessa frågor inom unionen finns det för närvarande alltför lite forskning som belyser hur pass drivande regeringen varit i detta arbete för att närmare uttala sig om dess initierande roll (jfr Wienecke 2002).

Den ökande konfliktnivån och polariseringen av debatten om invandringspolitikerna sedan 1980-talets slut har som sagt gjort att riksdagen kommit att spela en mer central roll i policyprocesserna än tidigare. I flera fall har förändringar initierats i riksdagen. Det gäller till exempel den utredning som tillsattes 2000 för att utreda effekterna av de ändrade reglerna rörande anhöriginvandring i samband med 1997 års revision av utlänningslagen, 2001 års principbeslut om att överklagande i utlänningsärendena ska hanteras av förvaltningsdomstolarna och 2003 års beslut om en utredning av arbetskraftsinvandring från länder utanför EU. Att konsekvenserna av de förändrade reglerna kring anhöriginvandring skulle utredas hade ett brett stöd i riksdagen, medan principbeslutet 2001 var mer kontroversiellt eftersom den socialdemokratiska regeringen förordade en särskild migrationsdomstol. Moderaterna gjorde i det fallet gemensam sak med de andra partierna i riksdagen. När det gäller utredningen om arbetskraftsinvandring från länder utanför EU var det miljöpartiets agerande, att söka en kompromiss med de borgerliga partierna, som var avgörande för utfallet.

Ett av de sätt som riksdagens ledamöter kan påverka lagstiftning och policy även om förändringar inte initieras i riksdagen är genom parlamentariska utredningar. Utredningsväsendet har ofta framhävts som en väsentlig del av det svenska politiska systemet, bland annat för att belysa frågor på ett allsidigt sätt. Utredningsväsendet har också varit av vikt för att beslut har en samhällslig förankring, något som är betydelsefullt för både beslutens genomförande och legitimitet (se t ex Hermansson m fl 1999: kap 2; Lewin 1992). Den senare aspekten av utredningsväsendets funktion handlar både om stödet för lagstiftning och policy bland inflytelserika aktörer i samhället i stort och hos

partierna i riksdagen. Utredningar har ofta varit en viktig arena för att arbeta fram kompromisser mellan partierna (se t ex Sannerstedt 1992: 100ff). Flera forskare och debattörer menar att utredningsväsendet förändrats under de senaste årtiondena. Särskilda utredare och arbetsgrupper inom departementen används i större utsträckning än tidigare och den tid utredningar har till sitt förfogande är kortare idag än tidigare. Utredningarna fungerar också i mindre grad som en arena för förhandlingar och kompromisser mellan partierna (se t ex Hermansson m fl 1999: 28f; Holm 1998). En del debattörer och forskare menar att dessa förändringar påverkar kvaliteten på lagstiftningsförslagen eftersom tidspressen gör det svårt att belysa frågor på ett uttömmande och allsidigt sätt samt att möjligheterna att nå hållbara kompromisser påverkas på ett menligt sätt (se t ex Ahlbäck-Öberg & Öberg 2005). I flera fall under det senaste årtiondet har också deltagande partier riktat kritik mot beredningen av frågor, bland annat avseende den tid som stått till förfogande och därmed möjligheterna att utarbeta ett fullgott beslutsunderlag. Som exempel kan nämnas utredningen som förberedde 1997 års förändringar av utlänningslagen liksom flera av utredningarna av frågor relaterade till EU, såsom Schengenmedlemskapet och transportöransvar.

I flera av de undersökta fallen har förändringar beretts genom utredningar med parlamentarisk representation. Det gäller exempelvis utredningen om 1980 års utlänningslag och flera av de stora förändringarna av utlänningslagstiftningen, exempelvis 1976 och 1997 års revideringar, utredningarna om 1968 års och 1984 års invandringspolitiska riktlinjer, liksom utredningar av mer specifika frågor, till exempel den utredning om 1997 års förändringar av anhöriginvandringen som tillsattes 2000. Det policyarbete som resulterade i 2006 års utlänningslag har delvis förberetts i parlamentariska utredningar, bland annat i den utredning som presenterade sitt betänkande om instans- och processordningen 1999 och den parlamentariska grupp som tillsattes 2003 för att fortsätta arbetet med en ny utlänningslag i ljuset av den kritik som Lagrådet riktat mot 2002 års lagrådsremiss. Även delar av arbetet med Schengenmedlemskapet utreddes i parlamentariska utredningar. Men i både fallet med Schengen och 2006 års utlänningslag har stora delar av lagstiftnings- och policyförändringarna förberetts i arbetsgrupper och av särskilda utredare.

Särskilda utredare har använts i ett flertal fall, bland annat i arbetet med 1989 års utlänningslag, regleringen av massflyktsituationer och utredningen av konsekvenserna av EU:s östutvidgning för arbetsmarknad och socialförsäkringssystem. Flera frågor har också utretts av arbetsgrupper i ett eller flera departement, något som särskilt använts

när det gäller genomförandet av EU-direktiv. Ett exempel är särskilt intressant att lyfta fram här, nämligen utredningen av transportöransvar som från början gavs till en sittande parlamentarisk utredning, men där denna bad regeringen att bli befriad från uppdraget på grund av oenigheten mellan partierna.

Riksdagen är ett forum för debatt mellan partierna och mellan regering och riksdagens ledamöter. Under 1960- och 1970-talen betonade partierna det breda samförstånd som rådde i invandringspolitiken. Även om det fanns meningsskiljaktigheter mellan partierna var de små. Detta har sedermera ändrats till följd av politiseringen av invandringspolitiken. Redan debatterna om 1980 års utlänningslag och 1984 års riktlinjer visade på tydligare skillnader mellan partierna än tidigare. I samband med debatten om 1984 års riktlinjer kritiserades moderaterna av socialdemokrater och andra partier för att bryta med den samsyn som funnits under flera decennier och för att inte stå upp för en generös och human flyktingpolitik gentemot de grupper i samhället som krävde en mer restriktiv politik. Men det var först i samband med debatten om 1989 års utlänningslag och Luciabeslutet 1989 som konfliktlinjerna blev mer tydliga. I båda fallen framträdde den uppdelning i två "block" som sedermera karaktäriserat mycket av politisk debatt och beslutsfattande. Moderater och socialdemokrater har samarbetet i flertalet invandringspolitiska frågor, med undantag för arbetskraftsinvandringen, under det senaste decenniet. Under 1990-talet stöddes de också av centerpartiet i de flesta fall. De andra partierna (naturligtvis med undantag för Ny Demokrati 1991-1994) har, om än i varierande grad, varit kritiska till moderaternas och socialdemokraternas samarbete och bildat den kritiska oppositionen i flertalet frågor som rör migrationskontroll, asylrätt och anhöriginvandring.

Av intresse ur ett demokratiskt perspektiv är att kritikerna av de senaste femton årens politik, särskilt på asylområdet, kombinerat procedur- och substansvärden i sin kritik. Kritiken av Luciabeslutet handlade både om de inskränkningar av asylrätten som därmed företogs och att regeringen fattat ett beslut med omfattande konsekvenser för praxis utan att ha först inhämtat riksdagens godkännande. Även senare har oppositionen ofta tagit upp både brister i beredning och rättighetsskydd, bland annat i utredningen om 1997 års förändringar av utlänningslagen, ratificeringen av Schengenöverenskommelserna och beredningen av det operativa inträdet i Schengen, utvidgningen av visumpliktiga länder, reglering av transportöransvaret och människosmuggling.

Riksdagens utskottssystem utgör en kontext och arena för förhandlingar, även om många substantiella förhandlingar äger rum utanför riksdagen, exempelvis i utredningar, samt i formella och informella möten mellan ledande partiföreträdare. Men utskotten utgör det parlamentariska livets nav och förhandlingar mellan partierna i samband med utskottsbehandlingen av ärenden är vanligt. Dessa förhandlingar är av lite olika slag, beroende på om syftet med dem är att vinna minsta möjliga majoritet för ett förslag, nå breda uppgörelser eller om det handlar om förhandlingar mellan de partier som befinner sig i minoritet att stärka minoritetsrösten (se t ex Mattsson 1996; Sannerstedt 1992; Sjölin 1991). Utskottsbehandlingen har inte undersökts i detalj, men det finns i varje fall ett exempel på betydelsefulla kompromisser i samband med utskottsbehandlingen, nämligen rörande transportöransvaret 2004. När propositionen skulle behandlas i socialförsäkringsutskottet var det först efter en kompromiss mellan moderater och socialdemokrater om att konsekvenserna av transportöransvaret för asylrätten måste utredas som en majoritet till förmån för den föreslagna regleringen kunde bildas. På samma sätt som den ökande konfliktnivån under de senaste decennierna återspeglas i reservationer till utredningar, har också reservationerna i utskotten ökat. I båda fallen är emellertid utvecklingen på det invandringspolitiska området inte unik. Även inom andra politikområden märks en ökad konfliktnivå sedan 1970-talets slut, bland annat i antalet reservationer till regeringens propositioner, som under 1970-talet låg kring 1/3 för att i början av 1980-talet stiga till 2/3 av alla utskottsbetänkanden (Sannerstedt 1992).

Vid sidan av dessa aspekter till riksdagens roll i lagstiftnings- och policyarbetet är det också av betydelse att beakta regeringens och förvaltningens roll i genomförande samt utvecklingen av praxis. Utlänningslagstiftningen har under lång tid haft karaktären av ramlagstiftning med mycket stora befogenheter för regeringen att genom utlänningsförordningen och avgöranden av enskilda fall styra praxis. Riksdagen ansåg under lång tid att denna ordning var ändamålsenlig och avhände sig därmed möjligheter att styra policy och praxis. Det motiverades bland annat genom att lagstiftningens materia innebar att bedömningar och beslut måste göras med avseende på situationer och förändringar i världen som lagstiftaren inte kunde förutse. Dessutom spelade politiska avvägningar i förhållande till andra länder en viktig roll inom invandringspolitiken, något riksdagen tidigare menade talade för att ge regeringen en framträdande roll i att skapa praxis. En rad regleringar, exempelvis rörande visum, sågs också som ett slags tillfälliga avsteg från principerna om fri rörlighet. Även om regleringen

av arbetskraftsinvandringen innebar slutet på den i det närmaste fria invandringen och att riksdagen vid flera tillfällen från 1968 och framåt bekräftade tanken om en reglerad invandring var det först genom 1989 års utlänningslag som regler om visum och så vidare togs med i utlänningslagen.

De ökade konflikterna om invandringspolitiken har gjort att lagstiftningens inriktning och karaktär kommit att diskuteras i högre grad än tidigare. Även frågan huruvida lagstiftarens intentioner förverkligas i praxis har debatterats i större utsträckning än tidigare. Som exempel kan nämnas att många politiska aktörer under de senaste årtiondena kritiserat myndigheter för att utveckla en alltför restriktiv praxis, som de anser avviker från riksdagens avsikter med lagstiftningen. Ett annat exempel är de debatter som förts om förändringarna av asylskäl, bland annat i förhållande till 1997 års reform av utlänningslagen och införandet av förföljelse på grund av kön och sexualitet. Det senare fick inte det genomslag i praxis som många av riksdagens ledamöter menade var meningen med att tydliggöra detta asylskäl.

Ett annat skäl till att riksdagens roll som lagstiftare betonats har att göra med de frågor som diskuterats. Inte minst debatterna om rättssäkerhet och förändringar av instans- och processordningen har handlat om hur lagstiftningen måste vara utformad för att kunna användas i ett domstolsförfarande. Därmed har kraven på en lagstiftning som är tydligare och mer detaljerad samt lämnar mindre utrymme för skönsmässiga bedömningar ökat, vilket bidragit till att stärka riksdagens roll som lagstiftare. Under den tidiga perioden sågs det som en fördel att både regering och förvaltning kunde göra situationsorienterade bedömningar, medan frågor om en rättstillämpning med tydlig förankring i ideal om rättssäkerhet och rättigheter kommit i fokus under det senaste årtiondet.

Förvaltningens roll för invandringspolitiskt beslutsfattande visas genom att 1968 års riktlinjer och 1976 års förändringar av utlänningslagen i hög grad handlade om att riksdagen kodifierade en redan etablerad praxis. Förvaltningen har också spelat en initierande roll, genom att ta upp problem och frågor som den anser behöver åtgärdas från politisk sida (jfr Lundquist 1992). Bland de beslut som jag undersökt finns några fall där förvaltningen haft en direkt politisk betydelse, exempelvis i SIV:s sätt att under hösten 1989 rikta uppmärksamhet på de problem man menade fanns med flyktingmottagandet till följd av det ökande antalet asylsökande. Även i andra fall har myndigheter stor betydelse för utformningen av policy, exempelvis för utvecklingen av en återvändandepolicy under 1990-talet (Johansson 2005: 95ff).

4.3 Ansvarsutkrävande

Att medborgarna har möjlighet att genom val av representanter utkräva ansvar för fattade beslut är ett centralt demokratiskt procedurkriterium. I den demokratiteoretiska debatten finns huvudsakligen två sätt att se på medborgarnas ställningstagande i allmänna val, att det antingen handlar om att ge representanterna ett mandat eller att utvärdera och utkräva ansvar för representanternas beslut (se t ex Naurin 2003). Att fokus ligger på ansvarsutkrävande i denna studie har inte att göra med något principiellt ställningstagande i denna debatt, utan motiveras av praktiska överväganden. Att studera medborgarnas inflytande i hela kedjan av auktorisering av representanterna genom allmänna val har inte varit möjligt.

I det första kapitlet nämndes två indikatorer på ansvarsutkrävande, i vilken mån beslutsfattande överensstämmer med utfästelser i parti-program, valmanifest och andra offentliga uttalanden samt vilken betydelse invandringspolitiska frågor haft i valrörelser. Att visa på sambandet mellan utfästelser och beslut är svårt i allmänhet, särskilt som löften och målsättningar vanligtvis är allmänt formulerade (jfr Naurin 2006). I invandringspolitiken är detta problem särskilt tydligt. Särskilt gäller det för den tidiga perioden. Invandringspolitiken började nämnas av partierna i partiprogram och valmanifest först i början av 1970-talet och då i allmänna ordalag (Demker & Malmström 1999: 67ff).³⁴ I mångt och mycket återspeglar det att invandringspolitiken inte var någon politisk stridsfråga vid denna tid. Det är inte förrän i slutet av 1980-talet och början av 1990-talet som väljarna började ange att invandringspolitiken hade betydelse för deras röstbeteende (se t ex Brandorf, Esaiasson & Håkansson 1996). Den ökande betydelsen av invandrings- och flyktingpolitik för väljarnas ställningstagande motsvaras av en liknande utveckling hos de förtroendevalda (se Brothén & Gilljam 2006: 202f).

Trots de ökande konflikterna kring invandringspolitiken är de flesta ställningstagandena fortfarande av generell karaktär. För det mesta har mer specifika krav saknats, även om det finns några sådana exempel från de senaste femton årens debatt. Folkpartiets och kristdemokraternas utfästelser i samband med 1991 års valrörelse att upphäva Luciabeslutet är ett exempel. Den frågan överskuggades naturligtvis av Ny Demokratis inträde på den politiska arenan och partiets krav på ökad restriktivitet i invandringspolitiken, sätt att utmåla invandring och invandrare som problem och hot, misstänkliggörande av motiven hos flyktingar (ekonomiska flyktingar) och så vidare. Även i den föregående valrörelsen (1988) hade dessa teman kommit upp, i samband på folkomröstningen i Sjöbo, men invandringspoli-

tiken var ingen profilfråga på partierna på riksplplanet. De etablerade partierna försökte bemöta opinionen i samband med omröstningen i Sjöbo genom att betona vikten av en generös flyktingpolitik och en liknande strategi utmärkte deras sätt att förhålla sig till Ny Demokrati i samband med 1991 års valrörelse (Boréus 2006: kap 3; Bjurulf & Fryklund 1994; Uddman 1992).

Även i 1994 års valrörelse fanns ett liknande ställningstagande från de etablerade partierna, men en viss anpassning hade ägt rum hos moderater och socialdemokrater. Båda partierna hade diskuterat sina program rörande invandringspolitiken under 1993. Moderaterna antog ett nytt flyktingpolitiskt dokument 1993, i vilket betonades att man skulle arbeta för en harmonisering av flyktingpolitiken i Europa och man måste visa stramhet mot dem som inte hade egentliga asylskäl. Dessutom betonades återvandring och striktare regler för anhöriginvandringen (*Dagens Nyheter*, 4 april, 1993). Även bland socialdemokraterna diskuterades liknande förslag; man enades under diskussioner inom partiet 1993 att invandringskontrollen borde förbättras och att man skulle vara tydlig med att enbart dem med starka skyddsbehov får asyl i Sverige. Det senare ansågs vara av betydelse för att inte skicka ut dubbla signaler. Det nya synsättet inom socialdemokratin var emellertid mycket omdiskuterat och många menade att partiets linje var ett uttryck för ett slags populism à la Ny Demokrati, medan det försvarades av den nye invandringspolitiske talesmannen Leif Blomberg, som noterade att Ny Demokrati inte hade fel ”i precis allt” (citerad i *Dagens Nyheter*, 18 september, 1993).³⁵ Varken i 1998 års eller 2002 års valrörelse spelade flyktingpolitiken någon framträdande roll, men däremot diskuterades behovet av arbetskraftsinvandring under 2002 års valrörelse. De borgerliga partierna och miljöpartiet förespråkade arbetskraftsinvandring. Det var första gången som frågan arbetskraftsinvandring spelade någon roll i en valrörelse (Boréus 2006: kap 6).

Att de borgerliga partierna kom överens med miljöpartiet om att kräva en utredning för att titta närmare på hur systemet med arbetskraftsinvandring skulle utformas är ett exempel där det finns en tydlig koppling mellan utfästelser från partiets sida och beslut. Ett annat exempel är som sagt upphävandet av Luciabeslutet 1991. Ett av de mest tydliga exemplen där utfästelser inte följts är de löften som den socialdemokratiska regeringen gjorde under längre tid att övergångsregler i samband med östutvidgningen av EU inte skulle införas.

Med tanke på att invandringspolitiken blev en fråga som berördes i partiprogram och valplattformar först under 1970-talet och då mestadels i allmänna ordalag samt att skillnaderna mellan partierna var små fram till 1980-talet, var också möjligheterna att utkräva

ansvar från medborgarnas sida begränsade under denna tid. Att mycket av de invandringspolitiska regleringar som bekräftades genom 1968 års riktlinjer och 1976 års förändringar av utlänningslagen hade sitt upphov i administrativ praxis och i korporativa beslutsorgan på arbetsmarknaden minskade möjligheterna till ansvarsutkrävande ytterligare.

Politiseringen av invandringspolitiken har gjort att skillnaderna mellan partierna blivit mer markerade och tydligare skillnader bidrar i allmänhet till ökade möjligheter att utkräva ansvar. Samtidigt ska man inte överdriva dessa konsekvenser. Att moderater och socialdemokrater varit överens om politikens inriktning och samarbetat i flertalet beslut under den senaste femton åren minskar möjligheterna till ansvarsutkrävande eftersom dessa partier utgör de två regeringsalternativen. Dessutom framställer de sig som varandras ideologiska motståndare och det finns därför mycket litet intresse från deras sida att föra fram likheterna dem emellan i synen på invandringens reglering. Båda förhållandena minskar medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar för fattade beslut.

4.4 Tillmötesgående

Tillmötesgående handlar om medborgarnas möjligheter att vid sidan av återkommande val till politiska församlingar och andra instrument för att uttrycka folkviljan, exempelvis folkomröstningar, påverka det politiska beslutsfattandet. Delar av denna påverkansprocess, sådant det handlar om de argument som varit vanliga i offentlig debatt diskuteras i 4.5 och i de fall det handlar om förhållandet mellan partiets ställningstagande och beslutsfattande har denna fråga diskuterats i det föregående avsnittet. I fokus för tillmötesgående står i denna studie inklusion av samhällliga aktörer i de politiska processerna och beslutsfattares sätt att förhålla sig till desamma och de krav som de framför. Beslutsfattares tillmötesgående i mer detalj bemärkelse har inte kunnat studeras, bland annat därför att det är svårt att belägga i vilken grad beslutsfattare beaktar offentliga opinioner i beslut.

Förutom de intresseorganisationer som framförallt varit aktiva i frågor om arbetskraftsinvandringen finns ett flertal organisationer och kyrkor och andra religiösa samfund som är verksamma inom det migrationspolitiska området, särskilt inom flyktingpolitiken. Antalet aktörer har ökat över tid och också i varje fall delvis ändrat karaktär. Idag dominerar de humanitära och människorättsorienterade NGO:erna fältet, medan invandrarföreningar spelar en mindre framträdande roll än tidigare. Under 1970-talet och 1980-talet var invandrarföreningar mer synliga aktörer i de politiska processerna, bland annat genom det

sätt som regeringen i propositioner hänvisade till deras synpunkter. Detsamma gäller delvis för arbetsmarknadens parter, vars remissvar tillmättes stor betydelse under den tidiga perioden, men numera berörs mera sällan. Utredningarna om arbetskraftsinvandring, exempelvis i samband med östutvidgningen av EU och arbetskraftsinvandring från länder utanför EU, är undantag i sammanhanget.

Flera NGO:er tillhör sedan länge etablerade aktörer, exempelvis Amnesty, Rädda Barnen och Röda Korset. Dessa har deltagit i de politiska processerna sedan slutet av 1960-talet eller 1970-talets början och deras synpunkter berörs ofta i propositioner. Flera andra grupper och organisationer har sin grund i den mobilisering för en rättighetsbaserad och generös invandringspolitik som växte fram som svar på den ökande xenofobiska opinionen under mitten och slutet av 1980-talet. Det gäller exempelvis FARR, som bildades 1988 och sedermera spelat en viktig roll i debatten om asyl- och flyktingpolitiken. FARR har delvis fungerat som en plattform för medlemmar i andra NGO:er att mötas för att diskutera asylpolitiska frågor.³⁶ Samarbete mellan de etablerade aktörerna sker bland annat i FOSIF, som är ett nätverk där bland annat Amnesty, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar, Caritas, Rädda Barnen, Röda Korset, FARR, RFSL och Svenska Flyktingrådet ingår (se t ex Sjöquist 1996). Samarbetet i FOSIF är av informellt slag; man träffas sex-sju gånger om året för att diskutera aktuella frågor och arbetet med dessa. Ibland bjuds också myndighetsföreträdare, exempelvis från Migrationsverket, in till gruppens träffar.³⁷ Ibland samarbetar de olika organisationerna i breda initiativ som handlar om att väcka opinion. Som exempel kan nämnas Flykting-86 kampanjen liksom amnestikampanjerna i samband med den nya utlänningslagen 2005, även om varken Amnesty, Rädda Barnen eller Röda Korset medverkade i de senare.

