
SOLIDARITET BAK STÄNGDA DÖRRAR

THOMAS GÜR

Ingenstans manifesteras så tydligt konflikten mellan de olika värden som välfärdsstaten bygger på som i invandrarpolitiken. Frågan är rentav om välfärdsstaten klarar de prövningar, inte minst moraliska, som följer i invandringens kölvatten?

En ledstjärna i den utvecklade välfärdsstatens verksamhet är solidaritetsprincipen som tar sig uttryck i att staten tillhandahåller trygghets- och välfärdstjänster åt alla invånare i samma system. Den uppmärksamma läsaren noterar att jag skriver "invånare" och inte "medborgare". Detta ordval baserar sig på en annan ledstjärna för välfärdsstaten; jämlikheten. Enligt denna princip, som i sig är mycket äldre än tanken om välfärdsstaten själv, har alla människor, oavsett om de är medborgare i landet eller ej samma civila, sociala och politiska rättigheter. Denna princip återspeglas till exempel i bestämmelserna om att yttrandefrihet också tillkommer utländska medborgare i Sverige, att det idag finns mycket få och försumbara skillnader mellan svenska och utländska medborgares rättigheter att idka näringsverksamhet och att utländska

medborgare har samma rättigheter som svenska medborgare i att engagera sig i det svenska politiska livet. Och den strävan som råder i de västerländska demokratierna och välfärdsstaterna är att i enlighet med uppfattningen om att dessa rättigheter är universella, ytterligare försöka utjämna de skillnader som tillkommer landets egna medborgare och de utländska medborgare som är permanent bosatta i landet. Den utbyggda välfärdspolitiken är därmed i enlighet med denna strävan också inte bara förbehållen landets egna medborgare utan alla dess invånare.

Begränsad invandring

Det är utmed denna axel av staten tillhandahållna solidariska välfärdssystem och likabehandlingen av såväl i landet födda som till landet invandrade som den uppenbara värdekonflikten i välfärdsstaten uppstår. Denna senare tanke förutsätter emellertid att det antal individer som

THOMAS GÜR arbetar på stiftelsen Ja till Europa.

kan omfattas av detta statliga ansvar på något sätt kan avgränsas. Välfärdsstatens solidaritet kan helt enkelt inte räcka till alla som skulle vilja ha del av den. Eftersom de infödda inte gärna kan slängas ut (även om det finns historiska precedenter) måste invandringen begränsas. Man kan naturligtvis låta bli att begränsa invandringen och istället inte ge utländska medborgare samma rättigheter som landets egna medborgare, när det gäller tillgången till det solidariska välfärdssystemet. Bägge alternativen är problematiska och det är här välfärdsstatens dilemma manifesterar sig så tydligt; och det är både ett politiskt och moraliskt dilemma.

Stänga gränserna

Att förbehålla rätten till välfärdsstatens solidariska system till endast de som lyckats antingen födas innanför landets gränser eller tagit sig över dem, leder till att man vid en viss tidpunkt måste börja stänga dessa gränser. Välfärdsstaten kan genom sina skyddsnet, dessa nät som på senare tid tagit formen av en hängmatta, erbjuda stora delar av den fattiga mänskligheten så pass drägliga livsförhållanden, att ingen stats ekonomi kan förmodligen tillgodose hela denna efterfrågan. När de västerländska demokratierna föddes mot mitten av 1800-talet var idén om det fria folkutbytet som en del av frihandelssträvandena central för dessa länders lagstiftningar. Människors rätt att fritt lämna sina länder och fritt slå sig ned i andra länder så länge de följde gällande

lagar och förordningar och stod för sin egen försörjning var en del av strävandena att befria individen från övermaktens kontroll.

Välfärdens lockelser

Välfärdsstatens födelse kom således att gå hand i hand med stängda gränser. Även om politiska skeenden, som asylagstiftningarna efter andra världskriget, eller ekonomiska skeenden, som arbetskraftsbehovet under 50- och 60-talens expansionsår, ledde till stundtals öppnare gränser, var välfärdsstaterna tvungna att bygga upp sina solidariska system bak stängda gränser. Dessa system gjorde å andra sidan att välfärdsstaterna utvecklades till mycket attraktiva invandringsmål. Som kommentar till diskussionen om att minska invandringstrycket till Sverige genom information till potentiella invandrare om strängare regler beträffande invandring kunde en statlig utredning för tio år sedan konstatera samma sak med följande ord: "För många skulle emellertid helt saklig information om Sveriges nuvarande ekonomiska och sociala förhållanden säkerligen medföra att landet ter sig lockande." (SOU 1984:58, s 214)

Fristad

När gränserna stängts för arbetskraftsinvandring och anhöriginvandring begränsats, när myndigheterna förbehåller sig rätten att pröva om ingångna äktenskap är "skenäktenskap" eller riktiga sådana, men välfärdssystemen finns intakt inom gränserna, kanaliseras trycket utifrån via

så kallad "flyktinginvandring". Rätten till asyl medger att människor som flyr från förföljelse får en tillfällig fristad i ett annat land. Men den innebär också att när det inte finns andra sätt att ta sig in i en välfärdsstat annat än genom att vara flykting, får invandringstrycket sitt utlopp genom att människor just återoppar dessa skäl. Vi får en diskussion om "ekonomiska flyktingar", "de facto-flyktingar" "äka och falska flyktingar." Det moraliska dilemma som här uppstår är uppenbart.