Bland de etablerade NGO:erna skiljer sig sättet att arbeta åt beroende på organisationens fokus. Organisationer som Amnesty, FARR, Rädda Barnen och Röda Korset ordnar seminarier och arrangerar utbildningsverksamhet, organiserar insamlingar och kampanjer, lägger fram material för utredningar, uppvaktar politiker och tjänstemän och svarar på remisser. Kontakter med myndighetsföreträdare, tjänstemän i departement och med företrädare för politiska partierna sker regelbundet. Dessa kontakter handlar om en rad olika frågor, från förslag rörande lagstiftnings- och policyändringar till praxis. Mötena har olika karaktär beroende på de frågor som behandlas; det handlar ofta om att lägga fram synpunkter, men också att bistå med information och konsekvensanalyser. En del organisationer, bland annat FARR, har också kontakter med enskilda riksdagsledamöter och bistår dessa med

information som exempelvis kan ligga till grund för interpellationer och frågor till regeringen i riksdagen.³⁸ Flera av organisationerna arbetar med enskilda fall och ger stöd åt asylsökande i deras kontakter med myndigheter; det gäller exempelvis arbetet med enskilda asylsökande i FARR:s lokalorganisationer.

Lämpligheten i arbetssätt bedöms från fall till fall, men de större organisationerna på området kan ofta använda sig av flera påverkansstrategier samtidigt.³⁹ Flera företrädare för organisationer menar att olika arbetssätt måste kombineras för att man ska kunna nå önskad effekt. Det räcker inte med att ha bra argument och föra fram kunskap till beslutsfattare, utan argumentationen måste kombineras med opinionsbildning för att den ska kunna få effekt och genomslag.⁴⁰ Organisationsföreträdare betonar att det är lätt att få tillgång till politiker och tjänstemän och att dessa tar sig tid att lyssna på argument och synpunkter; FARR:s ordförande Michael Williams menar att det politiska systemet präglas av en dialogatmosfär.⁴¹ Men att ha tillträde till politiker och tjänstemän betyder inte med automatik att de också påverkas av vad organisationerna har att säga. Bland annat Madelaine Seidlitz vid Amnesty menar att det är viktigt att vara medveten om denna skillnad vid kontakter och försök att påverka beslutsfattare.⁴²

Vid sidan av de etablerade NGO:erna finns också nätverk för att hjälpa asylsökande som gömmer sig undan avvísning, något som framförallt vuxit fram under de senaste femton åren (Hebert & Jacobsson 1999; Segerstedt-Wiberg 1997; Vestin 2002: kap 4). Som exempel kan nämnas Fristadsrörelsen och nätverket ”ingen människa är illegal”. I nätverken engagerar sig personer med skilda politiska bakgrunder och de arbetar med enskilda fall, mestadels i nära samarbete med de asylsökandes juridiska ombud. Det är också vanligt att man försöker intressera media för att skapa uppmärksamhet och många aktiva har mycket positiva erfarenheter av den hjälp som media kan ge i enskilda fall, samtidigt som det för de aktiva också visar på den rättsosäkerhet som råder i asylsystemet. Kontakter med partier och andra liknande politiska aktörer är mindre vanliga, bland annat därför att det i högre grad är myndigheternas praxis än lagstiftningen i sig som står i fokus (Hebert & Jacobsson 1999).

Tillsammans utgör NGO:er och nätverk inom det flyktingpolitiska området ett slags social rörelse där olika organisations- och verksamhetsformer liksom påverkansstrategier kombineras. Av intresse i det sammanhanget är den roll som civil olydnad spelar. Civil olydnad är en betydelsefull demokratisk praktik i det att den innebär en appell till konstitutionella principer och demokratiska normer. En del politiska filosofer och samhällsvetare menar att civil olydnad huvudsakligen

handlar om att försvara individers rättigheter mot orättfärdiga och godtyckliga beslut, medan andra lägger större vikt vid dess roll i den demokratiska viljebildningsprocessen. Synsätten anknyter till den moderna demokratins grundläggande principer om rättigheter och folksuveränitet och står inte nödvändigtvis i motsättning till varandra eftersom de i båda fallen handlar om att framhäva civil olydnads roll i att demokratisera samhället, att säkerställa och utvidga rättigheter respektive att vidga de möjligheter till deltagande som demokratin ger medborgarna. Civil olydnad bygger på de resurser till omgestaltung av demokratin som utgör väsentliga beståndsdelar till densamma och är i den meningen av betydelse för att sätta igång de horisontella och vertikala läroprocesser varigenom värden och normer omdefinieras och de som har möjlighet att delta vidgas (se t ex Cohen & Arato 1992: kap 11; Dworkin 1977; Habermas 1983; Rawls 1971: § 55-59).

När det gäller inklusion av samhällliga aktörer i de politiska processerna finns det en tydlig skillnad mellan besluten om arbetskraftsinvandringen i slutet av 1960-talet och övriga delar av invandringpolitiken. LO och SAF var centrala aktörer i diskussionen och regleringen av arbetskraftsinvandringen eftersom dessa aktörer deltog i de korporativa organen på arbetsmarknaden. Det innebär att framförallt LO hade direkta och stora möjligheter att påverka både utveckling och genomförande av policy på ett sätt som saknats i andra delar av invandringpolitiken. LO:s synpunkter och inställning var också av central betydelse i regeringens proposition om riktlinjer för invandringpolitiken 1968.

Den institutionella kontexten för arbetskraftsmigrationen har sedermera förändrats på flera sätt (jfr Hermansson m fl 1999; Johansson 2000; Lindvall & Rothstein 2006; Micheletti 1994). Det korporativa samarbetet mellan stat, fackföreningar och arbetsgivarorganisationer har omstrukturerats under det senaste två årtiondena, vilket bland annat innebär att de centrala arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna idag har en huvudsakligen koordinerande och opinionsbildande roll. De är fortfarande viktiga aktörer i de politiska processerna, men deras deltagande i beredning, beslut och genomförande har minskat sedan 1980-talets slut och 1990-talets början (Hermansson m fl 1999: kap 2). Förändringarna av det institutionaliserade samarbetet mellan stat, arbete och kapital har haft konsekvenser för fackföreningarnas och arbetsgivarnas påverkansmöjligheter och strategier. Arbetsgivarna var drivande i förändringarna av de korporativa arrangemangen och har också varit de som haft lättast att anpassa sig till och dra nytta av de förändrade formerna av politiskt deltagande (se t ex Hermansson m fl 1999: 38ff). Det svenska intressegruppssystemet

har blivit mindre korporativt och mer pluralistiskt, men skillnader i makt och resurser mellan olika aktörer är påtaglig. I hög grad är det de aktörer som tidigare varit representerade i de korporativa organen som genom att vidga sina påverkansstrategier kompenjerat det minskade inflytande som avkorporatiseringen lett till (Hermansson m fl 1999: 56ff). Dessutom har de tidigare korporativa samarbetsformer inte helt och hållet förlorat sin betydelse. Ur ett historiskt perspektiv är det exempelvis ingen tillfällighet att utredningen om arbetskraftsinvandring från länder utanför EU haft ett partssammansatt samrådsorgan knutet till sig.

På flykting- och anhöriginvandringens område har de korporativa berednings- och beslutsstrukturerna saknats. NGO:er och andra aktörer såsom kyrkor och religiösa samfund har inte varit direkt involverade i administrativa arrangemang på det sätt som arbetsgivare och fackföreningar varit delaktiga i administrationen av arbetskraftsmigrationen. Dock finns det ett samrådsorgan, det flyktingpolitiska rådet, som inrättades i samband med att de invandringspolitiska riktlinjerna antogs 1984. I rådet ingår ett flertal NGO:er och företrädare för regering och myndigheter. Under det senaste decenniet har det förts diskussioner om att ge NGO:er en mer framträdande roll i flyktinginvandringen och flyktingmottagandet, delvis som en del av debatten kring förhållandet mellan staten och den civila sektorn generellt, men det är för svenskt vidkommande relativt nya tankar (jfr Sjöquist 1996: 260ff).⁴³

Avsaknaden av korporativa strukturer har gjort att NGO:ernas roll i flyktingpolitiken i huvudsak handlat om deltagande i politiska processer, både i snävare bemärkelse sådant det omfattar deltagande i utredningar, seminarier, remisser och kontakter med politiker och också tjänstemän, och i bredare mening sådant det handlar om opinionsbildning, kampanjer, utbildningsinsatser och så vidare. Bland de organiserade formerna av deltagande från NGO:ers sida i policyprocesserna märks framförallt kontakter med utredningar, deltagande i seminarier och utfrågningar som utredningar och riksdagens utskott anordnar liksom skrivande av remisser.

I många fall har de utredningar som undersökts haft kontakt med NGO:er i sitt arbete, men det finns några undantag från det mönstret, bland annat utredningen om införande av Utlänningsnämnden, gränskontrollutredningen om konsekvenserna av Schengenmedlemskapet, arbetsgruppen som utredde frågan om transportöransvar och den inledande utredningen om ny instans- och processordning. Dessa utredningar har huvudsakligen eller enbart haft kontakt med nationella eller internationella myndigheter. Överlag har parlamentariska utred-

ningar haft fler kontakter med NGO:er och andra liknande aktörer än särskilda utredare och arbetsgrupper inom departementen, något som inte är förvånande med tanke på att politiker i allmänhet har omfattande kontakter med organisationer överhuvudtaget (jfr Hermansson m fl 1999: 51ff).

Remissförfarandet nämns ofta som en viktig del av det svenska politiska systemet. Att genom remissväsendet få synpunkter från myndigheter och organisationer har ansetts betydelsefullt både för belysning av förslag och också för att ge ökad samhällelig legitimitet åt politiska beslut. Remissförfarandet värderas positivt av flera organisationer som ser det som en möjlighet att väcka frågor och ta ställning till konkreta förslag, även om det också är ett tidskrävande arbete. De mindre organisationer som bygger helt och hållet på frivilliginsatser och inte har någon anställd personal, exempelvis FARR, har därför inte kunnat använda remissmöjligheten på det heltäckande sätt som man gärna önskat.⁴⁴ Studier av remissväsendet mer allmänt visar att även om det värderas som mycket viktigt av både organisationsföreträdare och beslutsfattare så finns det också en rad problem med detsamma, bland annat att det är sällan som kvalitetskritik och alternativa analyser framförs i remisser. Remisskrivandet är också en mindre prioriterad politisk aktivitet bland organisationer idag än tidigare (Eriksson, Lemne & Pålsson 1999).

Om vi ser närmare på beslutsfattaress sätt att förhålla sig till specifika krav som framförts kan man skilja mellan ställningstaganden rörande restriktiva respektive liberala krav. När det gäller krav på ökad restriktivitet är det uppenbart att LO:s synpunkter på arbetskraftsinvandringen i mitten av 1960-talet spelade en stor roll för dåtidens reglering av invandringen. I propositionen och debatten om 1968 års riktlinjer tillmättes LO:s inställning en stor betydelse för de föreslagna reglerna. Det är också rimligt att anta att den negativa opinion, som växte i styrka under 1980-talets slut och början av 1990-talet, påverkade beslutsfattare i att inta en mer restriktiv hållning till invandring (jfr Boréus 2006; Fryklund & Peterson 1992; Hammar 1999). Luciabeslutet 1989 kan ses som ett sätt att anpassa politiken till följd av ökad kritik och en alltmer utbredd uppfattning hos politiker att den rådande politiken saknade folkligt stöd. Även etablerade politiker hänvisade till den negativa opinionen vid denna tid och menade att förändringar måste vidtas eftersom invandringspolitiken inte hade folkligt stöd. Samtidigt rör det sig fallet med Luciabeslutet i hög grad om ett tillmötesgående i förhållande till myndigheter, såsom SIV och kommuner, snarare än organisationer (Appelquist 1999: kap 2; Fryklund & Peterson 1992; Hammar 1999).

När det gäller offentligt uttryckta krav som är grundade i en positiv inställning till invandring och på ett rättighetsbaserat försvar för asylrätten, rörlighet och så vidare, kan 1976 års reform nämnas även om det i det fallet knappast rörde sig om en omfattande opinion till förmån för mer liberala regler. Att regeringen inte föreslog någon förändring av reglerna när det gäller avvisning av konventionsflyktingar och dem som har flyktingliknande skäl i samband med 1984 års riktlinjer trots flera krav på ändringar hade att göra med den kritik som NGO:er och andra liknande aktörer riktade mot det förslag som utredningen tidigare lämnat. Under senare år kan reformen av instans- och processordningen i samband med den nya utlänningslagen ses som i varje fall ett delvis tillmötesgående av den kritik som riktats mot den tidigare ordningen och de offentligt uttryckta kraven på en förändring av utlänningslagstiftningen där rättssäkerhetsaspekterna står i centrum.

Ytterligare exempel på tillmötesgående av krav på ett starkare genomslag för en rättighetsbaserad ansats till policy och praxis liksom mer generös politik är utvecklingen mot en bredare tolkning av flyktingdefinitionen i Genèvekonventionen. NGO:er och andra liknande aktörer såsom kyrkor och andra religiösa samfund har drivit på för en politisk acceptans av ett bredare flyktingbegrepp. Beslutsfattare har till viss del tillmötesgått dessa krav, samtidigt som det kombinerats med avskaffande av de äldre regleringarna av flyktingliknande skäl. Flera NGO:er och andra aktörer ställde sig kritiska till denna förändring 1997 och har vid ett flertal tillfällen påpekat att den vidgade tolkningen av flyktingdefinitionen inte fått något egentligt genomslag i praxis (jfr Folkelius & Noll 1998).

De exempel där beslutsfattare inte gått till mötes krav som uttryckts av NGO:er och religiösa samfund är många. Tidigare forskning har också visat att NGO:er och andra liknande aktörer haft ett förhållandevis litet inflytande över flyktingpolitiken (Sjöquist 1996: 314f). Generellt sett har de humanitära och människorättsbaserade organisationernas krav och synpunkter varit mer långtgående än vad de politiska majoriteterna accepterat. NGO:er har kritiserat den restriktiva politik som förts under de senaste femton åren. Som exempel kan nämnas en rad konsekvenser av Schengenmedlemskapet, bland annat utvidgningen av de länder för vilka det krävs visum för inresa till Sverige och transportöransvaret.

I flera fall har NGO:er och andra liknande aktörer försökt att skapa opinion för en mer generös politik, exempelvis 2005 års amnestikampanj. Kraven på amnesti sågs av förespråkarna som en rättvisefråga, ett sätt att komma tillrätta med den godtycklighet som utmärkt

det tidigare systemet och som alla partier genom att anta den nya instans- och processordningen erkänt vara undermålig. Förespråkarna ansåg också att amnesti kunde underlätta övergången till ett nytt system och att det inte skulle belastas av en mängd äldre ärenden. Amnestikravet stöddes av en mycket stor grupp organisationer, som genom olika former av påtryckningar, uppvaktningar, demonstrationer och namninsamlingar försökte att påverka de politiska beslutsfattarna. Kravet hade också stöd bland flera av de politiska partierna, men moderater och socialdemokrater motsatte sig tankarna om amnesti och förslaget fick inte stöd i riksdagen.

4.5 Insyn, öppenhet och offentlig debatt

Att medborgarna har insyn i de politiska processerna är av central betydelse för demokratiskt beslutsfattande eftersom det annars saknas möjligheter att uttrycka åsikter och framföra förslag och krav rörande de frågor som diskuteras i policyprocesser. Insyn och öppenhet i de politiska processerna förbättras vanligtvis av att flera olika slags aktörer med skilda uppfattningar deltar i beredning och debatt om politikens inriktning eftersom det innebär att de inblandade aktörerna tvingas rättfärdiga sina ställningstaganden offentligt. Därmed ökar medborgarnas möjligheter att ha kunskap om de frågor som diskuteras, de förslag som läggs fram, vilka skäl som anförs och så vidare. Omvänt påverkas insyn menligt ju färre aktörer som deltar. De berörda aspekterna av insyn och öppenhet har inte att göra med det sätt som en fråga bereds, men även det är av betydelse. Vanligtvis är insynen bättre i parlamentariska utredningar än i utredningar som görs av särskilda utredare och de som genomförs i arbetsgrupper i departementen.

Besluten om arbetskraftsinvandring på 1960-talet fattades i korporativa organ med begränsad insyn för medborgarna och den beredning som skedde i parlamentariska kommittéer spelade en underordnad roll i sammanhanget.⁴⁵ Regleringen av arbetskraftsinvandringen debatterades offentligt, men var ingen framträdande politisk fråga. Detsamma gäller i hög grad för flyktinginvandringen under denna tid. Förvaltningens roll i att utveckla praxis bidrog också till att medborgarnas insyn var begränsad. Även under de senaste årtiondena finns exempel på beslut där insynen varit mycket begränsad, inte minst Luciabelutet 1989 som inte föregicks av någon bredare politisk debatt. Att flera förändringar under de senaste femton åren utretts av särskilda utredare och i arbetsgrupper i departement betyder också att medborgarnas insyn varit begränsad, även om de frågor som diskuterats uppmärksammats i media i större utsträckning än tidigare.

Invandringspolitikens politisering spelar en roll för insyn och öppenhet liksom att det idag finns fler aktörer som är verksamma på det migrationspolitiska fältet än tidigare. Politiseringens konsekvenser är emellertid ambivalent eftersom den också inneburit ett ökat utrymme för populistiska och xenofobiska synsätt (Björk 1997; Brune 1998; Johansson 2005). Med tanke på de problem som etablerade partier och andra aktörer har att bemöta populistiska argument finns en uppenbar risk att ökat utrymme för dessa argument inte bara har negativa konsekvenser för migranters rättigheter, utan också för medborgarnas möjligheter att få frågor och policyförslag genomlysta på ett allsidigt sätt. Xenofobiska argument och populistiska appeller påverkar dessutom möjligheterna att genom perspektivtagande och empati vidga förståelsen av den förda politiken och förstå konsekvenser av densamma för andra personer än de som tillhör demos. Det finns en uppenbar risk att spridningen av xenofobiska synsätt blockerar möjligheterna för medborgarna att tillvarata de demokratiska resurser som perspektivtagande och andra liknande praktiker utgör. En sådan blockering kan resultera i en förvrängd kommunikation. Samtidigt har som påpekats studien inte omfattat någon undersökning av förnuftighet i den politiska debatten. Inte heller har massmedias funktion för debatt analyserats, vilket är ett problem när det gäller diskussionen om den invandringspolitiska debattens karaktär. Problemet ligger bland annat i att massmedia spelar en central roll för att rama in debatt och argument. Som bland andra massmedieforskaren Ylva Brune visat svänger massmedias beskrivningar ofta snabbt, från att fokusera på invandring som ett stort samhällsligt problem – uttryckt i flyktingsströmmar och liknande metaforer – till en fokus på Sveriges bristande ansvarstagande för flyktingsituationen i världen – exemplifierat genom rännen som når Sverige och liknande uttryck. Förutom att dessa skiftande sätt att rama in diskussionen om invandring leder till olika värderingar av argument gör de också att personer och grupper omväxlande kan sägas vara ”sanningssägare”, ”främlingsfientliga” och så vidare (se t ex Brune 1990; 1998; jfr Björk 1997).

Det finns emellertid anledning att säga något om de argument som varit vanliga i debatten. I det första kapitlet diskuterades de argument för och emot reglering av invandring som förts fram i debatterna om öppna gränser och skäl att begränsa invandring. En del filosofer och samhällsvetare menar att begränsad invandring och invandringskontroll inte kan rättfärdigas med moraliska argument och förespråkar därför öppna gränser. I svensk debatt har detta argument varit relativt ovanligt under de årtionden som undersökts, men det hade betydelse för 1954 års utlänningslag, som byggde på tanken om det fria folkut-

bytet, och perioden av i det närmaste fri invandring fram till mitten av 1960-talet. Efter det att regleringen av invandring stadsfästs genom 1968 års riktlinjer har argumentet kring öppna gränser inte varit särskilt förekommande, men det finns några exempel. Folkpartiet hävdade under 1970-talet att invandringspolitiken i grund och botten skulle baseras på människors fria val att bosätta sig där de själva vill (Demker & Malmström 1999: 67ff). Ett annat exempel är det sätt som öppna gränser förts fram av libertära grupper inom moderaterna under 1980- och 1990-talen (se t ex Fria Moderata Studentförbundet 2000). Skillnaden mellan de libertära argumenten och folkpartiets uppfattning ligger i att folkpartiet kombinerade tanken om öppnare gränser med en omfattande välfärdsstat, medan de libertära gruppernas argument byggde på en minimal stat. Under senare år har tanken på öppna gränser tagits upp av en del asylrättsaktivister och det utgör exempelvis en del av det grundläggande programmet för nätverket ”ingen människa är illegal” (Ingen människa är illegal 2006). Det utgör emellertid ett undantag; bland de flesta aktörer som kritiserat de senaste femton årens restriktiva politik har inte rätten och behovet att reglera invandringen egentligen ifrågasatts.

Ett vanligt argument för att begränsa invandring har att göra med förverkligandet av social välfärd och social rättvisa i ett samhälle. Detta synsätt har spelat en mycket viktig roll i svensk debatt och låg till grund för både 1968 och 1984 års riktlinjer för invandringspolitiken. Som vi sett centrerade mycket av 1960-talets diskussion om arbetskraftsinvandringen kring preferensen för inhemsk arbetskraft, men det synsättet utvecklades på lite olika sätt. Ett slags argument hade i huvudsak att göra med inklusion av grupper på arbetsmarknaden, exempelvis sådant LO menade för att man i stället för fortsatt arbetskraftsinvandring borde beakta den inhemska arbetskraftsreserven. En annan typ av argument rörde också arbetsmarknaden, men snarare än inklusion av nya grupper handlade det om riskerna för dem som redan arbetade. LO menade att fortsatt invandring kunde leda till lönepress och även arbetslöshet. Denna risk var särskilt stor för den invandrade arbetskraften, menade LO, eftersom invandrare arbetade i sektorer med lägre löner och högre risk för arbetslöshet. De sociala välfärdsmålen i allmänhet, särskilt målet att den invandrade och inhemska befolkningen skulle åtnjuta en likartad social standard och ha jämlika möjligheter till arbete, bostad och utbildning, spelade en framträdande och på många sätt avgörande roll i 1960-talets debatt. 1968 års riktlinjer lade fast att preferensen för inhemsk arbetskraft kan och bör förankras i målsättningar om social välfärd.

De sociala välfärdsargumenten har spelat en viktig roll i debatter om invandring efter 1968 års riktlinjer. Under 1970- och 1980-talen tillkom ytterligare en dimension till dessa argument, närmare bestämt att förverkligandet av de integrationspolitiska målsättningar som antagits 1975 krävde en begränsad invandring. I bland annat utredning och debatt om 1984 års invandringspolitiska riktlinjer var detta argument vanligt förekommande. Det är först under det senaste årtiondet som relationen mellan sociala välfärds mål och begränsad arbetskraftsinvandring börjat ifrågasättas. Behovet av arbetskraftsinvandring för att kunna upprätthålla välfärdsstaten i framtiden har istället kommit i fokus under de senaste årens debatt. Även om det råder förhållandevis bred enighet om att de demografiska förändringarna gör arbetskraftsinvandring nödvändig, råder det desto mer delade meningar om hur arbetskraftsinvandringen ska organiseras.

I första hand har betydelsen av social välfärd använts som argument i debatter om arbetskraftsinvandringen, medan det ofta påpekats att flyktinginvandringen är grundad i rättigheter och inte kan underordnas social välfärd och/eller ekonomisk nytta. Den uppfattningen har varit en grundbult till tanken att Sverige ska föra en generös och human flyktingpolitik, men även i flyktingpolitiska sammanhang har sociala och ekonomiska argument spelat en roll. Bristande integrationskapacitet och integrationsproblem var exempelvis centralt för beslutet 1976 att begränsa invandringen av assyrier/syrianer och hade också betydelse för Luciabeslutet 1989. Moderaterna hävdade i början av 1980-talet i mer generella termer att flyktinginvandringen i varje fall till viss del borde ses i ljuset av statens integrationskapacitet och resurser. Av det skälet föreslog man i samband med debatten om 1984 års invandringspolitiska riktlinjer att flyktingliknande skäl borde avskaffas.

Att flyktingpolitiken borde begränsas på grund av höga kostnader och invandringen långsiktigt utgjorde ett hot mot social välfärd var centrala tankar hos dem som förespråkade en mer restriktiv politik i slutet på 1980-talet och var ett synsätt som med framgång exploaterades av Ny Demokrati i samband med 1991 års val. Det har också varit ett betydelsefullt argument hos Sverigedemokraterna och andra liknande högerpopulistiska partier under det senaste decenniet. De som vill se en kraftig begränsning av invandringen har dessutom ofta hävdats att många av dem som söker fristad i Sverige egentligen gör så av ekonomiska snarare än politiska skäl (se t ex Johansson 2005: 122ff).⁴⁶

I debatter om anhöriginvandring har bristande integrationskapacitet och höga kostnader förknippade med generösa regler för familjeåterförening varit viktiga skäl för dem som vill se begränsningar av

anhöriginvandringen. Även bland dem som förespråkar en generös anhöriginvandringspolitik har sociala välfärdsargument spelat en viss roll, bland annat i debatterna om liberalisering av reglerna i början på 1980-talet. Flera partier menade att återförening för flyktingar borde underlättas, men däremot inte för andra invandrare på grund av de kostnader som vore förknippade med en alltför stor invandring. Ett annat exempel rör senare diskussioner om att införa något slags försörjningsansvar i samband med återförening; bland annat folkpartiet har under det senaste årtiondet föreslagit att liberalisering av anhöriginvandring bör knytas till ett försörjningsansvar.

Ett tredje sätt att legitimera reglering och begränsning av invandring är att den riskerar att leda till samhällelig instabilitet, att det exempelvis överför politiska konflikter från ett land till ett annat eller att invandring riskerar att leda till etniska och religiösa konflikter i samhället. Dessa argument har vissa likheter med de sociala välfärdsargumenten, särskilt när det gäller statens integrationskapacitet, men har en mer specifik politisk dimension. Risken för ökade etniska motsättningar spelade viss roll i debatten under 1960-talet och var betydelsefull för utvecklingen av integrationspolitiken under samma tid. Bakom den mångkulturella integrationspolitik som började ta form i början av 1970-talet låg bland annat tanken att valfrihet och erkännande av etniska, kulturella och religiösa skillnader skulle minska konflikterna mellan grupper i samhället. Dessa integrationspolitiska målsättningar har haft betydelse för diskussionen om invandringens reglering, bland annat utgjorde de en väsentlig del till debatten om 1984 års riktlinjer. Flera aktörer menade att goda etniska relationer i samhället var en förutsättning för att medborgarna ska kunna ha förståelse för en fortsatt invandring (se t ex Johansson 2005: 182).

I takt med kritiken av den mångkulturella integrationspolitiken vuxit har en del aktörer menat att densamma snarare leder till ökade konflikter än bidrar till att minska dem. Det saknas beredskap att lösa de problem som invandringen för med sig och den laissez-faire-attityd som kritikerna menar kännetecknar den mångkulturella integrationspolitiken är i det sammanhanget en del av problemet snarare än lösningen. Hos Sverigedemokraterna och tidigare Ny demokrati men också andra liknande nätverk förbinds denna kritik med invandringen i sig. Hos andra kritiker, exempelvis folkpartiet under senare år, görs inte denna koppling mellan integrationsproblem och ökad restriktivitet i invandring (jfr Johansson 2005: 132ff).

Att invandringen leder till förändringar av den nationella kulturen och måste begränsas av det skälet är också det ett vanligt argument i invandringspolitiska debatter. Hos framförallt högerpopulistiska

och högerextrema grupper har argumentet att Sverige är en etniskt homogen nation, vars sammanhållning och kultur hotas av invandring, spelat en framträdande roll. Även om tanken att Sverige är en historiskt sett homogen nation är utbredd har tankarna om invandring som hot mot etnisk homogenitet spelat en relativt undanskymd roll hos andra politiska aktörer. Däremot har det slags välfärdsnationalism som kommer till uttryck i tankarna om folkhemmet haft stor betydelse. Folkhemsnationalismen är inte en etnisk form av nationalism, utan växte snarare fram som ett alternativ till densamma. Grunden för folkhemsnationalismen låg i en appell till ”vanliga” människor för att skapa ett folkligt stöd för det socialdemokratiska projektet att modernisera samhället och skapa en välfärdsstat (se t ex Berggren 2001; Hallberg & Jonsson 1996; Hirdman 1989).

Att folkhemmet handlar om inklusion av grupper och klasser som tidigare varit marginaliserade och uteslutna betyder att det har drag av ett republikanskt nationsbegrepp, centrerat i politiska värden, men likafullt har den som välfärdsnationalism uteslutande konsekvenser. Folkhemsnationalismen har utgjort en underton till flera av de sociala välfärdsargumenten (jfr Zaremba 2006). Under senare år har folkhemmet också tagits upp av högerextrema grupper (se t ex Lööv 2002). Inom dessa grupper framställs ofta invandring som hot mot den samhörighet och solidaritet som folkhemmet innebar. Sverigedemokraternas liksom andra lokala populistiska partiers framgångar kan delvis förstås i dessa termer, i det att folkhemmet varit en fungerande appell för att locka socialdemokratiska väljare att rösta på partiet (jfr Fryklund, Himmelstrand & Peterson 1988).

Att demos har rätt att reglera invandringen har, med undantag för de fåtaliga argumenten kring öppna gränser, egentligen aldrig ifrågasatts i svensk debatt (Björk 1997). Det demokratiska självstyrelseargumentet har varit en förutsättning för diskussionerna kring invandringens karaktär och omfattning. Samtidigt har denna beslutanderätt inte setts som oinskränkt, utan begränsad av internationella åtaganden, framförallt gällande asylrätten men också i relation till anhöriginvandring. Ibland har de internationella åtagandena framställts som yttre begränsningar av lagstiftning och praxis, men för flertalet aktörer är dessa förpliktelser uttryck för normer om respekt och värden som solidaritet och generositet. I sammanhanget är det intressant att uppmärksamma den roll som uttrycket ”generös flyktingpolitik” spelat i svensk debatt. Det användes under lång tid som sätt att beteckna den politik för vilken det fanns en bred samstämmighet mellan partierna. I den meningen användes uttrycket under 1970- och 1980-talen liksom i avståndstagandet gentemot Ny Demokrati under 1991 års valrörelse.

Med framväxten av tydligare skillnader mellan partierna har emellertid användningen av termen förändrats. Även om den fortfarande används av de etablerade partierna för att beteckna sin egen politik refererar den inte längre till den samsyn som tidigare fanns. För kritikerna av socialdemokraternas och moderaternas samarbete framstår istället dessa partiers användning av uttrycket ”generös flyktingpolitik” som ihållig och cynisk. Därmed har uttryckssättet blivit mer av en orienteringspunkt för kritik av lagstiftning och praxis än ett uttryck för konsensus, samtidigt som de senaste årtiondets kritik sker mot bakgrund av den tidigare samsynen kring invandringsspolitiken.

4.6 Mänskliga rättigheter

Statens förpliktelser till följd av regionala och internationella konventioner om mänskliga rättigheter och regleringen av asylrätten har spelat en central roll i övervägandena kring flyktinginvandringen. Men även statens integrationskapacitet och bördesfördelning mellan olika invandringsländer har som vi sett varit av betydelse för de politiska debatterna om flyktinginvandringen.

I diskussionerna om arbetskraftsinvandringen har inte mänskliga rättigheter spelat någon framträdande roll, utan sociala och ekonomiska hänsyn och mer allmänt frågor om social välfärd har varit överordnade migranternas rättigheter i de politiska debatterna. Den irreguljära arbetskraften var under lång tid liten och diskuterades därför inte i någon nämnvärd utsträckning. Även om antalet irreguljära migranter på arbetsmarknaden ökat under det senaste årtiondet är debatten om hur dessa ska kunna garanteras rättigheter på likvärdiga villkor med andra anställda och boende i Sverige fortfarande i sin linda (se t ex Kalpazidou 2004). Flera NGO:er menar att Sverige borde ratificera konventionen om arbetskraftsmigranternas rättigheter från 1990 och att det argument som framförs mot ratificering – att de rättigheter som finns med i konventionen redan är erkända i svensk lagstiftning – är ett ihålligt argument. Med samma utgångspunkt kunde man likafullt välja att inte ratificera andra människorättsinstrument. Dessutom omfattar konventionen ett skydd av irreguljära migranter som inte finns i svensk lagstiftning (jfr Amnesty 2006).

Anhöriginvandringen kan sägas inta en mellanposition mellan flykting- och arbetskraftsinvandring. Statens integrationskapacitet och andra sociala och ekonomiska hänsyn har spelat en stor roll för regleringen av familjeåterföreningen, men principerna om familjens enhet har också varit viktiga. Lagstiftning och praxis har varierat över tid, från en liberal återföreningspolitik under 1970- och 1980-talen till skärpta regler i samband med 1997 års förändringar av utlänningslagen

till förslag om mer liberala regler under senare år. Ändringarna 1997 var kontroversiella och kritiserades av flera partier och NGO:er, en kritik som var betydelsefull för den nya utredning som tillsattes för att se över konsekvenserna av de nya reglerna. Som sagt finns ingen generell rätt om familjeåterförening för vuxna, men däremot en rätt för barn att återförenas med sina föräldrar. Internationella organ har vid några tillfällen uttryckt oro över att återföreningsprocesserna för barn tar lång tid och uppmanat Sverige att avsätta tillräckliga resurser för att de ska kunna gå snabbare (CRC 2005).

Att människorättsdiskussionen rörande arbetskraftsinvandring och anhöriginvandring är förhållandevis svagt utvecklad betyder att det i första hand är i förhållande till flyktinginvandringen som mänskliga rättigheter diskuterats. Människorättsöverväganden har spelat en central roll för debatt och lagstiftning under hela den undersökta perioden, men kritiken av lagstiftning och praxis har ökat över tid. Det är framförallt under de senaste två årtiondena som denna kritik blivit intensiv och också uppmärksam i politisk debatt, även om det finns flera exempel på kritik också under 1970- och 1980-talen (se t ex Melander & Segerstedt Wiberg 1983). När det rör människorättsöverväganden handlar det bland annat om rätten att få sin ansökan om asyl prövad på ett rättssäkert sätt, tolkningen av flyktingdefinitionen och flyktingliknande skäl samt förbudet mot återsändande till länder där personer riskerar sitt liv eller sin frihet (*non-refoulement*). En viktig del av debatten har också rört möjligheterna att överhuvudtaget komma till Sverige för att söka om asyl, exempelvis sådant det relaterar till visumregler och externalisering av migrationskontroll (såsom transportöransvar). Under de senaste tio åren har också frågan om rättigheter för asylsökande som gömmer sig undan avvisning och andra irreguljära migranter kommit att diskuteras intensivt.

Av central betydelse för asylrätten är att personer har möjlighet att söka asyl och i det sammanhanget har flera människorättsorganisationer, såsom Amnesty och Human Rights Watch, ställt sig kritiska till utvidgningen av länder från vilka det krävs visum för att resa till Sverige. Denna kritik har framförts vid ett flertal tillfällen under de senaste femton åren, bland annat av Human Rights Watch i deras genomgång av svensk flyktingpolitik 1996 (Human Rights Watch 1996). Externaliseringen av migrationskontrollåtgärder har kritiserats av samma skäl, som försvårande för personer att söka en fristad i Sverige, exempelvis i debatterna om transportöransvar och regleringen av människosmuggling. I det senare sammanhanget påpekade flera av de politiska partierna liksom en rad organisationer att man inte tog frågan om de minskade legala möjligheterna att ta sig till länder i Europa på det allvar som krävdes. Diskussionerna om förhållandet

mellan möjligheterna att ta sig till Sverige och asylrätten har skiftat över tid. Under 1970-talet och början av 1980-talet ansåg de flesta politiska aktörerna att det inte var förenligt med upprätthållandet av asylrätten att försvåra eller hindra personers möjligheter att resa till Sverige, medan regeringen under det senaste decenniet svarat på kritiken från partier och NGO:er genom att hävda att regler kring visering, transportöransvar, människosmuggling och så vidare visserligen gör det svårare att ta sig till Sverige men att det inte finns en rätt för flyktingar att "välja" asyl i andra länder.

Mycket av debatterna om flyktingpolitiken har handlat om regleringen av avvisningar och förbudet mot återsändande till områden där personers liv och frihet hotas. Under den tidiga perioden diskuterades dessa frågor bland annat i förhållande till de skillnader som fanns när det gällde skydd mot avvisning mellan personer med flykting- respektive flyktingliknande skäl. En del av dem som deltog i debatten om 1980 års utlänningslag menade att det inte var rimligt att personer med flyktingliknande skäl hade ett de facto starkare skydd mot avvisning än konventionsflyktingar. Utredningen inför 1984 års riktlinjer föreslog också en ändring, men regeringen följde inte kommitténs rekommendation, dels på grund av en omfattande kritik från NGO:er, dels därför att man ansåg att de flesta demokratiska invandringsländer var på väg att acceptera liknande formuleringar kring flyktingliknande skäl som Sverige redan hade infört. Under 1970- och 1980-talen liberaliserades också en del andra relaterade regler, bland annat rörande vad som skulle räknas tillräckligt långvarigt uppehåll i annan stat för att motivera avvisning till denna stat.

Det synsätt som kom till uttryck i debatt och reformer under 1970- och 1980-talen står på många sätt i kontrast med utvecklingen under de senaste femton åren. Human Rights Watch menade i sin rapport 1996 att möjligheterna till avvisning till tredje land sådant de tolkas av svenska myndigheter inte överensstämmer med andan i Genèvekonventionen (se t ex Human Rights Watch 1996). Överhuvudtaget har mycket kritik riktats mot Sverige när det gäller non-refoulementprincipen under de senaste tio åren (se t ex Löf & Gorlick 2004). Sverige har anmälts till tortyrkommittén vid 58 tillfällen och också fällts för brott mot tortyrkonventionens artikel 3 vid 11 tillfällen fram till 2005. Det största antalet fällningar har skett efter 2000 (*Dagens Nyheter*, 25 maj, 2005). Kritik har också riktats mot Sverige inom ramen för Europakonventionen i ett fall, som avgjordes under 2005 (Council of Europe 2005).

Mest uppmärksammat i det här sammanhanget har avvisningen av två egyptiska medborgare i december 2001 varit. Fallet har diskuterats intensivt i media och politiska fora efter det att det stod klart att svenska myndigheter hade samarbetat med USA i avvisningen av de två personerna och att de utsatts för förnedrande behandling i samband med avvisningen. Både avvisningen i sig och det sätt det skedde på har behandlats i nationella, regionala och internationella organ. Avvisningen av de två egyptiska medborgarna har diskuterats i riksdagens konstitutionsutskott vid två tillfällen, under våren 2002 och hösten 2005. Vid det första tillfället uttalade utskottet ingen kritik av regeringen, vilket folkpartiet, miljöpartiet och vänsterpartiet reserverade sig mot, men vid det andra tillfället hade nya uppgifter framkommit, bland annat i TV 4:s program Kalla Fakta. Utskottet fann därför anledning att uttala kritik mot regeringens agerande på ett flertal punkter. Sverige borde inte ha godtagit den garanti som Egypten utställde att de avvisade personerna inte skulle utsättas för tortyr eller annan omänsklig behandling, inte dömas till dödsstraff och få en rättvis rättegång. Regeringen borde därför inte ha beslutat om avvisning, menade utskottet. Utskottet menade också att myndigheterna brustit i uppföljningen av garantin och uttalade uppfattningen att det är av mycket stor vikt att den svenska regeringen samarbetar fullt ut med FN:s tortyrkommitté och ger denna all den information som den behöver för sitt ställningstagande (Konstitutionsutskottets betänkande 2005/06:KU2).

Avvisningen har utretts av Justitieombudsmannen, som presenterade sin rapport i mars 2005 (Justitieombudsmannen 2005). JO uttalade synnerligen allvarlig kritik av säkerhetspolisen (SÄPO) för deras agerande i samband med avvisningen. SÄPO förlorade kontrollen över avvisningen och gav amerikanska myndigheter befogenheter som inte står i överensstämmelse med svensk lag, menade JO, som också kritiserade den förnedrande behandling som personerna utsatts för. JO menade att det inte kan uteslutas att myndigheterna brutit mot artikel 3 i tortyrkonventionen i samband med avvisningen (Justitieombudsmannen 2005).

Fallet har behandlats i FN:s tortyrkommitté och kommittén menar att Sverige gjort sig skyldig till brott mot förbudet mot återsändande. Kommittén fällde också Sverige för brott mot de delar av tortyrkonventionen som handlar om statens skyldigheter att medverka till kommitténs arbete vid ett fall. Tortyrkommittén uttalade kritik av Sverige för att svenska myndigheter undanhållit information från kommittén (CAT 2005). Frågan har också behandlats i Europarådet och kommissionären för mänskliga rättigheter riktade kritik mot

Sverige i samband med en rapport från 2004 (Council of Europe 2004).

En viktig del av kritiken har handlat om de så kallade diplomatiska försäkringar som den svenska regeringen fick av egyptiska myndigheter. Användningen av diplomatiska försäkringar vid avvísningar har kritiserats av både FN:s tortyrkommitté, Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter och flera av människorättsorganisationerna. Diplomatiska försäkringar är tomma löften, menar exempelvis Human Rights Watch, som inte undandrar de myndigheter som genomför avvísningen från ansvar för vad som händer de avvisade personerna i de länder de avvisas till. När det gäller fallet med avvísningen till Egypten har också en rad andra förhållanden, exempelvis att företrädare för svenska myndigheter inte träffat de avvisade i enrum och att besök föranmälts flera dagar i förväg, kritiserats. Uppföljningen av försäkringarna har inte varit tillräckliga och inte gjorts av kvalificerad personal, menar bland annat Human Rights Watch (Human Rights Watch 2004: 34ff).

Tolkningen av Genèvekonventionen har varit en annan viktig diskussionspunkt under de senaste årtiondena. Som vi sett i genomgången av lagstiftnings- och policyförändringar har frågor om asylskäl varit centrala i debatterna under lång tid. Den svenska tolkningen av flyktingdefinitionen har traditionellt varit strikt, men den har vägts upp av reglerna kring flyktingliknande skäl, som kodifierades i samband med 1976 års reform, och en generös praxis – fram till Luciabeslutet 1989. Även om Luciabeslutet upphävdes 1991 kan det likväl sägas vara början på den process som ledde fram till avskaffandet av de facto-skälen 1997 (Johansson 2005: 162ff). Den bredare tolkning av flyktingdefinitionen som antogs 1997 välkomnades av flera partier och NGO:er, men de menade också att det överlag rörde sig om en skärpning av lagstiftningen. Den nya tolkningen av flyktingdefinitionen motsvarade inte de tidigare reglerna av flyktingliknande skäl. Dessutom har människorättsorganisationer och andra liknande aktörer riktat kritik mot att de bredare tolkningarna av flyktingdefinitionen inte fått det genomslag i praxis som är önskvärt. En liknande kritik har framförts av flera partier som menar att riksdagens intentioner med de förändrade tolkningarna inte fått avsedd effekt.

Nära sammanhängande med debatten om de substantiella skälen för asyl är frågan om rättssäkerhet i asylbedömningar och överklagande. Rättssäkerhet har varit ett återkommande tema i många av debatterna om flyktingpolitiken (jfr Diesen 1998; Appelquist 1999: kap 4; Vestin 2002). Över tid har funnits en tydlig ambition att stärka rättssäkerheten genom att minska myndigheters diskretionära befogen-

heter och förbättra besvärsmöjligheter liksom asylsökandes rätt till juridiskt biträde. Ett första steg i denna riktning togs i samband med 1976 reform då besvärsrätten utökades till att omfatta i stort sett alla beslut i utlänningsärenden och polisens befogenheter begränsades genom att beslut om avvísning skulle underställas SIV. Ett andra steg bestod i att förändra möjligheterna till överklagande genom att inrätta Utlänningsnämnden och därmed minska regeringens roll i att avgöra enskilda ärenden. De förändringar som genomförts i samband med att den nya utlänningslagen trätt i kraft kan sägas vara ett tredje steg eftersom besvär numera hanteras i förvaltningsdomstolarna och regeringens roll att styra praxis ytterligare begränsats. Medan det under 1970- och 1980-talen ofta hävdades att regeringen borde ha en praxis-skapande roll har den motsatta uppfattningen dominerat mycket av debatten under de senaste femton åren.