Byråkratiflyktingar

Det politiska problemet å sin sida tydliggörs av det faktum att när människor trots alla hinder väl hamnar innanför gränserna och lyckas, på grund av de långa handläggningstider som bland annat rättsstaten och den individuella prövningsrätten skapar, vara kvar i landet tillräckligt länge så länge att de hinner integreras i välfärdssystemen eller visar sig kapabla att försörja sig utan att ligga på välfärdssystemen till last, så får de också rätt till att permanent bosätta sig i landet. Vi får således "byråkrati-flyktingar"; människor som under tiden deras ärende behandlats hunnit rotfästa sig i landet så länge att alla moraliska skäl skulle tala mot att sända dem tillbaka till sina ursprungsländer. De svenska statsmakterna har fattat ett antal sådana beslut genom åren. Första gången gjordes det för att "beta av" kön av ansökningar från asyriska/syrianska flyktingar från Turkiet genom ett så kallat "nollställningsbeslut" 1976. Detta beslut anses ha gett så posi-

tiva signaler om möjligheten till en fristad i Sverige att nya ansökningar om fristad i Sverige snabbt strömma in. Regeringen tog samma år ett nytt "nollställningsbeslut." Fler "nollställningsbeslut" har tagits sedan dess - bland annat i samband med en omorganisering av invandrarverket 1989 för att verkets handläggare skulle kunna börja arbeta från "start".

Alternativa system

Att frånga principen om alla invånares rätt till de solidariska systemen, för att istället kunna bibehålla antingen öppna gränser eller åtminstone så öppna gränser att människor som är i behov av en fristad kan få det, ställer till andra politiska och moraliska problem för välfärdsstaten. Tanken med de solidariska systemen är att de skall vara heltäckande för att hindra allt för stora skillnader landets invånare emellan. Att en grupp människor inte skulle ha rätt till dessa system vore därför en självmotsägelse. Om dessutom systemen inte var heltäckande för alla invånare med en skillnad mellan medborgare och utlänningar skulle dessutom alternativa säkerhets- och försäkringssystem baserade på marknadslösningar uppstå bland de utländska medborgarna. Ett nytt politiskt dilemma förmodligen uppstår är att även vissa av landets medborgare skulle kräva att ordna sina sociala trygghetsnät utanför välfärdsstatens hägn och befrias från den gemensamma beskattningen och det heltäckande systemet skulle brytas upp.

Nytt dilemma

Att inom välfärdsstatens hägn inte ge de utländska medborgarna samma civila och sociala rättigheter så som anställningskydd, facklig organisationsrätt, arbetsmarknadsutbildning, arbetslöshetsersättning med mera skulle leda till ett annat politiskt dilemma. En utländsk arbetsstyrka skulle konkurrera med den inhemska och försvåra genomförandet av välfärdsstatens utbyggnad. Såväl en ökad tillströmning av utländsk arbetskraft som att den inom landets gränser redan befintliga inte hade samma rättigheter som den inhemska arbetskraften skulle därmed vara "oacceptabel". När den svenska invandringpolitiken skärptes introducerades samtidigt principen om att "invandrare skulle ha möjlighet att leva på samma standardnivå som den inhemska befolkningen." (Prop. 1968:142, s. 1) Pådrivande för såväl begränsningar i invandringen som för principerna om samma standardnivå var LO, som bland annat i juni 1967 initierade den statliga utredning som fastslog de invandringpolitiska principerna av idag.

Invandramas bästa

Men restriktionerna mot arbetskraftsinvandring motiverades inte bara med hänvisning till välfärdspolitiska målsättningar, utan sades även vara till invandramas bästa: "Om inga åtgärder tas för att reglera invandringen av arbetskraft till Sverige, kan invandringen leda till resultat som står i motsättning till de mål som statsmakterna har fastställt för vår ar-

betsmarknadspolitik, nämligen att åstadkomma och bevara full, produktiv och fritt vald sysselsättning, och för den ekonomiska politiken överhuvudtaget...I principen om lika standard ligger inte bara att invandrare tillförsäkras samma lön för samma arbete som den inhemska arbetskraften. Därutöver måste principen anses inrymma kravet att invandrarna inte koncentreras till de sämst betalda yrkena eller de yrkesområden som är mest osäkra med hänsyn till anställningstryggheten. En sådan utveckling kan leda till att den invandrade arbetskraften blir en avskild befolkningsgrupp som kännetecknas av låga inkomster och osäkra anställningsförhållanden och som kommer att utgöra en arbetskraftsreserv med hög arbetslöshetsrisk." (Prop. 1968:142, s. 96f)