Vid sidan av besvärssystemet har också rättssäkerhet i de bedömningar som görs av Migrationsverket diskuterats, exempelvis gällande asylsökandes juridiska ombud och omfattningen av muntlig handläggning, tillgång till den information som Migrationsverket (och tidigare Utlänningsnämnden) baserar sina beslut på, de medel som Migrationsverket använder för att bestämma asylsökandes identitet samt andra delar till myndigheters verksamhet såsom förvar i väntan på avvísning (jfr Diesen 1998; Norström 2004). Bland de organ som undersöker förvaltningens praxis finns JO, som antingen på egen hand eller efter klagomål undersöker myndigheters bedömningar och beslut. Till största delen handlar de klagomål som gjorts till JO om polisens verksamhet (9 av 19 anmälningar från 1996 till 2005). Ett uppmärksammat fall under senare år handlade om en person som kallades till Migrationsverket för ett möte men som i samband med detta överlämnades till polisen för avvísning. Verket anklagades för att ha lurat personen att infinna sig till mötet, men menade att man frågat personen efter mötet om han kunde tänka sig att möta polisen. JO menade i sitt beslut att Migrationsverkets rutiner var bristfälliga och att verket måste klargöra för personer att de vid möten med verket kunde överlämnas till polisen (Justitieombudsmannen 2003).

Ett område som uppmärksammas mycket under senare år är rättigheter för asylsökande som gömmer sig undan avvísning och andra irreguljära migranter. Vid sidan av debatterna om amnesti och förnyad prövning av asylskäl i samband med den nya utlänningslagen har tillgång till exempelvis utbildning och hälso- och sjukvård stått i fokus för mycket av diskussionen. Gömda barns möjligheter till utbildning bestäms av kommuner och av rektorer på enskilda skolor. Utredningar pågår om att barn ska ges rätt till skolgång och det är något som föreslås av flera partier, men inget beslut är ännu fattat på

denna punkt. Regeringen beslutade 2005 att avsätta extra resurser för att kompensera kommunerna för kostnaderna gömda barns skolgång efter det att samarbetspartierna miljöpartiet och vänsterpartiet drivit frågan i budgetförhandlingar med regeringen. Frågan om gömda barns skolgång har diskuterats vid några tillfällen i internationella organ, bland annat i den kommitté som övervakar efterlevnaden av Barnkonventionen; kommittén har kritiserat Sverige för att inte leva upp till sina förpliktelser i konventionen (CRC 2005).

Sverige tillhör de mest restriktiva länderna i EU när det gäller gömdas tillgång till hälso- och sjukvård. Gömda barn ska ha samma tillgång till hälso- och sjukvård som andra barn i Sverige, men gömda vuxna garanteras enbart akutsjukvård (omedelbar vård), på samma villkor som exempelvis turister. Omedelbar vård är inte definierat, vilket innebär att det är upp till verksamhetschefen att göra bedömningen om vårdbehov föreligger eller inte och det saknas ett statligt ersättnings-system för denna vård. Att detta leder till hälsorisker är uppenbart och godtycket i systemet gör också att många nekas vård eller är rädda för att söka vård på grund av den faktiska eller upplevda risken att rapporteras till polis och Migrationsverket (Läkare utan gränser 2005). Vid flera tillfällen har NGO:er krävt att irreguljära migranter ska ha jämlik tillgång till hälso- och sjukvård och flera av de politiska partierna har motionerat om frågan i riksdagen, men hittills har ingen majoritet bildats för att föreslå en lagstadgad rätt till hälso- och sjukvård för alla irreguljära migranter (se t ex Socialförsäkringsutskottets betänkande 2006/07: Sfu2). Frågan om hälsovård för irreguljära migranter har uppmärksammats i internationella organ, exempelvis i FN:s människorättskommitté där rapportören för hälsa Paul Hunt i sin rapport till kommittén påpekar att den bristande tillgången på hälso- och sjukvård inte står i överensstämmelse med Sveriges människorättsförpliktelser (HRC 2007).

4.7 Slutsatser

Även om det är svårt att dra några generella slutsatser när det gäller den demokratiska legitimiteten av svensk invandringspolitik, kan det noteras att de ökade politiska kontroverserna och skillnaderna mellan politiska aktörer har bidragit till en viss procedurmässig demokratisering, samtidigt som respekt och skydd av rättigheter försämrats i takt med en alltmer restriktiv politik. Denna slutsats riktar blicken mot den konflikt som finns mellan demokratins grundläggande principer och som i invandringspolitiken visar sig i spänningen mellan demos rätt att reglera invandring och migranternas rättigheter när det gäller tillträde till och uppehåll i en stat. Jag återkommer till denna konflikt nedan.

När det gäller det första kriteriet, representation, kan man konstatera att riksdagens ställning stärkts under de senaste årtiondena. Det finns tre huvudsakliga skäl till det. För det första spelade förvaltning och korporativa organ en avgörande roll under den tidiga perioden. De avgörande besluten om arbetskraftsinvandringen togs i korporativa organ och praxis rörande flyktinginvandring och anhöriginvandring utvecklades i förvaltningen utan att riksdagen spelade någon framträdande roll. För det andra var invandringsspolitiken i mycket liten grad en politisk stridsfråga under 1960- och 1970-talen. Det ändrades under 1980-talet och i takt med större skillnader mellan partierna har också riksdagen blivit en viktigare arena för konflikter och kompromisser. Vid flera tillfällen under det senaste årtiondet har regeringen inte kunnat få stöd för sin uppfattning och riksdagsmajoriteter har bildats varigenom riksdagen angivit inriktningen för lagstiftning och policy. För det tredje har riksdagens roll som lagstiftare varit central för flera av de frågor som diskuterats allra mest under det senaste årtiondet. Genom att både förvaltningens och regeringens roll i att utveckla och styra praxis problematiserats utifrån överväganden om migranternas rättigheter och rättssäkerhet för asylsökande har riksdagen fått en mer central roll att som lagstiftare ange de regler som ska användas av myndigheter och domstolar.

Att riksdagens ställning stärkts över tid ska emellertid ses i ljuset av en motsatt tendens, nämligen att utvecklingen av en gemensam invandringsspolitik inom EU medför minskade möjligheter för de nationella parlamenten att spela en viktig roll i policyprocesserna. Beslutsprocessen i EU ger ett försteg för regeringar och förvaltningar och även om riksdagen har flera möjligheter att delta både i de tidiga skederna av policyprocessen och i det nationella genomförandet av direktiv är dessa möjligheter behäftade med en rad svagheter. Riksdagens stärkta ställning i invandringsspolitiken kan därför komma att visa sig vara en parentes.

När det gäller det andra kriteriet, ansvarsutkrävande, försvåras medborgarnas möjligheter att utkräva ansvar av att partierna sällan formulerar sina ställningstaganden på ett sådant konkret sätt att väljarna kan ta ställning till om löften och förslag uppfyllts eller inte. De enda egentliga undantagen från detta mönster är löfterna att upphäva Luciabeslutet i 1991 års valrörelse, att inte införa övergångsreglerna i samband med östutvidgningen av EU och förslagen kring arbetskraftsinvandring i samband med 2002 års val. Att mycket av besluten rörande invandringsspolitiken under den tidiga perioden fattades i korporativa organ och att förvaltningen spelade en avgörande roll för praxis gjorde att möjligheterna att utkräva ansvar

var begränsade under 1960- och 1970-talen. Den låga konfliktnivån bidrog också till det. Ökade konflikter och tydligare alternativ brukar sägas förbättra möjligheterna att utkräva ansvar, men samtidigt ska dessa konsekvenser av invandringspolitikens politisering under de senaste årtiondena inte överdrivas. Samarbetet mellan moderater och socialdemokrater försvårar ansvarsutkrävande eftersom de är huvudmotståndare i valen till riksdagen.

Tillmötesgående är det tredje kriterium som använts i studien. Det har diskuterats i förhållande till inklusion av samhälleliga aktörer i de politiska processerna. I det avseendet finns en stor skillnad mellan de politiska processerna rörande arbetskraftsinvandring respektive flykting- och anhöriginvandringen. Debatt och beslut om arbetskraftsinvandringen på 1960-talet involverade enbart ett fåtal aktörer med mycket stor makt över besluten. Aktörerna deltog förutom i beredning och beslut också i den administrativa processen av tillståndsbedömningar. Denna korporativa struktur har saknats inom flykting- och anhöriginvandringen. Organisationer har exempelvis inte haft någon administrativ roll i asylprocessen eller mottagande flyktingar, utan detta har i huvudsak varit en fråga för stat och kommun. Inom det flyktingpolitiska området har antalet organisationer ökat sedan 1970-talet, särskilt i samband med de senaste femton årens mobilisering för en rättighetsbaserad och generös flyktingpolitik. Med dessa har också karaktären till politiska deltagandet förändrats till viss del. Opinionsbildning och kontakter med utredningar, myndigheter och politiker spelar en fortsatt viktig roll, men även civil olydnad utgör idag en del av medborgarnas politiska repertoar inom det asylpolitiska fältet.

När det gäller mer specifika aspekter kring tillmötesgående av krav och förslag spelade LO:s inställning till arbetskraftsinvandringen under 1960-talet en avgörande roll för regleringen och stoppet av arbetskraftsinvandringen. Även tillväxten i en negativ opinion rörande flyktinginvandringen från mitten av 1980-talet och framåt har troligen haft betydelse för den mer restriktiva politik som blivit följden, men det är samtidigt svårt att peka på de direkta kopplingarna mellan opinion och beslut i det här sammanhanget. När det gäller tillmötesgående av krav som har sin grund i en rättighetsbaserad och generös uppfattning om invandring kan exempelvis 1984 års debatt om avvisning nämnas samt reformer för att stärka rättssäkerhet i asylprocessen och delvis den vidgade tolkningen av Genèvekonventionens flyktingdefinition. Överlag har NGO:er ställt mer långtgående krav än vad de politiska majoriteterna accepterat.

Det fjärde kriteriet som använts handlar om insyn och öppenhet i de politiska processerna och den offentliga debattens karaktär. Under den tidiga perioden var insyn och öppenhet begränsad, särskilt som många av de viktiga besluten under 1960-talet togs i korporativa organ och att förvaltningen var central för utvecklingen av praxis men också till följd av den låga konfliktnivån. Ökade kontroverser bidrar ofta till en förbättrad insyn därför det tvingar aktörer att i högre grad motivera och kritisera förslag offentligt. I någon mån verkar det vara fallet i Sverige; debatten om invandringspolitiken har blivit mer omfattande, men knappast mer förnuftig. Tvärtom har xenofobiska och populistiska förslag fått större utrymme under det senaste två decennierna och exploaterats av Ny Demokrati, Sverigedemokraterna och andra liknande partier. Högerpopulistiska partier har trots det hittills varit förhållandevis svaga i Sverige i jämförelse med många andra rika, demokratiska invandringsstater (jfr Rydgren 2005).

När det gäller de argument som använts i politisk debatt har tankar om öppna gränser spelat en mycket undanskymd roll och det demokratiska självstyrelseargumentet har varit en närmast självklar utgångspunkt för debatt och beslutsfattande. Sociala välfärdsargument har varit framträdande i debatterna om att reglera och begränsa invandring, inte minst i debatterna om 1968 och 1984 års riktlinjer för invandringspolitiken. I första hand har dessa argument använts i debatter om arbetskraftsinvandringen och anhöriginvandringen, men de har också spelat en roll i diskussioner om flyktinginvandringen. Att invandring kan leda till ökade samhälleliga konflikter har även det förekommit i debatten, bland annat när det hävdats att goda relationer mellan olika etniska grupper i Sverige är en förutsättning för att medborgarna även fortsättningsvis ska acceptera en generös flyktinginvandringspolicy. Argument som handlar om skyddet av nationell kultur har varit vanligt förekommande på den politiska högerkanten, men den folkhemiska varianten av välfärdsnationalism har varit mer utbredd och ofta funnits som en underton till de argument kring social välfärd som varit vanliga i debatten.

När det gäller mänskliga rättigheter kan en tydlig försämring iakttas under de senaste femton åren. Policy och praxis har utvecklats i mer restriktiv riktning och möjligheterna att söka asyl i Sverige har försämrats, inte minst till följd av externaliseringen av migrationskontroll. Sverige har anmälts och fällts för brott mot non-refoulementprincipen vid fler tillfällen än andra jämförbara demokratiska invandringsländer. Tillgången till rättigheter för irreguljära migranter är också ett problem där Sverige inte lever upp till de förpliktelser som internationella människorättsinstrument ställer upp. Det enda område där en

förbättring kan iaktas under det senaste årtiondet handlar om reformerna av rättssäkerheten i asylprocessen.

Att vi kan se en viss procedurmässig demokratisering samtidigt som respekt och skydd av rättigheter försämrats visar som sagt på spänningen mellan demos rätt att reglera invandring och migranternas rättigheter. Att de två tendenserna hänger samman tidsmässigt tyder på att de två fenomenen är sammanlänkade, men är det en rimlig slutsats att en procedurmässig demokratisering lett till en ökad restriktivitet? Det är svårt att på grundval av denna undersökning ge något entydigt svar på den frågan. Förklaringarna till ökad restriktivitet är många och får sökas även i andra politiska omständigheter. Det finns exempelvis en tydlig trend mot mer restriktiva policier och praxis i de flesta rika, demokratiska invandringsstater under de senaste decennierna (jfr Cornelius m fl 2004). Dessutom finns det tydliga tecken på negativa diffusionsprocesser i staters invandringspolitik, ett slags kapplopp till botten för att inte vara en stat med de mest liberala policierna. Till viss del har trenden mot ökad restriktivitet i rika, demokratiska invandringländer att göra med inhemska opinioner, som riktas mot det som uppfattats som en alltför generös invandringspolitik. En liknande process kan iaktas i Sverige under de senaste årtiondena, även om högerpopulistiska partier i varje fall hittills haft en svagare position i Sverige än i många andra jämförbara länder. Men inställningen hos etablerade partier, inte minst socialdemokrater och moderater, har påverkats av uppfattningen att invandringpolitiken saknat folkligt stöd (Rydgren 2005).

Politiseringen av invandringpolitiken sedan 1980-talets slut har således haft betydelse för utvecklingen av mer restriktiva policier och för den procedurmässiga demokratisering som ägt rum. Vanligtvis befördrar ökade politiska konflikter insyn och öppenhet i politiska processer och möjligheterna till ansvarsutkrävande. Att politiseringen gjort att skillnader mellan politiska aktörer ökat har också bidragit till en stärkt ställning för riksdagen. Men i det fallet finns ingen koppling mellan procedurmässig demokratisering och försämrad respekt av rättigheter. Tvärtom har riksdagen antagit mer liberala policier och fattat beslut som innebär en förbättrad respekt och ett förstärkt skydd av rättigheter än de förslag som lagts av regeringen. Vid sidan av Ny Demokrati, som kritiserade regeringen och de andra partierna för att föra en alltför generös politik, har dessutom den dominerande kritiken i riksdagen handlat om det som flera partier anser vara en alltför restriktiv politik, inte en alltför generös politik. Kritikerna av ökad restriktivitet har tagit fasta på både demokratins procedur- och substansvärden. Kritikerna har skjutit in sig på brister i beredning av

förslag och beslut, exempelvis när det gäller möjligheterna till allsidig belysning av frågor och de som är inkluderade i beslutsprocesserna, likväl som de brister de menar finns utifrån ett rättighetsperspektiv. Att kritikerna bundit samman procedur- och substansvärden i sin kritik av invandringspolitiskt beslutsfattande under det senaste årtiondet är intressant eftersom det uttrycker föreställningen att ökad insyn och bättre demokratisk förankring av beslut också leder till en förbättrad respekt av rättigheter och mer generös politik.

Förhållandet mellan procedurmässig demokratisering och försämrad respekt av rättigheter är därför långt ifrån entydigt. Det hindrar inte att svensk invandringspolitik aktualiserar de demokratiska dilemman som tidigare diskuterats, inte minst förhållandet mellan majoritetsbeslut och migranternas rättigheter. De beslut som tagits i restriktiv riktning under de senaste femton åren har haft stöd av en majoritet i riksdagen och utgör problem utifrån ett rättighetsperspektiv. Även om det finns en rad samhällseliga aktörer som företräder migranternas rättigheter på advokatorisk basis ersätter det inte deltagande av de berörda själva. Avsaknad av deltagandemöjligheter är ett centralt problem eftersom invandringspolitiken i varje potentiellt har mycket stora konsekvenser för medborgare och statslösa i andra stater, men är samtidigt ett problem som är mycket svårt att lösa. Det är inte enkelt att föreställa sig hur inklusion av berörda migranter skulle kunna gestaltas, utan istället rör det sig för många demokratiteoretiker om att hitta sätt som dels förstärker migranternas rättighetsskydd, dels utvecklar de förmågor kring perspektivtagande och empati som utgör väsentliga demokratiska dygder.

Rättighetsskyddet kan stärkas genom ett politiskt arbete som syftar till att genom internationella och regionala konventioner stärka asylrätten och rättigheter för andra kategorier av migranter samt skydd och tillgång till rättigheter i staten genom konstitutionella arrangemang. Dessa strategier leder inte till ökade möjligheter för deltagande för migranter i politiska processer, men förbättrar möjligheterna att genom rättigheter tillvarata deras intressen gentemot majoriteter. Samtidigt är ingen av strategierna utan demokratiska problem. Internationella och regionala människorättskonventioner är också politiska överenskommelser och det finns en risk att ett allmänt utökat internationellt beslutsfattande om migration leder till försämrade möjligheter till deltagande och ansvarsutkrävande från medborgarnas sida. Dessutom finns det inga garantier för att migranternas rättigheter beaktas på ett bättre sätt i internationellt än i nationellt beslutsfattande. Tvärtom finns det en risk att det är det statscentriska perspektivet på migration som potentiellt problem som slår igenom i än högre

grad. Som påpekats av en del migrationsforskare kan gestaltningen av invandringspolitiska beslut på regional eller internationell nivå ses som ett sätt att undvika och undkomma det stärkta skydd av migranternas rättigheter som utvecklats i många demokratier (se t ex Guiraudon 2000). Att genom konstitutionella arrangemang, exempelvis ökad lagprövningsrätt för domstolar, förbättra skyddet av rättigheter kan också vara problematiskt ur ett demokratiskt perspektiv eftersom det innebär att politisk makt flyttas till organ där medborgarnas påverkansmöjligheter är små. Att förstärka medborgarnas förmågor att genom perspektivtagande och empati förstå och beakta konsekvenserna av invandringspolitiken på människor som bor i andra stater och (ännu) inte tillhör demos är av stor betydelse för att undvika majoritetsstyrets risker. Den moderna demokratin bygger på en rad oundgängliga idealiseringar som rör medborgarnas förmågor, exempelvis förmågan att balansera egen- och allmänintresse och att kunna beakta konsekvenser av politiska beslut för andra personer än de som är medlemmar av demos. Huruvida förmågan till ett slags världsmedborgerligt perspektiv slår rot är naturligtvis en öppen fråga, men det riktar fokus på problemet med demokrati som ett styrelseskick för ett i tid och rum avgränsat kollektiv av medborgare. Migration tillhör en av de frågor som allra tydligast klargör en rad av de dilemman och konflikter som karaktäriserar den moderna demokratin.

NOTER

- 1 Delar av kapitel 3.6, 3.7 och 3.10 har publicerats i Spång 2006.
- 2 Invandringspolitik indelas ofta i lagstiftning och policy som rör (a) gränskontroll, (b) asyl, (c) arbetskraftsinvandring, (d) sekundär migration, såsom anhöriginvandring och (e) irreguljär migration, exempelvis människosmuggling och människohandel. Invandringspolitikens fokus ligger på individers tillträde till staten samt rätt att uppehålla sig och bosätta sig i staten. Slutpunkten i denna kedja handlar om medborgarskap och reglerna för naturalisering. Även om frågor om naturalisering och det som brukar kallas för integrationspolitik kommer att beröras i studien, bland annat därför att integrationspolitiska hänsyn ofta spelar en viktig roll i debatter om invandring (exempelvis när det gäller att anpassa invandringen till statens integrationskapacitet) ligger studiens huvudsakliga fokus på invandringspolitiken i snävare bemärkelse.
- 3 För en del av dem som förespråkar öppna gränser utgör omfattning och karaktär på det tvång som utövas över personer som söker tillträde till stater anledningen att hävda principen om öppna gränser (Hayter 2004)
- 4 Benhabib utgår från Kants kosmopolitiska tankegång att individer har rätt till tillfälligt uppehåll i staten, att inte ses som en fiende av staten och att det saknas legitima anledningar att avvisa personer om det beslutet riskerar att leda till personens undergång (Kant 1795; jfr Benhabib 2004: 26ff)
- 5 Ramverket har utvecklats i samarbete med den forskningsgrupp som studerat invandringspolitik och demokratisk legitimitet i Storbritannien, Spanien, Sverige och Tyskland. Andreas Ette, Thomas Faist, Margit Fauser, Jürgen Gerdes och Kathrin Prümm har deltagit i detta arbete. Andreas Ette och Margit Fauser har varit centrala personer för att utarbeta kriterier och indikatorer för det empiriska arbetet (Faist m fl 2005).
- 6 Ansvarsutkrävande kan också diskuteras i en bredare mening, exempelvis myndigheters ansvar inför medborgarna samt regering och parlament (se t ex Dunn 1999). Dessa aspekter kring ansvarsutkrävande kommer emellertid inte att diskuteras i den här studien.

- 7 En del samhällsvetare har karakteriserat fackföreningsrörelsens inställning till arbetskraftsinvandrare som inkluderande underordning. LO betonade att invandrade arbetare skulle ha samma arbetsvillkor, sociala rättigheter och samma sociala standard som den inhemska arbetskraften, men försökte också underordna den invandrade arbetskraften i relation till fackföreningsrörelsens sociala och politiska fokus, framförallt genom att betona att det var intressegemenskapen som arbetare som utgjorde grunden för den samhälleliga och politiska solidariteten, vilket innebar att man från LO:s sida bortsåg från andra konfliktdimensioner än den mellan arbete och kapital (Neergaard 2002).
- 8 Den korporativa strukturen rörande arbetskraftsinvandring daterar sig till 1919 då fackföreningarna fick inflytande över tillståndsbedömningen. Invandringspolitiken är därmed ett tidigt exempel på korporativt beslutsfattande och förvaltningspraxis; se t ex Hammar 1964: 335ff. För analys och diskussion av korporatism i Sverige, se t ex Hermansson m fl 1999; Lewin 1992; Rothstein 1992.
- 9 Till utredningen överlämnades några framställningar, bland annat av studentkårer och studentförbund, men det framgår inte i vilken utsträckning utredningen hade samråd med myndigheter och organisationer (SOU 1967:18: 18f).
- 10 Kommittén hade i sitt arbete haft kontakter med UNHCR och invandrarföreningar. Utredningen hade också mottagit en rad framställningar, bland annat från Amnesty och Svenska Flyktingrådet, om en mer rättssäker asylprocess (SOU 1972:84: 18).
- 11 Kommittén hade flera kontakter med myndigheter, intresseorganisationer och invandrarföreningar, men däremot i mindre utsträckning med människorättsorganisationer. Invandrarföreningarna gavs möjlighet att inkomma med synpunkter vid ett särskilt tillfälle (SOU 1979:64: 48f).
- 12 Den socialdemokratiska reservationen kritiserades av flera borgerliga företrädare som menade att det dels var svårt att förstå grunden för densamma, dels att socialdemokraterna i att insistera på femårsregeln hade ställt sig till höger om moderaterna (som accepterat treårsregeln) (Riksdagens protokoll 1979/80:156).

- 13 Utredningen hade fortlöpande kontakter med en rad myndigheter, särskilt SIV och polisen, samt ett antal kommuner, särskilt de kommunala invandrarnämnderna. Vid två tillfällen anordnades konferenser med deltagare från kommunala invandrarnämnder, lokala invandrarorganisationer, massmedia och advokatbyråer. Utredningen hade också kontakt med de fackliga organisationerna och mottog en rad skriftliga synpunkter från bland andra domstolar, JO, Svenska kyrkan och flera andra religiösa samfund, Rädda Barnen, Röda Korset och invandrarorganisationer (SOU 1983:29: 33ff).
- 14 Regeringsformen ger rätt för lägst tio ledamöter att yrka att ett lagförslag ska vara vilande i ett år om det rör sig om inskränkningar i fri- och rättigheter. Riksdagen kan omedelbart anta ett sådant lagförslag, men för det krävs femsjättedels majoritet (RF, kap 1 § 12).
- 15 Fokus på enskilda fall har varit en viktig del av NGO:er och lokala nätverks arbete under de senaste tjugo åren. Flera NGO:er arbetar med att ge hjälp åt asylsökande eller stödja gömda asylsökanden (se t ex Hebert & Jacobsson 1999). Vid flera tillfällen har också lokala initiativ till stöd för enskilda asylsökande vuxit fram. Som exempel på det senare kan nämnas familjen Sincari, som 1996 avvisades till Turkiet. Avvisningsbeslutet skapade mycket debatt och en nationell opinion mobiliserades utifrån det stöd som familjen ursprungligen fick av ortsbor i Åsele (se t ex Segerstedt-Wiberg 1997: 95ff).
- 16 Utredningen hade kontakter med myndigheter, UNHCR och den danska flyktingsnämnden (SOU 1990:79: 1).
- 17 I de internationella diskussionerna om tillfälliga uppehållstillstånd menade emellertid några av de svenska representanterna att ett slags de facto tillfälliga uppehållstillstånd redan tillämpades i Sverige före den rättsliga regleringen fanns på plats. Genom att inte pröva och besluta i ärenden gavs flyktingar från före detta Jugoslavien i praktiken ett temporärt skydd (Appelqvist & Tollefsen Altamirano 1998: 98f).
- 18 Kommittén hade i arbetet kontakt med flera myndigheter, bland annat Barnombudsmannen och SIV. Tre samråd med invandrarorganisationer, NGO:er och trossamfund hölls och flera av dessa

överlämnade också skriftligt material till utredningen. Samråd ägde också rum med representanter för UNHCR, IOM och Internationella Röda Korskommittén. Möten hölls om gömda barn och återvandring och ledamöter från utredningen var närvarande vid ett flertal seminarier med bäring på invandringspolitiska frågor (SOU 1995:75:24).

- 19 En fokus på återvandring ansågs under längre tid som oförenligt med det slags överväganden som låg till grund för att ge flyktingar permanent uppehållstillstånd liksom de integrationspolitiska ambitioner som kom till uttryck i 1975 års invandrarpolitik. Tankar om en aktiv återvandringspolitik började diskuteras i slutet av 1980-talet i samband med debatten om en sammanhållen immigrationspolitik, som vid sidan av invandringspolitiken skulle inkludera väsentliga delar av utrikes- och biståndspolitik. Återvandringspolitiken är enbart i begränsad utsträckning reglerad i lag, utan har utvecklats som policy av förvaltningen, framförallt UD och Migrationsverket. Dessa har sedan mitten av 1990-talet utvecklat en policy för återvandring, framförallt för Balkan och Somalia (Johansson 2005: kap 5).
- 20 Utredningen om inre utlänningskontroll var en expertkommitté som hade sammanträden med Sveriges Kristna Råd och FARR. Studiebesök skedde i Danmark, Nederländerna, Storbritannien och Tyskland (SOU 1997:128: 30).
- 21 Utredningen hade en rad kontakter med de myndigheter som berörs av gränskontroll och genomförde ett flertal besök vid dessa myndigheter. Utredningen hade också kontakt med DO, men däremot inte med NGO:er, kyrkor och samfund eller andra liknande organisationer (SOU 2004:110: kap 2).
- 22 Studier av inre utlänningskontroll har visat att det finns en rad problem i hur den nuvarande regleringen tillämpas utifrån ett människorättsperspektiv. Ett av problemen ligger i att tumregler som polisen använder för att bestämma när en kontroll ska genomföras är svåra att förklara och ofta handlar om skäl, exempelvis ”nervöst uppträdande”, som ger mycket stora befogenheter för polisen och riskerar att leda till diskriminering (Hydén & Lundberg 2004).
- 23 Arbetsgruppen hade framförallt kontakter med myndigheter, Migrationsverket och Rikspolisstyrelsen, men också med representanter för UNHCR (Ds 2001:74: 22).

- 24 Utredningen har haft kontakt med ett flertal myndigheter och organisationer under arbetet. Till kommittén knöts också en referensgrupp bestående av arbetsmarknadens parter, närmare bestämt Företagarna, LO, SACO, Svenskt Näringsliv, Sveriges kommuner och landsting och TCO. Utredningen har haft löpande kontakt med referensgruppen. En större hearing hölls 2004, där de centralförbund som var representerade i referensgruppen hade möjlighet att bjuda in underförbunden (SOU 2006:87: 62f).
- 25 Att statsministerns utspel kom vid den tidpunkt den gjorde har också enligt en del debattörer att göra med att Uppdrag granskning i Sveriges Television dagarna före uttalandet sände ett program om hur pass enkelt det skulle kunna vara för personer att få tillgång till de svenska socialförsäkringssystemen utan att vara varaktigt bosatt i Sverige (Brors 2004).
- 26 Utredningen hade kontakt med flera myndigheter och några bemanningsföretag liksom med flera intresseorganisationer, såsom LO, SACO, Svenskt Näringsliv och TCO samt några av deras branschförbund (SOU 2002:116: 35).
- 27 Utredningen hade kontakter med SIV, SÄPO och tingsrätten i Stockholm, Svea hovrätt, kammarrätten och länsrätten i Stockholm (SOU 1999:16: 107f).
- 28 Arbetsgruppen hade kontakter med SIV och UD i sitt arbete (Ds 2000:45: 12f).
- 29 Kommittén hade ett flertal kontakter med Migrationsverket och genomförde också studiebesök på Migrationsverket och Utlänningsnämnden. En hearing genomfördes där representanter från myndigheter och flera NGO:er var närvarande (SOU 2004:74: 47).
- 30 Socialförsäkringsutskottet höll en offentlig hearing om den nya lagen i samband med utskottsbehandlingen. I utfrågningen deltog företrädare för Migrationsverket, Utlänningsnämnden, förvaltningsdomstolarna och regeringen liksom Sveriges Advokatsamfund, Rådgivningsbyrån för asylsökande och flyktingar samt UNHCR. Utfrågningen präglades av en diskussion kring när den nya ordningen skulle införas och problemen med rekrytering av nämndemän och domare samt övriga organisatoriska frågor som

reformerna reste. Många menade att man från regeringens sida hade underskattat de problem som fanns och att det nya systemet skulle sjasättas med en mängd oavgjorda ärenden. I det sammanhanget diskuterades också amnestifrågan och huruvida amnesti var ett sätt att minska obalanserna i antal ärenden. En del menade att det kunde vara ett sådant instrument, men flera av myndighetsföreträdarna hävdade att det inte skulle ha någon nämnvärd effekt eftersom frågor om identitet, brottslighet och så vidare ändå måste utredas. Överlag fanns emellertid en positiv inställning till det nya systemet och de flesta menade att det skulle bidra till ett mer rättssäkert förfarande. Några frågor och kritiska synpunkter framfördes emellertid i det sammanhanget, bland annat rörande regeringens roll i att avgöra säkerhetsärenden. Mot bakgrund av den kritik som riktats mot Sverige för konventionsbrott av FN:s tortyrkommitté menade exempelvis Sveriges Advokatsamfund att regleringen i dessa avseenden inte levde upp till Sveriges internationella åtaganden (Socialförsäkringsutskottets betänkande 2004/05:SfU17, bilaga 5).

- 31 Några av de stora NGO:erna, bland annat Amnesty, Rädda Barnen och Röda Korset, stod inte bakom amnestikravet eftersom de menade att en allmän amnesti vore orättvis då den bygger på den tidpunkt som personer kommit till Sverige, inte skyddsbehovet (se t ex *Uppsala Nya Tidning*, 7 maj 2005).
- 32 I sammanhanget är det intressant att den svenska författningen brukar ses som ett tydligt uttryck för folksuveränitetsprincipen i konstitutionella diskussioner, bland annat därför att riksdagens ställning som lagstiftare i förhållandevis liten utsträckning begränsas av tankar om stark maktindelning, lagprövning genom domstolar och liknande konstitutionalistiska arrangemang (se t ex Algotsson 2000). Förändringar under de senaste årtiondena, exempelvis en självständigare roll för vissa institutioner och medlemskapet i EU har emellertid förändrat det svenska statskicket mot en modell med starkare både horisontell och vertikal maktindelning (se t ex Algotsson 2000; Bergman 2004). Den tidigare konstitutionella modellen i Sverige hängde samman med en modell för politisk programmering av politisk makt som tog sin utgångspunkt i att väljarnas preferenser kunde omsättas i reformer med ett brett fokus och genomföras av en för ändamålet uppbyggd förvaltning. På ett flertal punkter har även denna modell förändrats under de senaste decennierna (se Lindvall & Rothstein 2006).

- 33 Mats Sjölin visade i sin undersökning av riksdagens ställning i lagstiftnings- och policyarbete under tiden från 1960-talet till 1980-talet att dess makt i allmänhet i vart fall inte minskade under den perioden, medan det enligt Sjölin var svårare att säga om den var oförändrad eller hade ökat (Sjölin 1991). Liknande slutsatser dras av statsvetare ungefär tio år senare, även om riksdagens roll påverkats av framväxten av en tydligare de facto maktdelnings-system (Bergman & Ström 2004). I hög grad har riksdagens ställning att göra med den parlamentariska situationen för regeringen, men även frågan om ambitionen är att enbart nå majoritet för ett beslut eller en bred uppgörelse har haft stor betydelse för riksdagens roll i beslutsfattandet (se t ex Sannerstedt 1992: 94f). För invandringens politikens del är det troligt att den ökande politiseringen har stor betydelse för riksdagens stärkta position. Att den socialdemokratiska minoritetsregeringens parlamentariska underlag varit mer oklart under de senaste tio åren än tidigare kan också ha bidragit, men generellt har samarbetet mellan socialdemokrater och moderater i invandringens politik (med undantag för arbetskraftsinvandringen) gjort att den parlamentariska situationen varit relativt stabil.
- 34 Marie Demker och Cecilia Malmström har i sin genomgång av partiernas partiprogram och valmanifest pekats på att partierna i allmänhet kan placeras på en skala från mer eller mindre villkorslöst positiva till invandring (folkpartiet, kristdemokraterna, miljöpartiet och vänsterpartiet), de som är positiva men ställer upp villkor (centerpartiet och socialdemokraterna) till de som restriktiva (moderaterna) (Demker & Malmström 1999: 70). När de senaste tio årens ställningstaganden tas i beaktande behöver denna inordning av partierna längs en skala från restriktiv till villkorslöst positiv möjligen förändras. Socialdemokraterna hör idag tillsammans med moderaterna till de restriktiva partierna (jfr Vestin 2006).
- 35 Det ska i sammanhanget noteras att det finns flera sätt att tolka Ny Demokratis inflytande. Många debattörer och forskare menar att Ny Demokrati haft betydelse för den svängning i restriktiv riktning som utmärkt invandringens politik under de senaste årtiondena och att moderater och socialdemokrater genomfört flera av de förslag som Ny Demokrati introducerade eller gjorde till centrala teman i den politiska debatten. Andra menar att Ny Demokrati snarare fördröjde förändringar som skisserades redan i slutet av 1980-talet.

Behovet av att ta avstånd från Ny Demokrati i samband med 1991 års valrörelse gjorde det svårt för socialdemokrater och moderater att föra fram tankegångar som i den offentliga debatten förknippades med Ny Demokrati (se t ex Boréus 2006: 112ff).

- 36 Telefonintervju med Michael Williams, FARR, 4 maj, 2007.
- 37 Telefonintervju med Michael Williams, FARR, 4 maj, 2007.
- 38 Telefonintervju med Michael Williams, FARR, 4 maj, 2007.
- 39 I bland annat FARR har det förts löpande diskussioner om fokus i arbetet, bland annat rörande avvägningen mellan att arbeta med enskilda fall och att också försöka påverka beslutsfattare i de politiska processerna (Telefonintervju med Michael Williams, FARR, 4 maj, 2007).
- 40 Telefonintervju med Madelaine Seidlitz den 2 oktober 2006.
- 41 Telefonintervju med Michael Williams, FARR, 4 maj, 2007.
- 42 Telefonintervju med Madelaine Seidlitz den 2 oktober 2006.
- 43 I bland annat de diskussioner som fördes i början av 1990-talet om organiseringen av mottagande av asylsökande och kommunmottagande av de som erhållit uppehållstillstånd ställde sig den dåvarande borgerliga regeringen positiv till att NGO:er skulle kunna driva flyktingförläggningar på entreprenad (Regeringens proposition 1993/94:94). Bland NGO:er råder delade meningar om man bör delta i ett mer organiserat samarbete med staten eller inte. En del menar att man därigenom skulle vinna i inflytande, medan andra menar att man riskerar att förlora sin självständiga roll som kritiker och vakthund (Sjöquist 1996: 298ff).
- 44 Telefonintervju med Michael Williams, FARR, 4 maj, 2007.
- 45 Korporativa beslutsorgan befördrar inte insyn och öppenhet gentemot medborgarna och i den meningen har ett mer pluralistiskt intressegruppssystem fördelar, i varje fall i den mån aktörer för att påverka beslutsfattandet tvingas argumentera offentligt för sina ståndpunkter. Samtidigt gör bland annat den betydelse som lobbying har i ett pluralistiskt system att det också lider av

problem gällande insyn. Det är sällan uppenbart för medborgarna vilka organisationer och grupper som är lyckosamma i sina lobbyingsförsök. I det avseendet har korporativa system vissa fördelar eftersom det är tydligt vilka organisationer som ingår i sådana organ (se t ex Hermansson m fl 1999: 254ff).

- 46 I flyktingpolitiska debatter har också förekommit andra slags ekonomiska argument, exempelvis att de resurser som tas i anspråk för asylsystemen istället skulle kunna användas för att förebygga orsakerna till flykt. Det var ett viktigt argument i debatten om en sammanhållen invandringspolitik i utredningen som ledde fram till 1997 års förändringar av utlänningslagen.

LITTERATUR

- Abiri, Elisabeth (2000) "The Changing Praxis of 'Generosity': Swedish Refugee Policy during the 1990s", *Journal of Refugee Studies* 13(1): 11–28.
- Ahlbäck-Öberg, Shirin & PerOla Öberg (2005) "Glorifiering av handlingskraft tystar det förnuftiga samtalet", *Axess* 5 (www.axess.se; hämtat 12 december, 2005).
- Alcala, Jesus (1993) "Ohederligt Fischerström", *Dagens Nyheter*, 18 september.
- Algotsson, Karl-Göran (2000) *Sveriges författning efter EU-anslutningen*. Stockholm: SNS.
- Andersson, Hans (2000) "Sweden: a Mainstream Member State and a Part of Norden", i L. Miles (red) *Sweden and the European Union Evaluated*, 215–230. London: Continuum.
- Appelqvist, Maria & Aina Tollefsen Altamirano (1998) "Svensk flyktingpolitisk utveckling under 1990-talet", i A. Tollefsen Altamirano, M. Appelqvist, J.-P. Brekke & J. Vedsted-Hansen (red) *En ny flyktingpolitik i Norden? Utviklingen av midlertidig beskyttelse på 1990-tallet*, 89–146. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- Appelqvist, Maria (1999) *Responsibility in Transition. A Study of Refugee Law and Policy in Sweden*. Umeå: Umeå universitet.
- Arendt, Hannah (1951) *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt Brace & Co.
- Bader, Veit (2000) "Practical Philosophy and First Admission", *SAIS Review* 20(1): 39–59.
- Bader, Veit (2005) "The Ethics of Immigration", *Constellations* 12(3): 331–361.
- Balibar, Etienne (2004) *We, the People of Europe? Reflections on Transnational Citizenship*. Princeton: Princeton University Press.

- Barry, Brian (1992) "The Quest for Consistency: A Sceptical View", i B. Barry & R. Goodin (red) *Free Movement. Ethical issues in the transnational migration of people and money*, 279–287. New York: Harvester & Wheatsheaf.
- Barutciski, Michael & Astri Suhrke (2002) "Lessons from the Kosovo Refugee Crisis: Innovations in Protection and Burden Sharing", i D. Joly (red) *Global Changes in Asylum Regimes. Closing Doors*, 79 – 104. London: Palgrave.
- Benhabib, Seyla (2004) *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Beetham, David, Sarah Bracking, Iain Kearton & Stuart Weir (2002) *International IDEA Handbook on Democracy Assessment*. The Hague: Kluwer Law International.
- Berggren, Henrik (2001) "Den framåtvända ängeln – nationalism och modernitet i Sverige under 1900-talet", i K. Almqvist & K. Glans (red) *Den svenska framgångssagan?*, 71–85. Stockholm: Fischer & Co.
- Bergman, Torbjörn (2004) "Sweden: Democratic Reforms and Partisan Decline in an Emerging Separation-of-Powers System", *Scandinavian Political Studies* 27(2): 203–225.
- Bergman, Torbjörn & Kaare Ström (2004) "Shifting Dimensions of Citizen Control", *Scandinavian Political Studies* 27(2): 89–113.
- Bjurulf, Bo & Björn Fryklund (red) (1994) *Det politiska missnöjets Sverige. Statsvetare och sociologer ser på valet 1991*. Lund: Lund University Press.
- Björk, Sverker (1997) *Invandrapolitisk diskurs. Blick och överblick på svensk invandrapolitisk debatt under tre decennier*. Umeå: MERGE.
- Blomgren, Magnus (2005) "Riksdagen och EU", i M. Blomgren & T. Bergman (red) *EU och Sverige – ett sammanlänkat statsskick*, 79–102. Malmö: Liber.
- Bohman, James (1996) *Public Deliberation. Pluralism, Complexity and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press.

- Boréus, Kristina (2006) *Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988-2002*. Stockholm: Fritzes, SOU 2006:52.
- Brandorf, Mats, Peter Esaiasson & Niklas Håkansson (1996) "Svenska valfrågor. Partiernas valdebatt 1902-1994", *Statsvetenskaplig tidskrift* 99: 1–36.
- Brekke, Jan-Paul (1999) "Midlertidig beskyttelse i nordisk flyktingpolitikk", i E. Haagensen (red) *Midlertidig beskyttelse og tilbakevenning. Bosniske flyktinger i Norden*, 45–84. Köpenhamn: Nordiska Ministerrådet.
- Brors, Henrik (2004) "TV-inslag fick Persson att byta fot", *Dagens Nyheter* 5 april, 2004.
- Brothén, Martin & Mikael Gilljam (2006) "Mellanvalsdemokrati", i H. Bäck & M. Gilljam (red) *Valets mekanismer*, 193–216. Malmö: Liber.
- Brubaker, Rogers (1992) *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Harvard: Harvard University Press.
- Brune, Ylva (1990) *Flyktingfrågorna i pressen 1985-1988*. Stockholm: Delegationen för invandrarforskning.
- Brune, Ylva (1998) *Mörk magi i vita medier: svensk nyhetsjournalistik om invandrare, flyktingar och rasism*. Stockholm: Carlssons.
- Carens, Joseph (1987) "Aliens and Citizens: The Case for Open Borders", *The Review of Politics* 49(2): 251–273.
- Carens, Joseph (1992) "Migration and morality: A liberal egalitarian perspective", i B. Barry & R. Goodin (red) *Free Movement. Ethical issues in the transnational migration of people and money*, 25–47. New York: Harvester & Wheatsheaf.
- Carens, Joseph (1996) "Realistic and Idealistic Approaches to the Ethics of Migration", *International Migration Review* 30: 156–171.
- Carens, Joseph (1999) "A Reply to Meilaender: Reconsidering Open Borders", *International Migration Review* 33: 1082–1097.

- Castles, Stephen & Alastair Davidson (2000) *Citizenship and Migration. Globalization and the Politics of Belonging*. London: Macmillan.
- Cohen, Jean & Andrew Arato (1992) *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Cohen, Joshua (1989) "Deliberation and Democratic Legitimacy", i A. Hamlin & P. Pettit (red) *The Good Polity. Normative Analysis of the State*, 17–34. Oxford: Blackwell.
- Cole, Phillip (2000) *Philosophies of Exclusion. Liberal Political Theory and Immigration*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Cornelius, Wayne m fl (2004) *Controlling Immigration. A Global Perspective*. Stanford: Stanford University Press.
- Dahl, Robert (1989) *Democracy and Its Critics*. Yale: Yale University Press.
- Dahlstedt, Inge (2000) *Svensk invandrar- och flyktingpolitisk debatt. 1980- och 1990-talsdebatter – översikt och jämförelse*. Umeå: MERGE.
- Dahlstedt, Magnus (2005) *Reserverad demokrati*. Umeå: Boréa.
- Dacyl, Janina (1999) "Protection Seekers from Bosnia and Herzegovina and the Shaping of the Swedish Model of Time-Limited Protection", *International Journal of Refugee Law* 11(1): 155–192.
- de los Reyes, Paulina (2001) *Diversity and Differentiation. Discourse, Difference and Construction of Norms in Swedish Research and Public Debate*. Stockholm: National Institute for Working Life.
- Demker, Marie & Cecilia Malmström (1999) *Ingenmansland? Svensk immigrationspolitik i utrikespolitisk belysning*. Lund: Studentlitteratur.
- Diaz, Jose Alberto (1993) *Choosing Integration. A Theoretical and Empirical Study of the Immigrant Integration in Sweden*. Uppsala: Department of Sociology.
- Diesen, Christian (1998) (red) *Bevis II. Prövning av flyktingärenden*. Stockholm: Norstedts.