Basstandard

Det dilemma som välfärdsstaten ställer oss inför blir således tydligt: För att alla ska kunna garanteras samma levnadsstandard måste vi begränsa invandringen. Men det faktum att välfärdsstaten har sådana solidariska välfärdsanordningar innanför gränserna leder till att den måste leva med ett konstant invandringstryck, med alltmer tilltagande begränsningar. En möjlighet att ge ökat skydd till människor som söker en fristad vore således att frångå den rättvisefilosofi som säger att alla måste ha samma tillgång till välfärdsstatens anordningar, att inför ett slags basstandard, men förbehålla välfärdsservicen till antingen enbart landets

invånare eller till de som betalar skatt. Det moraliska dilemma är uppenbart.

Undanta nyanlända

Denna diskussion i välfärdsstaters invandrarpolitiska dilemma har i Sverige inte behandlats i den politiska debatten förrän på senare tid. Mauricio Rojas har varit inne på att undanta nyanlända flyktingar från diverse sociala skyddsnet för att istället ge dem en möjlighet att med egna resurser skapa sig en ny framtid. Nu senast har Nils Öberg i en doktorsavhandling, *Gränslös rättvisa eller rättvisa inom gränser. Om moraliska dilemman i välfärdsstaters invandrings- och invandrarpolitik*, behandlat frågan ur ett moralfilosofiskt perspektiv. Nils Öberg tar själv inte ställning i frågan om invandringspolitikens utformning utan nöjer sig med att diskutera olika alternativ. Men han ställer också frågan: "Flyktingar kommer inte frivilligt, utan söker en fristad undan förföljelse av något slag. Därmed gör de i princip inte heller anspråk på att få del av de sociala nyttigheterna som rättvisediskussionen till övervägande del handlar om. Nog vore det väl ändå förenligt med vår uppfattning om vad rättvisa innebär om invandring av det slaget tilläts för en tid, men utan att det för den skull också gav vederbörande tillträde till hela vårt välfärdssystem alla dyrbara tillgångar?" (Öberg, s 173) Men i så fall handlar det om ett välfärdssamhälle som alls liknar den välfärdsstat vi talar om. Välfärdsstaten accepterar inte socialt utanförskap. "Hellre skicka tillbaka människor till en

fullständigt omänsklig miljö, än inrätta ett halv-mänskligt reservat inom folkhemmets gränser", som en av recensenterna av Öbergs bok nyligen sammanfattade den inställningen. (Stig-Björn Ljunggren, SvD 940412)

Ett varningsord

I den varning som Friedrich Hayek utfärdade i slutet av 50-talet pekade han just på att detta moraliska dilemma inte har sin lösning inom välfärdsstatens ram. Det finns goda skäl till att vi försöker använda alla de politikens möjligheter som står till vårt förfogande till att dra försorg om de svaga eller gamla och sjuka eller faller offer för olyckshändelser, skrev Hayek. Men påpekade också att det är emellertid något helt annat att hävda att de som är fattiga blott i den meningen att de lever i ett samhälle där många är rika skulle ha rätt till en andel i vad dessa äger eller att det faktum att en individ fötts in i en grupp som uppnått ett viss välstånd och en viss kulturnivå skulle berättiga honom till en andel i alla dessa förmåner. Att det ligger i alla medborgares intresse att gemensamt ombesörja vissa tjänster är inget skäl för någon att begära rätt till en andel i alla tillgängliga förmåner.

Allvarliga motsättningar

"Nationella grupper kommer att bli mer och mer slutna, allteftersom denna uppfattning som vi kämpat mot sprider sig. Hellre än att ge människorna del av de fördelar som livet i deras land kan erbjuda, torde en nation föredra att ute-

stänga dem helt och hållet, ty har de väl fått ta del av dessa fördelar, kommer de snart att kräva som sin rätt att få en viss del av landets välstånd. Föreställningen att medborgarskap eller till och med en längre tids vistelse i ett land ger rätt till en viss levnadsstandard håller på att bli en källa till allvarliga internationella motsättningar. Och eftersom det enda som berättigar att denna norm tillämpas inom

ett visst land är att dess regering har makt att påtvinga den, får vi inte bli förvånade om vi finner att samma norm genomdrivs med våld i internationell skala. Så snart majoritetens rätt till de förmåner som minoriteten åtnjuter väl erkänts på nationell nivå, finns det inget skäl till varför detta skulle stanna vid de existerande staternas gränser." (*Frihetens grundvalar*, Stockholm 1983, s 105)