- Dummett, Ann (1992) “The transnational migration of people seen from within a natural law tradition”, i B. Barry & R. Goodin (red) *Free Movement. Ethical issues in the transnational migration of people and money*, 169–180. New York: Harvester & Wheatsheaf.
- Dunn, John (1999) “Situating Democratic Political Accountability”, i A. Przeworski, S. Stokes & B. Manin (red) *Democracy, Accountability and Representation*, 329–344. Cambridge: Cambridge University Press.
- Dworkin, Ronald (1977) “Civil Disobedience”, i *Taking Rights Seriously*, 206–222. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Elster, Jon & Rune Slagstad (red) (1988) *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eriksson, Lars-Erik, Maja Lemne & Inger Pålsson (1999) *Demokrati på remiss*. Stockholm: Fritzes, SOU 1999:144.
- Faist, Thomas (2000) *The Volume and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*. Oxford: Oxford University Press.
- Faist, Thomas, Andreas Ette, Margit Fauser, Jürgen Gerdes & Kathrin Prümm (2005) *Immigration Control and Democratic Legitimation*. Bielefeld: Bielefeld Universität.
- Falk, Richard (2000) *Human Rights Horizons. The Pursuit of Justice in a Globalizing World*. New York: Routledge.
- Fearon, James (1999) “Electoral Accountability and the Control of Politicians: Selecting Good Types versus Sanctioning Poor Performance”, i A. Przeworski, S. Stokes & B. Manin (red) *Democracy, Accountability and Representation*, 55–97. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ferejohn, John (1999) “Accountability and Authority: Toward a Theory of Political Accountability”, i A. Przeworski, S. Stokes & B. Manin (red) *Democracy, Accountability and Representation*, 131–153. Cambridge: Cambridge University Press.

- Folkelius, Kristina & Gregor Noll (1998) "Affirmative Exclusion? Sex, Gender, Persecution and the Reformed Swedish Aliens Act", *International Journal of Refugee Law* 10(4): 607– 636.
- Forst, Rainer (1996) *Kontexte der Gerechtigkeit: politische Philosophie jenseits von Liberalismus und Kommunitarismus*. Frankfurt a M: Suhrkamp.
- Frank, Denis (2005) *Staten, företagen och arbetskraftsinvandringen: en studie av invandringsspolitiken i Sverige och rekryteringen av utländska arbetare 1960-1972*. Växjö: Växjö University Press.
- Friestedt, Niclas (2003) *EU:s utvidgningsinstrument – övergångsregler för den fria rörligheten för arbetstagare*. Lund: Juridiska fakulteten.
- Fryklund, Björn, Ulf Himmelstrand & Tomas Peterson (1988) "Folklighet, klass och opinion i svensk politik under efterkrigstiden", i U. Himmelstrand & G. Svensson (eds) *Sverige – vardag och struktur. Sociologer beskriver det svenska samhället*, 617–646. Stockholm: Norstedts.
- Fryklund, Björn & Tomas Peterson (1989) "Vi mot dom": *det dubbla främlingskapet i Sjöbo*. Lund: Lund University Press.
- Fryklund, Björn & Tomas Peterson (1992) "The Touchstone of the Swedish System", i G. Rystad (red) *Encounter with Strangers – Refugees and Cultural Confrontation in Sweden*, 55–113. Lund: Lund University Press.
- Gallagher, Anne (2001) "Human Rights and the New UN Protocols on Trafficking and Migrant Smuggling: A Preliminary Analysis", *Human Rights Quarterly* 23(4): 975–1004.
- Gibney, Matthew (2004) *The Ethics and Politics of Asylum. Liberal Democracy and the Response to Refugees*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodwin-Gill, Guy (1996) *The Refugee in International Law*. Oxford: Clarendon.
- Gould, Carol (2004) *Globalizing Democracy and Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Guiraudon, Virginie (2000) "European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping", *Journal of Common Market Studies* 38(2): 251–271.
- Habermas, Jürgen (1983) "Ziviler Ungehorsam – Testfall für den demokratischen Rechtsstaat", i *Die neue Unübersichtlichkeit*, 79-99. Frankfurt a M: Suhrkamp 1985.
- Habermas, Jürgen (1992) *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt a M: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1998) "The European Nation-State: On the Past and Future of Sovereignty and Citizenship", i *The Inclusion of the Other. Studies in Political Theory*, 105-128. Cambridge, MA: MIT Press.
- Hallberg, Mikael & Tomas Jonsson (1996) "Per Albin Hansson och folkhemsretorikens framväxt", i E. Åsard (red) *Makten, medierna och myterna. Socialdemokratiska ledare från Branting till Carlsson*, 125-174. Stockholm: Carlssons.
- Hammar, Tomas (1964) *Sverige åt svenskarna. Invandringspolitik, utlänningskontroll och asylrätt 1900-1932*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.
- Hammar, Tomas (1999) "Closing the Doors to the Swedish Welfare State", i G. Brochman & T. Hammar (red) *Mechanisms of Immigration Control. A Comparative Analysis of European Regulation Policies*, 169-201. Oxford: Berg.
- Hayter, Teresa (2004) *Open Borders. The Case Against Immigration Controls*. London: Pluto Press.
- Hebert, Niels & Kerstin Jacobsson (1999) *Olydiga medborgare? Om flyktinggömmare och djurrättsaktivister*. Stockholm: Fritzes, SOU 1999:101.
- Hegeland, Hans (2002) "Den svenska riksdagen och EU", i K.-M. Johansson (ed) *Sverige i EU*, 95-112. Stockholm: SNS.
- Hermansson, Jörgen, Anna Lund, Torsten Svensson & PerOla Öberg (1999) *Avkorporativisering och lobbyism. Konturerna till en ny politisk modell*. Stockholm: Fritzes, SOU 1999:121.

- Hirdman, Yvonne (1989) *Att lägga livet till rätta – studier i svensk folkhemspolitik*. Stockholm: Carlssons.
- Holm, Stefan (1998) *Avkorporatisering? En empirisk undersökning rörande särintressen i statliga kommittéer*. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen.
- Holmes, Stephen (1988) “Pre-commitment and the paradox of democracy”, i J. Elster & R. Slagstad (red) *Constitutionalism and Democracy*, 195-240. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hydén, Sophie & Anna Lundberg (2004) *Inre utlänningskontroll i polisarbete – mellan rättsstatsideal och effektivitet i Schengens Sverige*. Linköping och Malmö: Linköpings universitet och Malmö högskola.
- Isbister, John (2000) “A Liberal Argument for Border Controls: Reply to Carens”, *International Migration Review* 34: 629-636.
- Johansson, Joakim (2000) *SAF och den svenska modellen. En studie av uppbrottet från förvaltningskorporatism 1982-91*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Johansson, Christina (2005) *Välkommen till Sverige? Svenska migrationspolitiska diskurser under 1900-talets andra hälft*. Lund: Bokbox.
- Joly, Danièle (2002) “Temporary Protection and the Bosnian Crisis: a Cornerstone of the New European Regime”, i D. Joly (red) *Global Changes in Asylum Regimes. Closing Doors*, 48-78. London: Palgrave.
- Kaldor, Mary (2003) *Global Civil Society: An Answer to War*. Cambridge: Polity.
- Kalpazidou, Sofia (2004) “’Den här klasskampen tar aldrig slut’. Den svenska fackföreningsrörelsen och förekomsten av dokumentlösa arbetare – fackliga strategier inför en globaliserad värld”. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen.
- Kant, Immanuel (1795/1984) *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*. Stuttgart: Reclam.

- Keck, Margaret & Kathryn Sikkink (1998) *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- Khosravi, Shahram (2006) ”Territorialiseraad mänsklichkeit: irreguljära immigranter och det nakna livet”, i P. de los Reyes (red) *Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet*, 283-310. Stockholm: Fritzes, SOU 2006:37.
- Koslowski, Rey (1998) “European Union Migration Regimes, Established and Emergent”, i C. Joppke (red) *Challenges to the Nation-State Immigration in Western Europe and the US*, 153-188. Oxford: Oxford University Press.
- Kumlin, Staffan (2003) ”Finns det någon ansvarig?”, i M. Gilljam & J. Hermansson (red) *Demokratins mekanismer*, 83-104. Malmö: Liber.
- Kymlicka, Will (1995) *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Laver, Michael & Kenneth Shepsle (1999) “Government Accountability in Parliamentary Democracy”, i A. Przeworski, S. Stokes & B. Manin (red) *Democracy, Accountability and Representation*, 279-296. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lewin, Leif (1992) *Sambället och de organiserade intressena*. Stockholm: Norstedts.
- Lijpart, Arend (1999) *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lindgren, Astrid, Ulf Lindell, Bengt Westerberg m fl (1996) ”Lägg ner utlänningsnämnden!” *Dagens Nyheter*, 25 september, 1996.
- Lindgren, Karl-Oskar (2000) ”EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen”, *Statsvetenskaplig tidskrift* 103: 193-220.
- Lindvall, Johannes & Bo Rothstein (2006) “Sweden: The Fall of the Strong State”, *Scandinavian Political Studies* 29(1): 47-63.

- Lodenius, Anna-Lena & Stieg Larsson (1991) *Extremhögern*. Stockholm: Tiden.
- Lundh, Christer & Rolf Ohlsson (1994) *Från arbetskraftsimpört till flyktinginvandring*. Stockholm: SNS.
- Lundquist, Lennart (1992) *Förvaltning, stat och samhälle*. Lund: Studentlitteratur.
- Lööf, Robin & Brian Gorlick (2004) "Implementing international human rights on behalf of asylum-seekers and refugees: the record of the Nordic countries" Geneva: UNHCR, *Working Paper* no. 110.
- Lööv, Heléne (2002) "‘Det förrådda folkhemmet’: Om folkhemsidén i rasideologisk och extremnationalistisk tappning", i I. Lindberg (red) *Det slutna folkhemmet. Om etniska klyftor och blågul självbild*, 78-92. Stockholm: Agora.
- Manin, Bernard, Adam Przeworski & Susan Stokes (1999) "Elections and Representations", i A. Przeworski, S. Stokes & B. Manin (red) *Democracy, Accountability and Representation*, 29-54. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mattson, Ingvar (1996) "Negotiations in Parliamentary Committees", i L.-G. Stenelo & M. Jerneck (red) *The Bargaining Democracy*, 61-146. Lund: Lund University Press.
- Melander, Göran & Ingrid Segerstedt Wiberg (1983) *Det grymma Sverige*. Stockholm: Norstedts.
- Michelman, Frank (1996) "Democracy and Positive Liberty", *Boston Review* 21(5).
- Micheletti, Michele (1994) *Det civila samhället och staten. Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Stockholm: Fritzes.
- Meilaender, Peter (1999) "Liberalism and Open Borders: The Argument of Joseph Carens", *International Migration Review* 33(4): 1062-1081.
- Nadig, Aninnia (2002) "Human Smuggling, National Security, and Refugee Protection", *Journal of Refugee Studies* 15(1): 1-25.

- Naurin, Daniel (2001) *Lobbyism, korporatism eller den stängda dörrens politik? Institutionella reformer för och mot organiserade intressen*. Stockholm: SNS.
- Naurin, Elin (2003) "Mandatmodellen – Om löften och förhoppningar bland partier och väljare", i M. Gilljam & J. Hermansson (red) *Demokratins mekanismer*, 54-63. Malmö: Liber.
- Naurin, Elin (2006) "Kan vi lita på våra politiker? Om den goda studien av partiernas vallöften", i H. Bäck & M. Gilljam (red) *Valets mekanismer*, 162-175. Malmö: Liber.
- Neergaard, Anders (2002) "Fackföreningsrörelsen i ett rasifierat samhälle", i P. de los Reyes, I. Molina & D. Mulinari (red) *Maktens (o)lika förklådnader. Kön, klass och etnicitet i det postkoloniala Sverige*, 121-149. Stockholm: Atlas.
- O'Neill, Onora (2000) *Bounds of Justice*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Norström, Eva (2004) *I väntan på asyl – retorik och praktik i svensk flyktingpolitik*. Umeå: Boréa.
- Näsström, Sofia (2003) "What Globalization Overshadows", *Political Theory* 31(6): 808-834.
- Näsström, Sofia (2007) "The Legitimacy of the People", *Political Theory* 35(5): 624-658.
- Ovey, Clare & Robin White (2002) *The European Convention on Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Parekh, Bhikhu (2000) *Rethinking Multiculturalism. Cultural Diversity and Political Theory*. London: Macmillan.
- Petersson, Olof (1996) *Rättsstaten. Frihet, rättssäkerhet och maktindelning*. Stockholm: Publica.
- Pogge, Thomas (2001) (red) *Global Justice*. Oxford: Blackwell.
- Rancière, Jacques (2006) "Democracy, Republic, Representation", *Constellations* 13(3): 297-307.

- Rawls, John (1971) *A Theory of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Ring, Hans (1995) "Refugees in Sweden: inclusion and exclusion in the welfare state", i R. Miles & D. Thränhardt (red) *Migration and European Integration. The Dynamics of Inclusion and Exclusion*, 159-176. Madison: Fairleigh Dickinson University Press.
- Rothstein, Bo (1992) *Den korporativa staten: intresseorganisationer och statsförvaltning i svensk politik*. Stockholm: Norstedts.
- Rousseau, Jean-Jacques (1762) *The Social Contract*. Harmondsworth: Penguin 1968.
- Rydgren, Jens (2005) *Från skattemissnöje till etnisk nationalism: högerpopulism och parlamentarisk högerextremism i Sverige*. Lund: Studentlitteratur.
- Sannerstedt, Anders (1992) *Förhandlingar i riksdagen*. Lund: Lund University Press.
- Sassen, Saskia (1998) "The de facto Transnationalizing of Immigration Policy", i C. Joppke (red) *Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States*, 49-85. Oxford: Oxford University Press.
- Scott, Carl-Gustaf (2001) "Swedish Sanctuary of American Deserters During the Vietnam War. A Facet of Social Democratic Domestic Politics", *Scandinavian Journal of History* 26(2):123-142.
- Segerstedt-Wiberg, Ingrid (1997) *Gömmare och andra*. Göteborg: Lindelöv.
- Seglow, Jonathan (2005) "The Ethics of Immigration" *Political Studies Review* 3: 317-334.
- Shapiro, Martin & Alec Stone Sweet (2003) *On Law, Politics and Judicialization*. Oxford: Oxford University Press.
- Shue, Henry (1988) "Mediating Duties", *Ethics* 98(4): 687-704.
- Sjölin, Mats (1991) "'Decline of parliaments'-tesen och den svenska riksdagens makt under 1970- och 1980-talet", *Statsvetenskaplig tidskrift* 94: 125-148.

- Sjöquist, Börje (1996) "Frivilligorganisationernas roll i flyktingarbetet", i *Vägar in i Sverige. Bilaga till Invandrarpolitiska kommitténs slutbetänkande*, 245-328. Stockholm: Fritzes, SOU 1996:55.
- Soguk, Nevzat (1999) *States and Strangers. Refugees and Displacements of Statecraft*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Soysal, Yasemin (1994) *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago.
- Spång, Mikael (2006) "Europeisering av svensk invandringspolitik", *Current Themes in IMER Research* 4. Malmö: Malmö högskola.
- Steiner, Hillel (1992) "Libertarianism and the transnational migration of people", i B. Barry & R. Goodin (red) *Free Movement. Ethical issues in the transnational migration of people and money*, 87-93. New York: Harvester & Wheatsheaf.
- Stimson, James (1999) "Party Government and Responsiveness", i A. Przeworski, S. Stokes & B. Manin (red) *Democracy, Accountability and Representation*, 197-221. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tamas, Kristof (2004) "Internationalising Migration Control: Swedish Migration Policy from 1985 to 2004", i M. Jandl & I. Stacher (red) *Towards a Multilateral Migration Regime*, 35-64. Vienna: ICMPD.
- Taran, Patrick (2000) "Human Rights of Migrants: Challenges of the New Decade", *International Migration* 38(6): 7-51.
- Taylor, Charles (2004) *Modern Social Imaginaries*. Duke: Duke University Press.
- Taylor, Savitri (2005) "From Border Control to Migration Management: The Case for a Paradigm Change in the Western Response to Transborder Population Movement", *Social Policy & Administration* 39(6): 563-586.
- Uddman, Paula (1992) "Democracy and Refugee Policy", i G. Rystad (red) *Encounter with Strangers. Refugees and Cultural Confrontation in Sweden*, 13-36. Lund: Lund University Press.

- Walzer, Michael (1983) *Spheres of Justice. A Defence of Pluralism and Equality*. Oxford: Blackwell.
- Walzer, Michael (1987) *Interpretation and Social Criticism*. Harvard: Harvard University Press.
- Weiner, Myron (1996) "Ethics, National Sovereignty and the Control of Immigration", *International Migration Review* 30(1): 171-197.
- Ventrella McCreight, Matilde (2006) "Smuggling of Migrants, Trafficking in Human Beings and Irregular Migration on a Comparative Perspective", *European Law Journal* 12(1): 106-129.
- Vestin, Sanna (2002) *Flyktningboken. Från Duvemåla till Fort Europa*. Stockholm: Ordfront.
- Vestin, Sanna (2006) "Artikel 14:s granskning: (S) står för hårdaste linjen", *Artikel 14 2* (www.farr.se/artikel14/nr062; hämtad 20 november 2006).
- Vestin, Sanna & Cajsa Unnbom (2006) "Rekordet som Sverige inte skryter med" *Artikel 14 4* (www.farr.se/artikel14/nr064/sid18.php; hämtad 10 januari 2007).
- Wienecke, Ulrika (2002) "Samarbetet i rättsliga och inrikesfrågor: Sverige och inläringens dynamik", i K.-M. Johansson (red) *Sverige i EU*, 267-289. Stockholm: SNS.
- Wikrén, Gerhard & Håkan Sandesjö (2002) *Utlänningslagen med kommentarer*. Stockholm: Norstedts.
- Woodward, James (1992) "Commentary: Liberalism and migration", i B. Barry & R. Goodin (red) *Free Movement. Ethical issues in the transnational migration of people and money*, 59-84. New York: Harvester & Wheatsheaf.
- Zaremba, Maciej (2006) *Den polske rörmokaren och andra berättelser från Sverige*. Stockholm: Norstedts.
- Öberg, Nils (1994) *Gränslös rättvisa eller rättvisa inom gränser? Om moraliska dilemman i välfärdsstaters invandrings- och invandrarpolitik*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

KÄLLOR

Internationella och regionala konventioner och deklarationer

1951 års konvention angående flyktingars rättsliga ställning, 28 juli 1951.

1967 års protokoll angående flyktingars rättsliga ställning, 31 januari 1967.

Allmän förklaring om de mänskliga rättigheterna, 10 december 1948.

Den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, 4 november 1950.

Deklaration om territoriell asyl, 14 december 1967.

Internationell konvention om migrantarbetares och deras familjers rättigheter, 18 december 1990.

Internationell konvention om medborgerliga och politiska rättigheter, 16 december 1966.

Internationell konvention om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, 16 december 1966.

Konvention om barnets rättigheter, 20 november 1989.

Konstitutioner

Regeringsformen (1974:152).

EU:s direktiv

Rådets direktiv 2001/51/EG av den 28 juni 2001 om komplettering av bestämmelserna i artikel 26 i konventionen om tillämpning av Schengenavtalet av den 14 juni 1985.

Rådets direktiv 2001/55/EG av den 20 juli 2001 om miniminormer för att ge tillfälligt skydd vid massiv tillströmning av fördrivna personer och om åtgärder för att främja en balans mellan medlemsstaternas insatser för att ta emot dessa personer och bära följderna av detta.

Rådets direktiv 2003/86/EG av den 22 september 2003 om rätt till familjeåterförening.

Kommittédirektiv

Regeringens direktiv 2000:36 “Översyn av utlänningslagens bestämmelser om anhöriginvandring”, 11 maj 2000.

Regeringens direktiv 2000:81 “Tilläggsdirektiv till Anhörigkommittén”, 29 november 2000.

Regeringens direktiv 2002:1 “EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet”, 7 februari 2002.

Regeringens direktiv 2004:21 “Översyn av regelverket för arbetskraftsinvandring”, 19 februari 2004.

Offentliga utredningar

SOU 1967:18 *Invandringen – problematik och handläggning*. Utlänningsutredningens betänkande II (Stockholm).

SOU 1972:84 *Flyktingskap. Utlänningsutredningens betänkande V* (Stockholm).

SOU 1972:85 *Asyl. Svensk praxis i ärenden om politiskt flyktingskap* (Stockholm).

SOU 1977:28 *Kortare väntetider i utlänningsärenden* (Stockholm).

SOU 1979:64 *Ny utlänningslag. Betänkande av utlänningslagskommittén* (Stockholm).

SOU 1982:49 *Invandringsspolitiken – bakgrund. Delbetänkande av invandrarpolitiska kommittén* (Stockholm).

SOU 1983:29 *Invandringsspolitiken – förslag. Delbetänkande av invandrarpolitiska kommittén* (Stockholm).

SOU 1988:1 *Översyn av utlänningslagen* (Stockholm).

SOU 1988:2 *Kortare väntan* (Stockholm).

SOU 1990:79 *Utlänningsnämnd* (Stockholm).

SOU 1993:89 *Massflykt till Sverige av asyl- och hjälpsökande* (Stockholm).

SOU 1995:75 *Svensk flyktingpolitik i globalt perspektiv* (Stockholm).

SOU 1996:115 *Barnkonventionen och utlänningslagen* (Stockholm).

Ds 1997:38 *Sveriges anslutning till Schengensamarbetet* (Stockholm).

SOU 1997:128 *Verkställighet och kontroll i utlänningsärenden* (Stockholm).

SOU 1997:153 *Arbetskraftens fria rörlighet - trygghet och jämställdhet* (Stockholm).

SOU 1999:16 *Ökad rättssäkerhet i asylärenden. Slutbetänkande av kommittén om ny instans- och processordning i utlänningsärenden (NIPU)* (Stockholm).

Ds 1999:31 *Polissamarbete m.m. med anledning av Schengen* (Stockholm).

SOU 2000:7 *Långtidsutredningen 1999/2000* (Stockholm).

Ds 2000:45 *En specialdomstol för utlänningsärenden* (Stockholm).

Ds 2001:74 *Transportörsansvaret i utlänningslagen* (Stockholm).

SOU 2002:13 *Vår anhöriginvandring. Delbetänkande av Anhörigkommittén* (Stockholm).

SOU 2002:116 *EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet* (Stockholm).

SOU 2004:74 *Utlänningslagstiftningen i ett domstolsperspektiv* (Stockholm).

SOU 2004:110 *Gränskontrollag – effektivare gränskontroll* (Stockholm).

SOU 2005:50 *Arbetskraftsinvandring till Sverige. Befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. Delbetänkande av kommittén för arbetskraftsinvandring* (Stockholm).

SOU 2005:103 *Anhörigåterförening* (Stockholm).

SOU 2006:87 *Arbetskraftsinvandring – förslag och konsekvenser* (Stockholm).

Regeringens propositioner

Regeringens proposition 1968:142 “Riktlinjer utlänningspolitiken m. m.”.

Regeringens proposition 1975/76:18 “Ändring i utlänningslagen (1954:193)”.

Regeringens proposition 1979/80:96 “Förslag till ny utlänningslag m. m.”.

Regeringens proposition 1983/84:29 “Invandrings- och flyktingpolitiken”.

Regeringens proposition 1988/89:86 “Förslag till utlänningslag m. m.”.

Regeringens proposition 1990/91:195 “Aktiv flykting- och immigrationspolitik m. m.”.

Regeringens proposition 1991/92:30 “En särskild nämnd för utlänningsärenden”.

Regeringens proposition 1993/94:94 “Mottagande av asylsökande m. m.”.

Regeringens proposition 1996/97:25 “Svensk migrationspolitik i globalt perspektiv”.

Regeringens proposition 1997/98:42 “Schengensamarbetet”.

Regeringens proposition 1999/2000:64 “Polissamarbete m. m. med anledning av Sveriges anslutning till Schengen”.

Regeringens proposition 2003/04:50 “Åtgärder för att klarlägga asylsökandes identitet, m. m.”.

Regeringens skrivelse 2003/04:119 “Särskilda regler under en övergångsperiod för arbetstagare från nya medlemsstater enligt anslutningsfördraget”.

Regeringens proposition 2004/05:170 “Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden”.

Regeringens proposition 2005/06:72 “Genomförande av EG-direktivet om rätt till familjeåterförening samt vissa frågor om handläggning och DNA-analys vid familjeåterförening”.

Motioner

Motion 2004/05:Sf 32, av Sven Brus m.fl. (kd, fp, v, c, mp) med anledning av prop. 2004/05:170 “Ny instans- och processordning i utlännings- och medborgarskapsärenden”.

Utskottsbetänkanden

Konstitutionsutskottets betänkande 1989/90: KU30.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 1996/97:SfU5.

Justitieutskottets betänkande, 1997/98:JuU15.

Socialförsäkringsutskottet 1998/99:SfU5.

Justitieutskottets betänkande 1999/2000:JuU17.

Socialförsäkringsutskottets yttrande 1999/2000:SfU5y.

EU-nämndens protokoll 2000/01:9.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2001/02:SfU2.

Socialförsäkringsutskottets yttrande 2001/02:SfU6y.

Socialförsäkringsutskottets yttrande 2002/03:SfU2y.

Socialförsäkringsutskottets yttrande 2003/04:SU4y.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2003/04:SfU11.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2004/05:SfU10.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2004/05:SfU17.

Konstitutionsutskottets betänkande 2005/06:KU2.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2005/06:SfU8.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2005/06:SfU9.

Socialförsäkringsutskottets betänkande 2006/07: SfU2.

Riksdagens protokoll

Riksdagens protokoll 1968:44, 11 december 1968.

Riksdagens protokoll 1975/76:44, 12 december 1975.

Riksdagens protokoll 1979/80:156, 29 maj 1980.

Riksdagens protokoll 1983/84:165, 6 juni 1984.

Riksdagens protokoll 1983/84:166, 7 juni 1984.

Riksdagens protokoll 1988/89: 129, 31 maj 1989.

Riksdagens protokoll 1989/90:46, 14 december 1989.

Riksdagens protokoll 1991/92:38, 4 december 1991.

Riksdagens protokoll 1993/94:74, 17 mars 1994.

Riksdagens protokoll 1996/97:42, 10 december 1996.

Riksdagens protokoll 1997/98:91, 16 april 1998.

Riksdagens protokoll 1998/99:74, 24 mars 1999.

Riksdagens protokoll 1999/2000:112, 18 maj 2000.

Riksdagens protokoll 2001/02: 38, 30 november 2001.

Riksdagens protokoll 2002/03:88, 11 april 2003.

Riksdagens protokoll 2003/04:104, 28 april, 2004.

Riksdagens protokoll 2003/04:114, 12 maj 2004.

Riksdagens protokoll 2005/06:3, 14 september 2005.

Riksdagens protokoll 2005/06: 97, 29 mars 2006.

Lagrådet

Lagrådet (2000) "Lagrådets yttrande", 20 januari 2000.

Lagrådet (2002) "Lagrådets yttrande angående utlänningslag", 9 oktober 2002.

Lagrådet (2005) "Lagrådets yttrande angående ny instans- och processordning i utlänningsärenden", 9 maj 2005.

Nationella myndigheter och andra organ

Justitieombudsmannen (2003) "Initiativärende mot Migrationsverket angående verkets samarbete med polisen i ärende om verkställighet av ett avvisningsbeslut", beslut 11 juli, 2003, JO-1356-2001.

Justitieombudsmannen (2005) "Avvisning till Egypten - en granskning av Säkerhetspolisens verkställighet av ett regeringsbeslut om avvisning av två egyptiska medborgare", 22 mars, 2005.

Internationella och regionala människorättsorgan

CAT (2002) "Concluding observations of the Committee against Torture: Sweden", Committee against Torture, 28th session, 2002, CAT/C/XXVIII.CONCL.1.

CAT (2005) "Communication No 233/2003: Sweden", 24/05/2005, C/34/D/233/2003.

Council of Europe (2004) "Report by Mr Alvaro Gil-Robles, Commissioner for Human Rights on his Visit to Sweden, 21-23 April 2004". Strasbourg: Council of Europe.

Council of Europe (2005) "Case of Bader and Others v. Sweden", Judgment by European Court of Human Rights, 8 November 2005.

CRC (2005) "Considerations of Reports Submitted by States Parties under Article 44 of the Convention", Committee on the Rights of the Child, 38th Session, 2005, CRC/C/15/Add248.

HRC (2007) "Report of the Special Rapporteur on the right of everyone to the enjoyment of the highest attainable standard of physical and mental health, Paul Hunt. Mission to Sweden", Human Rights Council, 4th Session, 2007, A/HRC/4/28/Add2.

United Nations (2000) "UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment 14", E/C/2000/4.

Intresseorganisationer

Byggnadsarbetarförbundet (2003) "LO splittrat om EU:s utvidgning", *Byggnads rader ut* 4, 2003.

LO (2003) "Beslut i LO-styrelsen om arbetskraftens fria rörlighet: Aktionsgrupp bildas för ordning och reda på arbetsmarknaden", Pressrelease, 2 juni 2003, (www.lo.se, hämtad 9 september 2004).

Svenskt Näringsliv (2002) *Invandring för tillväxt och nya jobb* (Stockholm).

NGO:er

Amnesty (1997) "Amnesty Internationals kommentar till Ds 1997:38 Sveriges anslutning till Schengensamarbetet", juli 1997 (www.amnesty.se; hämtad 10 juni 2005).

Amnesty (2006) *Living in the Shadows: A Primer on the Human Rights of Migrants*, London: Amnesty International Publications.

FARR & SvFR (1997) "Remissvar på Ds 1997:38 Sveriges anslutning till Schengensamarbetet", juli 1997. Flyktinggruppernas och asylkommittéernas Riksråd (FARR) och Sveriges Flyktingråd (SvFR) (www.farr.se; hämtad 16 juni 2005).

Human Rights Watch (1996) "Swedish Asylum Policy in Global Human Rights Perspective", *Human Rights Watch Country Reports*.

Human Rights Watch (2004) "'Empty Promises': Diplomatic Assurances No Safeguard against Torture", *Human Rights Watch* 16(4).

Ingen människa är illegal (2006) "Programförklaring" (www.ingenillegal.org/program.html; hämtad 20 mars 2007)

Läkare utan gränser (2005) *Gömda i Sverige. Utestängda från hälso- och sjukvård*. Stockholm: MSF.

Partier

Folkpartiet liberalerna (2002) *En ny integrationspolitik*. Stockholm: Folkpartiet liberalerna.

Fria Moderata Studentförbundet (2000) *Ett Sverige för alla*. Stockholm: Fria Moderata Studentförbundet.

Tidningar

Expressen, 2 januari, 1990.

Expressen, 6 januari, 1990.

Expressen, 20 januari, 1990.

Expressen, 28 maj, 1990.

Dagens Nyheter, 22 december, 1991.

Dagens Nyheter, 13 maj, 1992.

Dagens Nyheter, 14 maj, 1992.

Dagens Nyheter, 15 maj, 1992.

Dagens Nyheter, 1 juli, 1992.

Dagens Nyheter, 4 april, 1993.

Dagens Nyheter, 18 september, 1993.

Dagens Nyheter, 22 juni, 2000.

Dagens Nyheter, 28 november, 2000.

Dagens Nyheter, 30 november, 2000.

Dagens Nyheter, 11 april, 2002.

Dagens Nyheter, 9 augusti, 2002.

Dagens Nyheter, 22 augusti, 2002.

Dagens Nyheter, 25 mars, 2003.

Dagens Nyheter, 3 april, 2003.

LO-Tidningen, 10 oktober, 2003.

Dagens Nyheter, 20 november, 2003.

Aftonbladet, 21 november, 2003.

Dagens Nyheter, 10 februari, 2004.

Dagens Nyheter, 10 mars, 2004.

Dagens Nyheter, 18 mars, 2004.

Dagens Nyheter, 20 mars, 2004.

Dagens Nyheter, 30 juli, 2004.

Dagens Nyheter, 23 januari, 2005.

Upsala Nya Tidning, 7 maj, 2005.

Dagens Nyheter, 16 maj, 2005.

Svenska Dagbladet, 25 maj, 2005.

Dagens Nyheter, 11 september 2005.

Radio

Dagens Eko, 9 december, 2004.

Intervjuer

Telefonintervju med Madelaine Seidlitz, Amnesty, 2 oktober, 2006.

Telefonintervju med Michael Williams, FARR, 4 maj, 2007.

SWEDISH IMMIGRATION POLICY AND DEMOCRATIC LEGITIMACY

(English précis)

This is a study of the democratic legitimacy of Swedish immigration policy.¹ To what degree has decision-making conformed to democratic procedures? And to what degree are human rights respected and protected in both policy and practice? These questions have been answered by analysing the political processes through which immigration policies have been decided; based on debates about restricting labour migration in the mid- and late 1960s to the latest reforms of the Aliens Act.² Even though policy processes provide the main focus, assessments of practice involving the respect and protection of human rights have also been included in order to address questions of compliance with human rights standards.

The study is divided into four chapters. The criteria used for assessing democratic legitimacy are introduced in the first chapter and are discussed in the context of the ongoing debate about the moral validity and political legitimacy of immigration policy in general. The following two chapters describe and discuss the various policy processes followed since the mid 1960s. Here I also consider aspects that are relevant to the public debate and changes to the political landscape, e.g. conflicts between parties and the development of the political system. The final chapter is an analysis of Swedish immigration policy on the basis of the chosen procedural and substantive criteria of democracy. In the following I will briefly outline the first chapter and then summarise the findings contained in chapter four.

Criteria of Democratic Legitimacy

The democratic legitimacy of immigration policy is a complex issue, especially since it involves tensions and conflicts between central principles of democracy. The basic problem relates to democracy being a form of government for a collective of citizens circumscribed in time and space, at the same time that laws and policies affect citizens and stateless persons in other states. Such effects are common in many other policy fields, but are in many ways particularly pervasive in immigration policy. First, immigration policy is directed towards

people other than citizens in that it regulates the entrance and residence of aliens. Secondly, the effects are potentially very grave, for example, for people who have to flee from their country of origin. States' immigration policies then literally become a matter of life and death. These effects give rise to legitimate expectations on the part of people who are not yet members of demos that their interests, needs and rights are considered in decision-making processes. A balance needs to be struck between demos's right to decide about immigration policies and the rights of migrants concerning entrance to and residence in the state.

There is no consensus about how this balance should be devised, however. In actual fact there are disagreements about moral reasons and reasons relating to democratic legitimacy in this field. Some argue that immigration should only be considered from the moral point of view – what is in the equal interest of every person – while others argue that utility and collective goals play a central role in democratic decision-making. Those arguing that only moral reasons should count usually favour open borders, since the differentiation between citizens and aliens is arbitrary from a moral point of view. Others think that reasons relating to collective goals, such as achieving social welfare and protecting social and economic rights, legitimise restrictions on immigration. Although this is not a study of the merits of open borders versus arguments for limited immigration, I follow the suggestion of several theorists that democratic legitimacy involves collective goals and that demos has a right to control entrance to and residence in the state on the basis of arguments relating to democratic self-government. It is common for such theorists to argue that while protecting national culture and the like does not provide legitimate reasons for limiting immigration, securing social welfare and realising democratic rule, as this involves equal protection for the freedom and security of members of society, it does constitute legitimate reasons for limiting immigration.

In addition to reasons for and against a limited immigration, an institutionalisation of the balance is also widely discussed. One aspect of this debate concerns the familiar risks involved with majority rule with regard to the respect and protection of rights and how to avoid such risks by giving rights special constitutional protection. Arrangements like checks and balances between state powers and judicial review are also discussed. Although I do not argue any specific point in this respect, it should be noted that putting special emphasis on migrants' rights is not only justifiable on the basis of arguments concerning the equal freedom of individuals, but in this case is also

a way of substituting for the lack of opportunities to participate in political processes. Another aspect of the debates concerns citizens' democratic virtues, for example, taking up the perspective of others in debates and policy processes, considering the effects of policy for others than members of the *demos* and so on. These are important democratic virtues, particularly in an immigration policy context where those affected have no voice and where their interests and rights are largely defended by organisations on an advocacy basis. Taking up the perspectives of others is central to what is often discussed in terms of cosmopolitan democracy, as this involves both local actions of citizens *qua* world citizens, for example, in considering the effects of policy on others than members of the *demos* and on global engagement. The latter also involves the development of democratic global institutions; an issue discussed intensely during the last decade. Global institutions may be a way of creating better respect for migrants' rights, for example, through the establishment of human rights conventions. Global decision-making is also problematic in terms of opportunities for citizens to participate. There is a risk that democratic decision-making within states will be replaced by global and regional decision-making processes with few opportunities for citizens to influence policies and hold decision-makers accountable.

The outlined discussion serves as the context for selecting the criteria used in assessing the democratic legitimacy of Swedish immigration policy. These criteria follow standard approaches to democracy and focus on the procedural dimensions of decision-making processes and the substantial dimensions of respect, protection and the fulfilment of human rights. The procedural criteria focus on the democratic programming of political power; a process that starts with citizens' engagement in public debates and their participation in politics. An example of the latter involves the authorisation of representatives in elections and citizens' possibilities of holding decision-makers accountable. Beside mechanisms like voting, which is central to a representative democracy, political participation also includes forming opinions, lobbying, taking part in protests and demonstrations, and civil disobedience. In order for citizens to participate there is also a need for transparency in decision-making processes.

On the basis of these considerations the following four procedural criteria have been used: (1) representation, especially the position of parliament in decision-making processes; (2) accountability, in particular citizens' possibilities to evaluate and take stances regarding the positions of parties; (3) responsiveness, as it includes the involvement of societal actors, such as NGO's, interest organisations, churches and

other religious associations, etc; and (4) the transparency of decision-making processes and the nature of the public debate on immigration.

In this study it has not been possible to analyse the entire chain of authorisation on the part of citizens; *representation* therefore entails a focus on the role of parliament as the representative body of citizens. Parliament's involvement is especially interesting when studying the democratic legitimacy of immigration politics, because traditionally it is a policy field that is dominated by government and administration. More specifically, I have looked at whether decisions have been initiated by parliament or government, the possibilities for parliament to be involved at an early stage in decision-making processes, the extent to which changes have been made to legislation and policy during the parliamentary processing of government bills, and the extent to which degree issues have been widely debated in parliament. These aspects are central to parliament as an arena for negotiation and a forum for debate. *Accountability* is central to citizens' engagement in politics as it involves taking stances to decisions made by political bodies. I have looked at whether or not immigration has been a salient issue during election campaigns and the relationship between authoritative statements made by parties during election campaigns and their behaviour in parliament after the election. *Responsiveness* involves a whole set of issues regarding decision-makers' way of responding to claims and demands articulated in the public debates and policy processes, although in this study the focus is on the involvement of societal actors in decision-making processes. The involvement of NGOs, interest organisations, churches and other religious associations in the preparation of laws and policies, such as in the process of commenting on proposed parliamentary bills and participation in consultation bodies, is also discussed. So too are other aspects of associations' work, such as opinion formation and the offer of help to migrants. *Transparency* concerns the openness of policy processes, access to information and knowledge about issues debated, as well as the positions of the actors involved. The public debate about immigration is also discussed, especially with respect to the reasons for policies. Even though I do not analyse the public debate with respect to the criterion of reasonableness, dimensions that relate to this are addressed inasmuch as they relate to opinion formation and the role of xenophobic and rights-based arguments concerning immigration.

Besides the procedural dimensions of democracy, the substantial dimensions are also analysed, particularly as the latter involves the respect, protection and fulfilment of human rights. The analysis is based on the existing framework of international, regional and national

human rights' standards and hence does not involve any discussion of what rights migrants should have given a particular theoretical construct of rights. The analysis does not only concern provisions of rights in legislation, but the actual compliance with human rights in administrative, legal and political practices.

Main Results

Representation

During the 1960s and 1970s, parliament largely confirmed decisions taken by other bodies, such as the government, corporatist bodies and the administration. Parliament did not play any role in initiating decisions, nor was it an important arena for negotiation or a forum of debate during this time. Even though a commission with parliamentary representation was responsible for preparing the 1968 immigration guidelines, parliament was peripheral to the political process. Decisions relating to the stopping of labour migration from the mid 1960s to the early 1970s were taken by corporatist bodies and included the participation of the Ministry of Labour, blue collar unions and employers' organisations. The blue collar unions played a central role in the process that led to the end of labour migration in 1972. As the 1968 guidelines mostly concerned labour immigration, refugee immigration was not considered in any consistent fashion in these guidelines. The commission responsible for preparing the guidelines continued their work and in several reports produced during the early 1970s focused their attention on refugee immigration. The considerations put forward in this commission provided the background for the 1976 parliamentary decision to amend the Aliens Act to include war refusals and de facto reasons for asylum in addition to grounds covered by the 1951 Convention and the 1967 Protocol. But here too parliament played a limited role in that the 1976 decision was largely a confirmation of the practices developed by the administration.

One important reason for parliament playing such a peripheral role during the early period was that immigration was not a contentious issue. Most decisions, such as the 1968 guidelines and the 1976 reform of the Aliens Act, were adopted unanimously. The politicisation of immigration policy since the mid 1980s has changed this pattern, however. Clearer divisions between parties were already visible in the debate about the 1984 guidelines, when the Conservatives (the Moderate Party) advocated the abolition of de facto reasons for asylum. With the debate about the 1989 Aliens Act, and especially the 1989 decision by the Social Democrat government to restrict asylum to those people covered by the 1951 Convention and the 1967 Protocol,

the divisions that have structured much of the debate and decision-making since then became obvious. The Conservatives welcomed the 1989 decision, as did the Centre Party. The other parties opposed the decision. While the Conservatives and Social Democrats (and up to the mid-1990s also the Centre Party) have cooperated in the field of refugee immigration and family reunification for the past fifteen years, the Christian Democrats, the Left Party, the Liberals and the Greens have been critical of what they see as increasingly restrictive policies.

Clearer divisions between the parties have led to parliament becoming much more central as a forum for debate and an arena for negotiation. This is particularly so in those cases where the government has not gained sufficient parliamentary support for its proposals; in other cases such support has only been obtained following compromises made by parliamentary sub-committees. The government's proposal regarding transition rules in the context of an eastward expansion of the EU was defeated by a substantial majority (involving all parties except the Social Democrats) in 2004, and the implementation of the EU directive regarding carrier sanctions only gained sufficient support after the Conservatives and Social Democrats had reached a compromise in the parliamentary sub-committee responsible for dealing with the matter. In some cases over the past decade parliament has clearly indicated its view on future policy developments, for example, regarding changes to the appeals' system. Discussions about due process and the need to change the appeals' process had been going on since the mid-1990s and several commissions had been appointed to look into the matter before parliament, in 2001, decided that administrative courts were to handle appeals. This decision tied the government to a process of reforming the Aliens Act as well as the administrative and legal system relating to asylum, residence permits and appeals in conformity with parliamentary decisions. Another case in which parliament stated its view on future developments was the 2003 decision to appoint a labour immigration commission. In addition to the 2004 decision on transition rules, when all parties except the Social Democrats voted against, the Conservatives' alignment with the other parties was central to the 2001 decision to reform the appeals' process. The Greens were central to the 2003 decision concerning a labour immigration commission, and here the Greens sided with the Centre-Right parties.

The fact that a parliamentary majority is formed contrary to the government's views and suggestions is a clear indication of the strengthened position of parliament. It should be noted, however, that during the earlier period parliament was also regarded as an important

milieu for debate and compromise. An example of the latter is that during the policy process leading to the adoption of the 1980 Aliens Act, the Social Democrats thought that the Centre-Right government was both responsive and willing to seek common solutions.

Even though parliament does not initiate change or play any significant role in expressing future policy developments, representatives can influence legislation and policy in various ways, for example, through the commission system in which legislation is prepared and through the parliament sub-committee system. There are few examples of substantial changes in the sub-committees - the 2004 decision on carrier sanctions being an exception - although party reservations during sub-committee discussions have become more common. This is not peculiar to immigration policy, however, but reflects a general trend over the past decades. All legislation is prepared in commissions; the commission system is often mentioned as being central to balanced discussions of legislation and policy and for ensuring that change has broad parliamentary and societal support. There has been a gradual decrease in the number of commissions with parliamentarians as members, and commissions consisting of experts and civil servants have instead increased. This makes it more difficult for parliamentarians to enter the political process at an early stage and thus affects parliament's role in the decision-making process. Apart from the actual composition of the commissions, the time given to them is also of importance. Nowadays commissions have less time to discuss legislation than previously; a factor that some social scientists argue affects the quality of commission work. Many of the issues discussed in this study have been prepared in inter-ministry commissions (particularly the implementation of EU directives) and in expert commissions, although several have also been prepared in parliamentary commissions. With regard to the latter, several commission members have criticised the lack of time and resources to make comprehensive evaluations of issues and proposals; criticism that has increased over the past decade.

When assessing parliament's role in policy processes it is also important to consider how it has understood its own role as legislator. For a long time it was a common view among parliamentary parties that it was prudent to frame laws in such a way that government played a central role in developing legislation and shaping practice. Parliament's idea was that since immigration policy needs to adapt to changes in the world that legislators cannot always foresee, it was important for the government to have extensive powers in terms of shaping both legislation and practice. This view has changed somewhat over the past

decades and the government's role in shaping legislation and practice has diminished. Most of the regulations relevant to immigration are today found in the Aliens Act, whereas before the late 1980s they were largely found in the Aliens Ordinance. The government's role in shaping practice by being the highest body of appeal has also been limited. The first sign of this was the setting up of the Aliens' Appeal Board in the early 1990s, which relieved government of most appeals, followed by the adoption of the new Aliens Act in 2006, which moved appeals to the administrative courts. This shift in relation between parliament and government is largely the consequence of an increasing focus on issues of due process, and an increasing number of debates in parliament about whether legislative intentions affect practice or not.

This study shows that parliament has become much more central in decision-making processes during the last two decades, largely due to a politicisation that has turned immigration policy into an issue of conflict between parties. At the same time this development has to be considered in the light of a contrary trend relating to the Europeanization of immigration policies. National parliaments have a rather weak position in decision-making processes in the EU. Existing ways of exercising influence do not compensate for their lost role at national level. Since common immigration policy within the EU now covers an increasing number of immigration issues, the strengthened role of the Swedish parliament may very well be a parenthesis. It is indicative that parliament has played a central role in issues not decided at EU level.

Accountability

Accountability has been studied with regard to the extent to which legislation and decisions conform to parties' authoritative statements about immigration and whether or not immigration policy has been a salient issue in election campaigns. It is difficult to study the relationships between statements made by parties and later decisions, especially since parties' proposals and suggestions are often very general in nature. This problem is particularly clear when it comes to immigration policy. When parties started to include immigration in their programmes and platforms in the early 1970s it was in terms of very general statements and proposals. This is still very much the case, although there are examples of more specific demands over the past decades. For example, in the 1991 election campaign, the Christian Democrats and the Liberals demanded that the 1989 decision relating to asylum restrictions should be repealed and in the 2002 election campaign several parties suggested that a system of labour migration from outside the EU should be set up.

A feature of most of parties' statements has been support for a generous refugee policy. Even though in the debate leading up to the 1984 decision the Conservatives argued that restrictions were necessary, it was not until the emergence of the New Democracy party in the 1991 elections that this idea actually took root and led to conflict between the parties in their election campaigns. All the established parties distanced themselves from New Democracy on the grounds of the latter's advocated restrictions on refugee immigration, arguing that the views of New Democracy were xenophobic. The established parties continued to advocate a generous policy, even though the parties now had different interpretations of this phrase. During the 1991 election campaign neither the Social Democrats nor Conservatives suggested any changes to the 1989 decision, whereas other parties advocated a repeal of the 1989 decision. Also, simultaneous debates were going on in both the Social Democrat Party and the Conservative Party about the need to change a policy that according to several prominent politicians did not have public support. In the years following the 1991 elections both parties started to change their official position regarding immigration. For example, in the 1994 election campaign both parties emphasised that a generous refugee policy presupposed that people who were not in need of protection should not be granted residence. Critics both within the main parties and among other parties in parliament argued that this was akin to adopting New Democracy's proposals. While New Democracy's impact on policy and policy formation has been widely debated and should not be overstated, it is clear that immigration became a much more central issue in election campaigns after the emergence of the party. Until the late 1980s and early 1990s voters did not consider immigration to be of importance for their voting behaviour, although since then it has been an important issue.

That immigration had not been always an issue of contention and that differences between the parties were minimal affected the possibilities for holding decision-makers accountable in a negative way. Furthermore, the fact that in the early period parliament largely assumed the role of confirming developments in practice and decisions made in corporatist bodies also made accountability more difficult. Clearer differences between the parties now make it easier for citizens to express approval or disapproval in elections and in that sense increasing politicisation has made it somewhat easier to hold decision-makers accountable. These opportunities should not be exaggerated, however, since the Conservatives and Social Democrats have cooperated in many decisions over the past decade. The parties make up the main alternatives when government power is at stake in election campaigns and they also portray each other as their main ideological

opponent – which means that they are not particularly interested in stressing their similar views about immigration. These factors contribute to making accountability more difficult.

Responsiveness

Central to democratic government is that decision-makers should be responsive to demands and proposals articulated in public debates and in policy processes. I have not investigated responsiveness in the broad sense of including politicians' responses to expressed demands, but have instead focused on the inclusion of societal actors in policy processes.

It is a common feature of policy processes in Sweden that societal actors are included at a rather early stage of decision-making, for example, in the preparation of legislation in commissions and in commenting on a commission's proposals before the government presents a bill to parliament. The extent of inclusion in commissions' work differs, and often depends on the composition of the commission and the task(s) assigned to it. By and large, societal actors are more involved in parliamentary commissions than in others. Participating in commission work and in the commenting process are activities that most actors engage in. Some actors have had a more central position in that they have also been part of the administrative process. This is the case with unions and employers with respect to labour migration, for example. Due to the presence of corporatist bodies on the labour market unions and employers had a lot of direct influence on decision-making in the 1960s. Such involvement and influence also led to blue collar unions effectively stopping labour migration from outside the Nordic countries in 1972.

This kind of corporatist arrangement has never existed in the field of refugee immigration, however. Unlike some other countries, Swedish NGOs and associations have had limited involvement in the administration of refugee immigration. Many organisations do work with these issues at a practical level, however, such as assisting asylum seekers, running rehabilitation centres and providing health care for refugees in hiding and for other irregular migrants. Some organisations also actively assist refugees in matters relating to deportation. With regard to policy process, the fact that NGOs and other associations have not been part of the administrative system means that they can only affect policies through participation in policy processes and public opinion formation. Some of these actors, such as Amnesty International, Save the Children and the Swedish Church, have been involved in policy processes for a long time. During the

1970s and 1980s immigrant associations also played an important role, for example, by commenting on legislation. Their involvement has decreased over the past two decades and instead a wide range of NGOs have appeared to defend the rights of asylum and human rights concerns. Several of these NGOs emerged from mobilisations against xenophobic and racist opinions in the mid and late 1980s.

Among NGOs and other associations ways of working differ according to their particular focus. Many large organisations are involved in several types of activities, such as organising protests and campaigns and influencing decision-makers. They often submit information and proposals to the relevant commissions, are in regular contact with politicians and civil servants, submit comments to proposals, participate in parliamentary hearings and so on. While NGO representatives often stress that the political system is open and that politicians and civil servants are willing to listen to them, they also argue that openness is not the same as being responsive in the sense of adopting proposals. Some representatives stress the need to combine different activities, such as contacts with politicians and civil servants as well as public opinion formation, in order to effectively influence decisions. Together, NGOs and other associations and networks within the field of migration politics can be said to constitute a social movement; involved in political practices that stretch from influencing public opinion and participating in political processes, to public protests and acts of civil disobedience.

Looking at the influence of societal actors, unions and employers played a central role in the 1960s discussions about labour immigration. It was here that the unions were particularly effectively in influencing decisions. The institutional context for debating labour migration has changed since then, in particular due to an overall decline of corporatism. Although unions and employers are still central societal actors, the decline of corporatism means that they now work like other organisations in terms of lobbying decisions-makers, opinion formation, etc. Labour migration was a marginal (or rather non-existent) issue for a long time after the 1968 guidelines and the labour immigration stop of 1972. It wasn't until the late 1990s, in the context of debates relating to demographic changes and future labour requirements, that this situation began to change. Labour migration from outside the EU did become an issue in the 2002 election campaign, however. In addition to different evaluations about future labour immigration requirements, specific aspects of a labour immigration system have been highly contentious. The Social Democrats, the Left Party and several unions argued against the centre-right parties' proposals following

the suggestion to exclude unions from the administrative process of assessing working permits.

When looking at refugee policy as a whole, and policies relating to family reunification in particular, it is difficult to assess the overall influence of NGOs and other societal actors. They have often been involved in preparing legislation and policy, especially in commissions with parliamentary representation and in other similar activities, such as parliamentary hearings and the like. In general, NGOs, churches and other religious associations put forward their demands on the basis of human rights and humanitarian concerns and particularly over the past decade have played an important role in criticising an increasingly restrictive refugee and family reunification policy. In some cases NGOs and others have been able to influence policy outcomes, for example, in relation to the 1984 guidelines. At that time the refusal of entry regulation was under discussion and the government followed the lead of the various organisations arguing against the proposal made by the commission preparing the guidelines. It is also clear from the material studied that NGOs and other associations have been central to the debates about due process in recent decades, even though it is difficult to be specific about whether their influence has been high or low. Also, with respect to issues such as the 1997 revisions of family reunification, which imposed more restrictive rules, NGOs and others have played a significant role in widening the public debate. Many NGOs and associations have argued the need to evaluate these changes and liberalise the law and have been influential in putting these questions on the agenda to the extent that several commissions have been appointed to look into the issue. There are of course many examples where NGOs have not been successful in getting their proposals adopted; their proposals are often very liberal and, as has already been mentioned, they are often very critical of what they view as restrictive policy and practice.

Transparency and Public Debate

The fact that many issues, particularly in the early period, were decided in corporatist bodies and involved little public contention contributed to a general lack of transparency. An increased politicisation since the mid-1980s has led to an increasing need for actors to defend their positions in public, ensure that citizens are informed and know what is being discussed, support or argue against proposals, etc. Transparency is generally affected in a positive way when public disagreement increases, although the latter may have the opposite effect on the reasonableness of debates. This is particularly the case in debates about immigration, where there is a danger that politicisation will lead to less deliberative debates and a shift away from migrants'

rights to a focus on the effects on demos, often presenting immigration as a problem and threat.

In such contexts an increasing politicisation is not usually conducive to citizens taking or understanding the perspectives of others, considering the effects of policy on others than members of the demos and so on. The spread of anti-immigration, xenophobic and racist discourse and the rise of right-wing populist movements and parties are major problems in most immigration countries. Sweden is no exception, as witnessed by the fact that roughly 50 percent of the electorate think it is either a good or a very good idea to reduce the number of refugees accepted, by the persistence of hate crimes and by the emergence of several right-wing populist parties. And yet, right-wing populist parties have so far found it difficult to establish themselves in the national political arena. New Democracy entered parliament for one term only and then imploded, and up to the late 1990s most right-wing populist parties were local and regional in character. Over the past decade this has partly changed in that the Sweden Democrats have increased their representation on municipal and county councils. The party also did well in the 2006 national elections, although didn't attract the support necessary to enter parliament.

Looking at the arguments put forward in parliamentary debates and commissions, the most important with respect to legitimating restrictions on immigration have been those concerned with social welfare and the protection of people's social and economic rights. Arguments relating to social welfare were central to the stopping of labour immigration and have also featured prominently in debates about family reunification. Refugee policy has often been thought to be beyond such considerations; a rights-based and generous refugee policy has long been considered a cornerstone of Swedish policy. This does not mean that social and economic consideration has been missing from the debates about refugee immigration, however. Limitations of the state's integration capacity were invoked as being central to the centre-right government's decision to restrict the inflow of Assyrians in 1976 (supported by the Social Democrats) and the Social Democrat government's decision in 1989. While social welfare arguments have been the most common, those concerning social and political stability have also been put forward, as have arguments relating to national culture; the latter mainly promoted by right-wing populist actors. Few actors have advocated open borders, and those critical of restrictive asylum policies usually agree with a general policy of limited immigration with an emphasis on the respect and protection of human rights and the right of asylum.

Human Rights

Human rights have been central to debates and decisions concerning refugee policy, but have figured less prominently in debates about labour migration or family reunification. Several of the issues central to refugee immigration have a bearing on human rights, such as the possibilities of entering Sweden to apply for asylum, the principle of non-refoulement and due process in the asylum determination and appeals' process. Also, access to rights for irregular migrants has become much more central to the discussion over the last decade.

Several NGOs have been very critical of how visa regulations and carrier sanctions have made it more difficult to enter Sweden. More extensive and externalised immigration controls affect the right of asylum, NGOs argue. Similar criticism has also been voiced by many parties, churches and other religious associations. The government on the other hand has argued that visa requirements do not affect the right of asylum as such, only the possibility of having the asylum application assessed in Sweden. This particular position has shifted over time; in the 1970s and 1980s it was not considered consistent with the right of asylum to have too restrictive visa policies, but nowadays the government often argues that since there is no right to choose the country of asylum, visa policies do not affect the right of asylum as such.

A central aspect of the international regulation of immigration is the principle of non-refoulement. There has been considerable debate about this principle, both in terms of how it should be formulated in law and how it is applied in practice. Sweden has been convicted of violating this principle on a number of occasions over the past decade; of the 58 cases dealt with by the UN committee overseeing the Convention Against Torture (CAT), Sweden has been found to have breached the principle in 11 cases. Also, Sweden has violated the non-refoulement principle in one of the cases dealt with by the European Court of Human Rights. One of the most discussed cases in this respect, the deportation of two Egyptian citizens in December 2001, has been considered by national bodies overseeing the administration, in parliament where the majority agreed to criticise the Social Democratic government and by regional and international bodies. In addition to criticising Sweden for being in breach of the non-refoulement principle, the CAT committee also found that Sweden failed to supply the committee with accurate information.

Interpreting the 1951 Convention and the 1967 Protocol has been a much discussed issue. Sweden's rather strict interpretation of the refugee definition was for a long time compensated by de facto

reasons for asylum as well as a stipulation of asylum for war refusals. The de facto reasons for asylum were well discussed in the 1970s until they were abolished in 1997. They had then been temporarily suspended from 1989 to 1991. At the time as the de facto grounds were abolished, the convention definition was broadened to include, for example, sex-based persecution. Although many political actors welcomed the broader convention definition in 1997, several parties and NGOs also argued that abolishing de facto reasons could lead to more restrictive practices.

Closely related to reasons for refugee status and asylum are the debates about due process. Due process reforms have been a central concern for a longer period of time and have received increased attention over the last two decades. At the time, the establishment of the Aliens' Appeal Board in 1992 was considered a step forward in the strengthening of due process, although criticism of decisions taken by the Board soon emerged and a protracted debate began about the necessity of making further moves to reduce the discretionary powers of authorities and government, leading to the 2006 reform of the Aliens Act and the processing of appeals in administrative courts. The access to rights and the status of irregular migrants has also been well debated, especially education for children and health care for adults in hiding. Sweden is among the most restrictive countries in Europe when it comes to granting access to rights for irregular migrants; something that has been pointed out several times by NGOs and many political parties and international human rights bodies.

Returning to the central question of this study, namely, the democratic legitimacy of Swedish immigration policy, it is difficult to put forward any general conclusions. A kind of procedural democratisation can be noted over the past decades. Parliament has become a much more central arena for negotiation and forum of debate, and in some cases parliamentary majorities have opposed the government's proposals. Increasing differences between the parties has led to better transparency in policy processes and better opportunities for accountability. These developments are especially clear in comparisons of the last two decades with the 1960s and 1970s, when many decisions were taken in corporatist bodies and parliament largely confirmed these decisions as well as developments in administrative practice. These trends towards democratisation should not be overstated, however. In several respects transparency is still lacking and many factors contribute to making accountability difficult. Even though I have not analysed the reasonableness of public debates, several studies have pointed to the presence and impact of xenophobic and racist arguments. Clearly,

such arguments do not foster democratic virtues such as perspective-taking and discussing the consequences that policies will have on different groups of people. It is important to note that both respect for and the protection of human rights have deteriorated over the past two decades; immigration control measures have made it more difficult to enter Sweden and regional and international human rights bodies have in several cases found Sweden to be in breach of the non-refoulement principle.

The fact that we can see a kind of procedural democratisation and at the same time witness the adoption of more restrictive policies and practices directs attention to the noted paradoxes and conflicts of the democratic legitimacy of immigration policy, i. e. the tension between the right to regulate immigration and the rights of migrants. The fact that these tendencies are visible in the same time span further suggests that they are causally related. But can it also be concluded that procedural democratisation has led to more restrictive policies? On the basis of this study it is difficult to give a specific answer to this question. It is clear that increasing politicisation has had an effect on both procedural democratisation and more restrictive policies. However, the many different explanations for an increasing restrictiveness also relate to similar developments in most of the rich, democratic immigration countries over the past decade. Such changes affect other countries as well, especially since there are competitive signs of not wanting to be seen as the state with the most generous legislation unless this is combined with arrangements of burden sharing. Also of importance is that procedural democratisation and more restrictive policies are not always connected. The strengthened position of the Swedish parliament has not led to more restrictive policies. On the contrary, parliament has adopted more liberal policies than those favoured by the government and has put a stronger emphasis on migrants' rights. Furthermore, in several cases parliamentarians have voiced criticism of the proposed legislation and policies on both procedural and substantive grounds. The relationship between procedural democratisation and restrictive policies is thus far from evident.

At the same time, Swedish immigration politics do actualise several of the democratic dilemmas and conflicts discussed earlier, among them the problem of majority rule and the respect of human rights. The more restrictive policies adopted over the past two decades have enjoyed majority support in parliament. To some degree, the perceived gap between policy and public support, as argued by right-wing populist parties and associations as well as the Social Democrats and Conservatives, has been an important background to the changes

undertaken. The Conservative and Social Democrats are especially vulnerable to right-wing populist mobilisation. Furthermore, such mobilisation is not conducive to perspective-taking. Considering that policy affects different groups in different ways and illustrates both the problem of fostering democratic values and the problems that stem from the fact that citizens and the stateless have no effective voice in matters that concern them, it is important to remember that mobilisation has grave effects on both life and liberty.

Notes

- 1 The study is part of a research project conducted by Professor Thomas Faist, Bielefeld Universität, Germany. I would like to thank Thomas Faist for giving me the opportunity to be part of the project, and my project colleagues, especially Andreas Ette, Jürgen Gerdes and Margit Fauser. I also would like to thank STINT, the Swedish Foundation for International Cooperation in Research and Higher Education, which has financed travel and other expenses in relation to the research project. Thanks are also due to the School of International Migration and Ethnic Relations, Malmö University, which granted me half-time leave of absence during autumn 2006 in order to complete the study.
- 2 The cases analysed are: (1) the 1968 guidelines concerning labour migration and the stopping of labour migration from outside the Nordic countries in 1972; (2) the 1976 reform of the Aliens Act including de facto reasons for asylum; (3) the 1980 Aliens Act incorporating the refugee definition of the 1951 Convention and the 1967 Protocol; (4) the 1984 immigration guidelines; (5) the 1989 Aliens Act in which several immigration regulations became part of the Aliens Act instead of the Aliens Ordinance; (6) the 1989 decision to restrict asylum to people covered by the 1951 Convention and 1967 Protocol as well as the repeal of this decision in 1991; (7) the establishment of the Aliens Appeal Board in 1992 which relieved government of a number of appeal matters; (8) the discussions concerning temporary residence in relation to the refugee crisis during the civil war in Yugoslavia; (9) the 1997 revisions of the Aliens Act including among other things restrictions to family reunification and the abolition of de facto reasons for asylum together with a wider interpretation of the Convention; (10) membership and operational entrance in Schengen together with policies closely related to Schengen, such as carrier sanctions; (11) the debates about labour migration from outside the EU and the 2003 decision in parliament to appoint a commission to outline a system of labour immigration; (12) the 2004 debates and subsequent decision about transition rules in the context of eastward enlargement of the EU; (13) changes to family reunification processes due to EU directives; and (14) the adoption of the 2006 Aliens Act, in particular changes to the appeal process.

OM FÖRFATTAREN

MIKAEL SPÅNG är fil. dr. i statsvetenskap och arbetar vid Institutionen för Globala politiska studier, Malmö högskola. Han är medlem av Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM). Hans forskning omfattar studier i demokrati-teori och andra frågor med inriktning mot politisk filosofi, bland annat i boken *Det moderna demokratiidealet: folksuveränitet och rättigheter* (Studentlitteratur 2005), medborgarskap och invandringspolitik, bland annat om debatten rörande dubbelt medborgarskap i Sverige (i Thomas Faist, red, *Dual Citizenship in Europe*, Ashgate 2007) och europeisering av svensk invandringspolitik (i Thomas Faist & Andreas Ette, red, *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, Palgrave 2007), samt om mänskliga rättigheter. (Institutionen för Globala politiska studier, Malmö högskola, 205 06 Malmö, mikael.spang@mah.se)

ABOUT THE AUTHOR

MIKAEL SPÅNG has a PhD in political science and works at the Department of Global Political Studies at Malmö University. He is a member of the Malmö Institute for Studies of Migration, Diversity and Welfare (MIM). His research consists of studies in democracy theory and other issues with a main emphasis on political philosophy, including the book *Det moderna demokratiidealet: folksuveränitet och rättigheter* [The Modern Democratic Ideal: Popular Sovereignty and Rights] (Studentlitteratur 2005), citizenship and immigration policy, including the debate on dual citizenship in Sweden (in Thomas Faist, ed., *Dual Citizenship in Europe*, Ashgate 2007) and the Europeanization of Swedish immigration policy (in Thomas Faist & Andreas Ette, eds., *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration*, Palgrave 2007), as well as human rights. (Department of Global Political Studies, Malmö University, 205 06 Malmö, mikael.spang@mah.se)

CURRENT THEMES IN IMER RESEARCH

is a publication series that presents current research in the multidisciplinary field of International Migration and Ethnic Relations. Articles are published in Swedish and English. They are available in print and online (www.bit.mah.se/MUEP).

MALMÖ UNIVERSITY

SE-205 06 Malmö
Sweden

tel: +46 46 665 70 00

www.mah.se